

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 31 gennaio 2007

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 - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06 85081

AVVISO AGLI ABBONATI

Dal 30 ottobre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2007. Contemporaneamente sono state spedite le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali premarcati (*di colore rosso*) per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di tali bollettini e di utilizzare invece quelli prestampati di colore nero solo per segnalare eventuali variazioni.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 28 gennaio 2007 e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non avranno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto dal 25 febbraio 2007.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2007 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (n. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 11. Sentenza 10 - 26 gennaio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte costituzionale - Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Eccepita inammissibilità della questione per carenza di giurisdizione del giudice rimettente - Reiezione.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

Istruzione pubblica - Graduatorie permanenti provinciali - Prevista attribuzione, con decreto-legge, anziché con provvedimento amministrativo, di un punteggio doppio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché incidenza sul diritto di azione e sul principio di tutela giurisdizionale - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- D.L. 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, punto B.3, lettera *h*), della tabella prevista dall'art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, 28, 97 e 113.

Istruzione pubblica - Graduatorie permanenti provinciali - Prevista attribuzione di un punteggio doppio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna - Successiva previsione della applicabilità della valutazione privilegiata a decorrere dall'anno scolastico 2003-2004 - Lamentata violazione dei principi dell'affidamento e di certezza del diritto, per l'applicazione retroattiva della normativa censurata, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- D.L. 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186, art. 8-*nonies*, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Istruzione pubblica - Graduatorie permanenti provinciali - Prevista attribuzione di un punteggio doppio per il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna - Mancata limitazione del beneficio al servizio prestato nelle scuole elementari pluriclasse - Inidoneità del criterio altimetrico a giustificare l'attribuzione del previsto beneficio - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.L. 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, punto B.3, lettera *h*), della tabella prevista dall'art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 97.....

Pag. 13

N. 12. Sentenza 10 - 26 gennaio 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte costituzionale - Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Ordinanza di remissione - Indicazione, nella sola motivazione, di un parametro costituzionale senza alcuna argomentazione circa la sua violazione - Necessità di scrutinio della questione in relazione a detto parametro - Esclusione.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Costituzione, art. 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

Ambiente - Rifiuti - Regione Sardegna - Divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale - Eccepita inammissibilità della questione perché sollevata in maniera perplessa - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Costituzione, art. 41; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 5, 11, 18 e 26.

Ambiente - Rifiuti - Regione Sardegna - Divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale - Eccepita inammissibilità della questione per insufficiente motivazione circa la rilevanza - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Costituzione, art. 41; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 5, 11, 18 e 26.

Ambiente - Rifiuti - Regione Sardegna - Divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale - Eccepita inammissibilità della questione per sopravvenuta abrogazione della normativa statale di principio asseritamente violata - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Costituzione, art. 41; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 5, 11, 18 e 26.

Ambiente - Rifiuti - Regione Sardegna - Divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale - Contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale di non applicazione del criterio dell'autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti urbani ordinari ai rifiuti speciali pericolosi - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento della censura residua.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 5, 11, 18 e 26; Costituzione, art. 41

Pag. 22

N. 13. Sentenza 10 - 26 gennaio 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Corte costituzionale - Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati - Intervento delle persone offese costituite parte civile spiegato oltre il prescritto termine perentorio - Inammissibilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (doc. IV-*quater*, n. 44).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 37 e 25; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26.

Corte costituzionale - Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati - Eccepita inammissibilità per mancata esposizione delle ragioni del conflitto - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (doc. IV-*quater*, n. 44).
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria precedente - Insussistenza - Spettanza alla Camera dei deputati della potestà contestata.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (doc. IV-*quater*, n. 44).
- Costituzione, art. 68, primo comma

» 27

- N. 14. Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Circolazione stradale - Infrazione del divieto di accesso nelle zone a traffico limitato - Trattamento sanzionatorio in caso di più violazioni della stessa disposizione - Possibilità, per il giudice, di applicare un'unica sanzione, sia pure aumentata fino al triplo - Mancata previsione - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Erroneità del presupposto interpretativo - Manifesta infondatezza della questione.
- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 198, comma 2.
- Costituzione, art. 3 Pag. 31
- N. 15. Ordinanza 10 -26 gennaio 2007.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Azioni esecutive dei creditori, mutuatari della cassa depositi e prestiti, nei confronti degli enti costruttori di case popolari ed economiche (IACP) - Esperibilità subordinata al preventivo nulla-osta del Ministro per i lavori pubblici (ora Assessore regionale ai lavori pubblici) - Dedotta violazione dei principi di uguaglianza e di effettività della funzione giurisdizionale - Omessa motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.
- R.D. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 80, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24..... » 33
- N. 16. Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Decreto penale di condanna - Opposizione - Rimessione in termine dell'imputato in caso di mancata conoscenza del provvedimento per colpa a lui imputabile - Mancata previsione - In subordine, prevista decorrenza del termine per la proposizione di opposizione, e per la conseguente irrevocabilità del decreto, dalla mera notificazione e non dall'effettiva conoscenza di esso - Lamentata lesione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Necessità di nuovo esame sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.
- Cod. proc. pen., art. 175, comma 2.
- Cod. proc. pen., artt. 461, comma 1, e 648, comma 3.
- Costituzione, art. 111, quinto comma..... » 35
- N. 17. Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007.
Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse adottata dalla Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazioni e notificazioni conseguenti.
- Deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2006.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37..... » 37
- N. 18. Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza e assistenza - Indennità di mobilità - Massimale mensile determinato secondo il numero dei giorni del mese di riferimento - Lamentata violazione dei principi di parità di trattamento e di adeguatezza della prestazione previdenziale - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.
- Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 38, comma secondo..... » 39

- N. 19. Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Immobili destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive, di religione e di culto - Facoltà per i Comuni di stabilire che l'esenzione dall'I.C.I. spetti alla sola condizione che detti immobili, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore - Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza, di riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte e di capacità contributiva nonché prospettato vizio di eccesso di delega - Questioni identiche ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.
- D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 59, comma 1, lettera c), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera i), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504.
 - Costituzione, artt. 3, 23, 53, 76 e 77 Pag. 42
- N. 20. Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Lavoro (rapporto di) - Dipendenti di imprese di navigazione aerea - Assistenti di volo - Diritti derivanti dal contratto di lavoro - Prescrizione biennale - Decorrenza dallo sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del rapporto e non già in costanza di esso - Dedotta ingiustificata disparità di trattamento rispetto al lavoro comune - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata - Manifesta infondatezza.
- R.D. 30 marzo 1942, n. 327 (codice della navigazione), art. 937.
 - Costituzione, art. 3 » 45

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 651. Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.
Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
 - Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104..... » 47
- N. 652. Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.
Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
 - Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104..... » 52
- N. 653. Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.
Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
 - Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104..... » 56

- N. **654.** Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.
- Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.**
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
 - Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104..... Pag. 60
- N. **655.** Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.
- Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.**
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
 - Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104..... » 64
- N. **656.** Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.
- Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.**
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
 - Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104..... » 68
- N. **657.** Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.
- Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.**
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
 - Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104..... » 72
- N. **658.** Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.
- Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.**
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
 - Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104..... » 76

- n. **659.** Ordinanza del Tribunale di Oristano (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) del 5 maggio 2006.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.....

Pag. 80

- n. **660.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la regione Abruzzo - L'Aquila (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 novembre 2006) del 1° giugno 2006.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Limitazione al solo conto della gestione di cassa dei tesoriere e non anche all'intera gestione dell'ente e, in particolare, sul merito giuridico ed economico delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti locali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 93, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Trasmissione alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti del solo conto della gestione di cassa del tesoriere e non anche dell'intera gestione dell'ente - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 226.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Abrogazione dell'art. 310, comma 4, del r.d. n. 383/1934 (con conferma implicita dell'abrogazione dell'art. 226 del r.d. n. 297/1911) che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia del tesoriere che dell'Ente, ed in particolare sul merito giuridico e contabile delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 274.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119

» 84

- n. **661.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo - L'Aquila (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 novembre 2006) del 1° giugno 2006.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Limitazione al solo conto della gestione di cassa dei tesoriere e non anche all'intera gestione dell'ente e, in particolare, sul merito giuridico ed economico delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti locali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 93, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Trasmissione alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti del solo conto della gestione di cassa del tesoriere e non anche dell'intera gestione dell'ente - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 226.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Abrogazione dell'art. 310, comma 4, del r.d. n. 383/1934 (con conferma implicita dell'abrogazione dell'art. 226 del r.d. n. 297/1911) che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia del tesoriere che dell'Ente, ed in particolare sul merito giuridico e contabile delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 274.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119

Pag. 91

n. 662. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Abruzzo - L'Aquila (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 novembre 2006) del 1º giugno 2006.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Limitazione al solo conto della gestione di cassa dei tesoriere e non anche all'intera gestione dell'ente e, in particolare, sul merito giuridico ed economico delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti locali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 93, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Trasmissione alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti del solo conto della gestione di cassa del tesoriere e non anche dell'intera gestione dell'ente - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 226.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Abrogazione dell'art. 310, comma 4, del r.d. n. 383/1934 (con conferma implicita dell'abrogazione dell'art. 226 del r.d. n. 297/1911) che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia del tesoriere che dell'Ente, ed in particolare sul merito giuridico e contabile delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 274.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119

» 98

- N. **663.** Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Macerata (pervenuta alla Corte costituzionale il 1° dicembre 2006) del 20 febbraio 2006.
- Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
 - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 Pag. 105
- N. **664.** Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Macerata (pervenuta alla Corte costituzionale il 1° dicembre 2006) del 20 febbraio 2006.
- Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
 - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 » 107
- N. **665.** Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Macerata (pervenuta alla Corte costituzionale il 4 dicembre 2006) del 20 febbraio 2006.
- Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
 - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 » 109
- N. **666.** Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Macerata (pervenuta alla Corte costituzionale il 4 dicembre 2006) del 20 febbraio 2006.
- Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
 - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111 » 111
- N. **667.** Ordinanza del Tribunale di Perugia (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2006) del 20 aprile 2006.
- Processo penale - Appello - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Inammissibilità dell'appello proposto dal pubblico ministero, prima dell'entrata in vigore della novella, avverso la sentenza di proscioglimento anche del giudice di pace, pure nel caso in cui, a seguito della rinnovazione del dibattimento, sia stata già acquisita o comunque scoperta una prova nuova e decisiva - Irragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.**
- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
 - Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo..... » 113

- N. **668.** Ordinanza del Giudice di pace di Luino (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2006) del 5 aprile 2006.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Limiti massimi di velocità - Superamento di oltre 10 e non più di 40 Km/h - Trattamento sanzionatorio - Irragionevole severità in raffronto all'ipotesi in cui il limite di velocità sia superato di non più di 10 Km/h - Sproporzione tra sanzione edittale e disvalore dell'illecito - Disparità di trattamento - Svilimento della finalità rieducativa della pena.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 8.
- Costituzione, art. 3; codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 7.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Limiti massimi di velocità - Superamento di oltre 40 Km/h - Trattamento sanzionatorio - Contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza - Identità di sanzione per condotte diverse - Sproporzione rispetto al disvalore dell'illecito.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 9.
- Costituzione, art. 3

Pag. 116

- N. **669.** Ordinanza della Corte d'appello di L'Aquila (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2006) del 13 aprile 2006.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999 - Ingiustificato deterioro trattamento di detto personale rispetto ai lavoratori A.T.A., a parità di qualifica ed anzianità di servizio - Violazione del principio di uguaglianza.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, art. 3

» 117

- N. **670.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto - Venezia (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2006) dell'8 maggio 2006.

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Competenza, in via esclusiva, in primo grado, attribuita al T.A.R. del Lazio - sede di Roma - Irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Violazione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata dei processi - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, 113 e 125

» 119

- N. **671.** Ordinanza del Tribunale di Bergamo - Sezione distaccata Treviglio (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 dicembre 2006) del 27 aprile 2006.

Sicurezza pubblica - Violazioni nella produzione, importazione, distribuzione e installazione di apparecchi da gioco (art. 110, co. 9, R.D. n. 773/1931) - Intervenuta depenalizzazione - Inapplicabilità alle violazioni commesse anteriormente - Disparità di trattamento tra imputati.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 547.
- Costituzione, art. 3

» 125

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 11

Sentenza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte costituzionale - Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Eccezioni inammissibilità della questione per carenza di giurisdizione del giudice rimettente - Reiezione.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

Istruzione pubblica - Graduatorie permanenti provinciali - Prevista attribuzione, con decreto-legge, anziché con provvedimento amministrativo, di un punteggio doppio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna - Denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché incidenza sul diritto di azione e sul principio di tutela giurisdizionale - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

– D.L. 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, punto B.3, lettera h), della tabella prevista dall'art. 1, comma 1.

– Costituzione, artt. 24, 28, 97 e 113.

Istruzione pubblica - Graduatorie permanenti provinciali - Prevista attribuzione di un punteggio doppio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna - Successiva previsione della applicabilità della valutazione privilegiata a decorrere dall'anno scolastico 2003-2004 - Lamentata violazione dei principi dell'affidamento e di certezza del diritto, per l'applicazione retroattiva della normativa censurata, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

– D.L. 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 2004, n. 186, art. 8-*nonies*, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 3 e 97.

Istruzione pubblica - Graduatorie permanenti provinciali - Prevista attribuzione di un punteggio doppio per il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna - Mancata limitazione del beneficio al servizio prestato nelle scuole elementari pluriclasse - Inidoneità del criterio altimetrico a giustificare l'attribuzione del previsto beneficio - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– D.L. 7 aprile 2004, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, punto B.3, lettera h), della tabella prevista dall'art. 1, comma 1.

– Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nonché dell'articolo 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, promossi, con ordinanza del 17 marzo 2005 dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione di Campobasso, e con due ordinanze del 10 gennaio 2006 dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Catania, rispettivamente iscritte al n. 316 del registro ordinanze del 2005, e n. 105 e n. 106 del registro ordinanze del 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, 1^a serie speciale, dell'anno 2005 e n. 16, 1^a serie speciale, dell'anno 2006;

Visti gli atti di costituzione di Eleonora D'Aimmo, di Daniela Miller e di Giovanni Scuderi nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella udienza pubblica del 7 novembre 2006 il giudice relatore Sabino Cassese;

Uditi gli avvocati Giuseppe Ruta e Michele Marone per Eleonora D'Aimmo, Pietro Paternò Raddusa per Daniela Miller e Giovanni Scuderi, e l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di due giudizi promossi da alcuni docenti contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e avverso il Centro servizi amministrativi di Catania (C.S.A.), per ottenere l'annullamento delle graduatorie provinciali permanenti, il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Catania, con due ordinanze pressoché identiche (r.o. n. 106 e 105 del 2006) ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 28, 97 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella, prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nonché dell'articolo 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui le suddette disposizioni prevedono il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, (anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, di cui alla legge 1° marzo 1957, n. 90, recante «Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna») a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005, in particolare, nella parte in cui il comma 2 dell'art. 8-*nonies* consente la valutazione privilegiata del servizio reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, introducendo un meccanismo premiale, successivamente al momento della scelta delle sedi.

Il punto della tabella impugnata — che disciplina la valutazione dei titoli per la rideterminazione dell'ultimo scaglione delle graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative ad ogni ordine e grado) — prevede che «il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna di cui alla legge 1° marzo 1957, n. 90, nelle isole minori e negli istituti penitenziari è valutato in misura doppia. Si intendono quali scuole di montagna quelle di cui almeno una sede è collocata in località situata sopra i 600 metri dal livello del mare».

L'art. 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, contiene una disposizione di interpretazione autentica del punto B.3), lettera *h*) della citata tabella, secondo cui il raddoppio del punteggio viene attribuito al servizio prestato esclusivamente nella sede scolastica, ubicata in comune classificato come di montagna, situata al di sopra dei seicento metri e non anche a quello prestato in altre sedi diverse della stessa scuola, a partire dall'anno scolastico 2003-2004.

Il Tribunale siciliano premette che: *a*) l'integrazione e l'aggiornamento delle graduatorie permanenti, per gli anni scolastici 2005-2006 e 2006-2007, era stata disposta con decreto direttoriale (31 marzo 2005), sulla base delle disposizioni impugnate (richiamate nell'allegato n. 2 e nella nota n. 3); *b*) il C.S.A. di Catania aveva proceduto all'individuazione delle scuole della provincia di Catania da considerare come «scuole di montagna» (nota del 22 giugno 2005, n. prot. 16849); *c*) nelle graduatorie provinciali aggiornate, pubblicate dal C.S.A. in data 25 luglio 2005, i ricorrenti venivano collocati in graduatoria in posizione peggiore a causa dell'attribuzione del doppio punteggio assegnato ai docenti per il servizio reso in «scuole di montagna» negli anni scolastici 2003-2004 e 2004-2005.

Il Collegio remittente afferma la propria giurisdizione, atteso che l'art. 63, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) ha mantenuto la giurisdizione amministrativa di legittimità in relazione alle procedure concorsuali per l'assunzione del personale delle amministrazioni pubbliche, tra le quali rientrano anche i concorsi per soli titoli.

Quindi, nel ricostruire il quadro normativo, il Tribunale amministrativo regionale precisa che l'Amministrazione scolastica ha correttamente agito in attuazione delle disposizioni di legge in argomento, procedendo, al fine di assegnare il doppio punteggio, ad individuare le singole sedi scolastiche ubicate al di sopra dei seicento metri nell'ambito dell'elenco storico dei comuni classificati di montagna ai sensi della legge n. 991 del 1952, utilizzando quello predisposto dall'UNCEM (Unione Nazionale dei comuni e delle comunità Montane), al quale deve riconoscersi carattere di ufficialità e valore costitutivo.

Con riferimento alla rilevanza della questione, il Tribunale amministrativo regionale osserva che, alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta cautelare avrebbe dovuto essere rigettata; tuttavia, il Tribunale — dopo aver concesso temporaneamente la cautela — ritiene di sottoporre contestualmente alla Corte la verifica della costituzionalità della normativa in argomento al fine di pervenire alla decisione definitiva.

Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il Tribunale remittente deduce, sotto diversi profili, la violazione di più parametri costituzionali.

L'individuazione nella legge della tabella di valutazione dei titoli determinerebbe, in violazione dell'art. 97, secondo comma, Cost. la compressione delle attribuzioni dell'Amministrazione, con l'ulteriore effetto di «sopprimere le garanzie di imparzialità e responsabilità dei funzionari, contemplate nell'art. 28 Cost., portando ad una loro completa deresponsabilizzazione».

Inoltre, «pur non eliminandosi del tutto ogni forma di protezione giurisdizionale» sarebbe stato fortemente compromesso il diritto, costituzionalmente garantito, dei docenti precari di agire in giudizio per tutelare i loro diritti o interessi legittimi, «essendo stati questi costretti a intraprendere iniziative giudiziarie di estrema aleatorietà, dipendenti in tutto o in parte dall'eventuale proposizione di un incidente di costituzionalità da parte del giudice adito, nonché dall'esito favorevole del giudizio dinanzi la Corte costituzionale», con conseguente violazione degli artt. 24 e 113 Cost.

Infine, il Tribunale ritiene che le norme impugnate, nella parte in cui prevedono il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, a partire dall'anno scolastico 2003-2004, anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, di cui alla legge n. 90 del 1957, a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005, contrastino con gli artt. 3 e 97 Cost., atteso che l'esercizio della discrezionalità legislativa nella scelta dei criteri di valutazione dei titoli di servizio non sarebbe rispettosa dei principi di eguaglianza e di intrinseca ragionevolezza, nonché di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

A sostegno di tale prospettazione, il Tribunale mette in evidenza che, con le modifiche introdotte in sede di conversione del decreto-legge n. 97 del 2004, il meccanismo premiale è stato accordato in maniera indiscriminata agli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado; è stato generalizzato, essendo collegato solo all'inclusione del comune nell'elenco di cui alla legge n. 991 del 1952 e al dato altimetrico; è stato disancorato dall'accertamento dell'esistenza di un oggettivo stato di disagio. Il tutto, contrariamente alla disciplina prevista dalla legge n. 90 del 1957, la quale, per il servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, ancora il diritto ad una «speciale valutazione» al tipo di scuola, nonché a condizioni lavorative oggettivamente disagiate e di carattere eccezionale (scuola elementare pluriclasse, con uno o due insegnanti, accertato stato di concreto disagio).

Secondo il Tribunale, con il prescindere da qualsiasi concreta valutazione circa l'effettiva gravosità dell'impegno, sarebbe stato introdotto un meccanismo differenziato di valutazione di un'attività sostanzialmente identica

(non vedendosi quale possa essere il disagio dell'insegnamento in sedi oltre i seicento metri, in epoca di viabilità capillare, con motorizzazione di massa e mezzi di trasporto pubblico diffusi, e locali scolastici riscaldati), così discriminando i docenti che non hanno insegnato in sedi sopra i seicento metri, nei comuni classificati di montagna.

Secondo il remittente è ravvisabile un ulteriore profilo di irragionevolezza per «anacronismo normativo», non potendosi paragonare la situazione attuale delle scuole di ogni ordine e grado a quella delle scuole elementari pluriclasse, situate in zone disagiate e specificamente individuate, avuta presente dal legislatore del 1957.

Inoltre, sarebbe violato anche il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97, primo comma, Cost., venendo di fatto favoriti soggetti con minore esperienza didattica, nonostante quest'ultima costituisca elemento qualificante del processo di apprendimento degli allievi e del conseguente reclutamento dei docenti secondo criteri di merito.

Infine, un ulteriore profilo di incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., sarebbe ravvisabile nell'art. 8-*nonies*, comma 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, che consente la valutazione privilegiata del servizio scolastico reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004. L'introduzione, successiva al momento della scelta delle sedi, di un meccanismo premiale per l'attività di servizio prestata avrebbe determinato l'alterazione della parità di trattamento dei concorrenti, trattandosi di graduatorie permanenti, nonché la violazione del principio di affidamento del cittadino nella «sicurezza giuridica», attraverso un radicale mutamento dei criteri valutativi nel corso di una procedura concorsuale.

2. — In un giudizio promosso da una docente contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e avverso il Centro servizi amministrativi di Campobasso, per ottenere l'annullamento delle graduatorie provinciali permanenti, il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione di Campobasso (r.o. n. 316 del 2005), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-*nonies*, comma 2, della legge n. 186 del 2004, nella parte in cui, ai fini dell'attribuzione del punteggio raddoppiato per il servizio prestato in sede scolastica collocata sopra i seicento metri nell'ambito di comune classificato di montagna, prende in considerazione il servizio reso nell'anno scolastico 2003-2004 e, cioè, in epoca anteriore all'entrata in vigore del meccanismo premiale.

Il Tribunale premette che la ricorrente precedeva le controinteressate nella graduatoria relativa all'anno scolastico 2003-2004; mentre, nella graduatoria impugnata — formulata sulla base delle previsioni di cui al paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 97 del 2004, e dell'articolo 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, con conseguente attribuzione del punteggio raddoppiato per lo svolgimento del servizio nelle sedi scolastiche ubicate in comuni di montagna — era stata superata dalle stesse. Ciò aveva comportato per la ricorrente l'esclusione dall'immissione in ruolo, prevista solo per i concorrenti che occupavano le prime tre posizioni.

Il Collegio precisa, altresì, di essersi pronunciato con contestuale sentenza parziale, nella quale — affermata la propria giurisdizione — ha annullato i provvedimenti nella parte in cui attribuivano ad una controinteressata il punteggio raddoppiato, avendo accertato che il servizio non era stato svolto in un comune classificato di montagna e nel contempo ha riservato la decisione sulle ulteriori censure all'esito del giudizio di costituzionalità.

Sotto il profilo della rilevanza, il remittente sottolinea che la norma censurata ha consentito alla controinteressata di ottenere nella graduatoria relativa all'anno 2004-2005 il punteggio raddoppiato per il servizio prestato, nell'anno scolastico 2003-2004, in una sede scolastica collocata sopra i seicento metri nell'ambito di un comune classificato di montagna, al contrario della ricorrente che ha beneficiato del punteggio ordinario, non avendo prestato servizio nelle suddette sedi. Di conseguenza, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità consentirebbe alla ricorrente di tornare a precedere la controinteressata in graduatoria.

Quanto alla non manifesta infondatezza, chiarisce che non è messa in discussione la possibilità del legislatore di introdurre un premio volto a riconoscere la peculiarità del servizio prestato in determinate sedi, ma solo la portata retroattiva della previsione normativa, che riconosce il meccanismo premiale dopo che è stato reso il servizio e è stata scelta la sede senza alcuna consapevolezza dei benefici futuri.

In particolare, mette in evidenza che, mancando la previsione del beneficio al momento della scelta delle sedi, la stessa scelta è stata effettuata da parte dei concorrenti, secondo l'ordine di graduatoria, sulla base di altre valutazioni di convenienza; con la conseguenza che le sedi di montagna sono rimaste tra quelle residue da scegliere da parte di chi occupava una posizione peggiore. Da ciò discenderebbe un contrasto con il principio di ragionevolezza.

lezza, atteso che, dando rilievo a situazioni prodottesi nell'ambito di un diverso regime giuridico, i beneficiari sono individuati sulla base di un evento casuale e non di una scelta consapevole di prestare servizio in sedi disagiate in vista di un maggiore punteggio; il tutto, in danno di chi, avendo una migliore posizione in graduatoria per maggiore anzianità di servizio, non si è trovato nella sede «giusta» secondo la nuova normativa.

In conclusione, il contrasto è ravvisato, secondo l'insegnamento della Corte rispetto all'«affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica — essenziale elemento dello Stato di diritto — (che) non può essere lesa da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» (sentenza n. 446 del 2002). Inoltre, la vanificazione della facoltà di scelta, rendendo «cieca» l'individuazione dei beneficiari del meccanismo premiale, violerebbe l'art. 97 Cost., attraverso l'introduzione in una procedura concorsuale di un mutamento radicale dei criteri di valutazione, così alterando l'originaria par condicio in danno di situazioni formatesi nell'affidamento della permanenza dei criteri medesimi.

3. — In tutti e tre i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni poste dal Tribunale amministrativo siciliano per insufficienza della motivazione in ordine al profilo della giurisdizione, atteso che il *petitum* sostanziale sarebbe diretto ad accertare la sussistenza dell'interesse del docente alla nomina, e pertanto, la controversia rientrerebbe nella giurisdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Nel merito, l'Avvocatura ritiene che non sia ravvisabile il vizio lamentato in relazione all'art. 97 Cost., consistente nell'aver il legislatore eroso le attribuzioni dell'Amministrazione attraverso la previsione della Tabella di valutazione dei titoli, relativa alla graduatoria di terza fascia, in un atto legislativo. Infatti, da un lato, l'iniziativa legislativa avrebbe predeterminato i soli criteri di valutazione dei titoli, senza incidere sulla potestà dell'Amministrazione di applicare quei criteri ai fini dell'aggiornamento della graduatoria e, dall'altro, avrebbe compiuto una complessiva riconsiderazione delle posizioni delle varie categorie di aspiranti iscritti nell'ultimo scaglione delle graduatorie e di riequilibrio delle posizioni dei precari.

Secondo la difesa erariale, inoltre, non sarebbe neppure configurabile una compromissione del diritto di difesa attesa la sindacabilità nelle rispettive sedi degli atti e dei provvedimenti disciplinanti la materia.

L'Avvocatura aggiunge che non sussiste neppure la prospettata violazione dell'art. 97 Cost. in relazione alla circostanza che il legislatore ha ritenuto di estendere la normativa a scuole diverse da quelle elementari pluriclassi, atteso che il disagio che caratterizza il servizio prestato presso le scuole elementari e le altre scuole appare identico.

Osserva, ancora, che la valutazione doppia dei titoli di servizio, anche a partire da quelli riferibili all'anno scolastico 2003-2004, è frutto di una scelta di politica legislativa insindacabile e non irrazionale, essendo volta a valorizzare un servizio svolto in condizioni di particolare difficoltà. Peraltro, secondo l'Avvocatura, è proprio il carattere permanente delle graduatorie che rende necessario il loro periodico aggiornamento.

Infine, la difesa erariale dubita della portata retroattiva della disposizione impugnata, atteso che la stessa avrebbe rideterminato il punteggio da attribuire per il servizio prestato nelle scuole di montagna rispetto alle graduatorie da formulare per l'anno scolastico successivo a quello dell'entrata in vigore.

Quindi, afferma la ragionevolezza della norma impugnata, frutto di un bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore nell'esercizio del proprio potere discrezionale. A sostegno del proprio assunto sottolinea che la norma trae origine dal favore del legislatore, presente già nella legge n. 90 del 1957, per il servizio prestato in difficili situazioni ambientali, con l'intento di incentivare la permanenza in tali sedi. Precisa che la norma impugnata ha inteso regolamentare gli «effetti attuali» di una situazione di fatto, quale l'avvenuto svolgimento del servizio in zone particolarmente disagiate, facendo prevalere l'esigenza di attribuire un vantaggio «da subito», rispetto all'esigenza di assicurare a tutti i docenti la conoscenza dei benefici al momento della scelta della sede, la quale avrebbe comportato il rinvio di un anno dell'attribuzione del beneficio.

4. — Si sono costituiti i ricorrenti di due dei giudizi principali (r.o. nn. 105 e 106 del 2006), entrambi concludendo per l'accoglimento della sollevata questione di legittimità.

Si soffermano in particolare sulla violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ingiustificata diversa disciplina di situazioni sostanzialmente identiche, non essendo il meccanismo premiale ancorato a situazioni di reale disagio.

5. — In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio ha depositato memorie in ciascuno dei giudizi di costituzionalità sollevati dal Tribunale amministrativo regionale di Catania, nelle quali ribadisce le difese già svolte, aggiungendo ulteriori argomentazioni.

In particolare, il fatto che il legislatore abbia inteso attribuire un particolare beneficio per i servizi espletati in specifiche situazioni di disagio, presso istituti scolastici situati in comuni di montagna, in isole minori ed in istituti penitenziari, a parere dell'Avvocatura, non appare né illogico, né censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale sotto diversi profili. Da un lato, in considerazione del rilievo che l'art. 44 Cost. attribuisce alle zone di montagna; dall'altro, per le esigenze di sviluppo dell'istruzione nelle zone montane nei suoi diversi aspetti (come diritto allo studio e come obbligo scolastico) e nei suoi diversi gradi.

6. — In prossimità dell'udienza uno dei ricorrenti costituiti (r.o. n. 105 del 2006) ha depositato memoria, nella quale ribadisce i pretesi profili di illogicità e iniquità delle norme impugnate.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, dubita, in riferimento agli articoli 3, 24, 28, 97 e 113 della Costituzione, della legittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera *h*), della tabella, prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 allegata al medesimo decreto (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nonché dell'articolo 8-*nonies*, commi 1 e 2, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui le suddette disposizioni prevedono il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, (anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna, di cui alla legge 1° marzo 1957, n. 90, recante «Provvedimenti a favore della scuola elementare in montagna») a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005, in particolare, nella parte in cui il comma 2 dell'art. 8-*nonies* consente la valutazione privilegiata del servizio reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, introducendo un meccanismo premiale, successivamente al momento della scelta delle sedi.

Il giudice siciliano ritiene che i criteri di attribuzione dei punteggi individuati dalla legge e contenuti nella tabella impugnata contrastino con l'articolo 97, comma 2, della Costituzione, poiché comprimono le attribuzioni dell'amministrazione, con l'ulteriore effetto di «sopprimere le garanzie di imparzialità e responsabilità dei funzionari, contemplate nell'art. 28 della Costituzione, portando ad una loro completa deresponsabilizzazione».

Deduce, inoltre, la violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione atteso che, «pur non eliminandosi del tutto ogni forma di protezione giurisdizionale», sarebbe stato fortemente compromesso il diritto, costituzionalmente garantito, dei docenti precari di agire in giudizio per tutelare i loro diritti o interessi legittimi, «essendo stati questi costretti a intraprendere iniziative giudiziarie di estrema aleatorietà, dipendenti in tutto o in parte dall'eventuale proposizione di un incidente di costituzionalità da parte del giudice adito, nonché dell'esito favorevole del giudizio dinanzi la Corte costituzionale».

Secondo il giudice remittente le disposizioni censurate — nel prevedere il raddoppio del punteggio per il servizio prestato in scuole di ogni ordine e grado nei comuni di montagna, anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna di cui alla legge n. 90 del 1957, a decorrere dall'anno scolastico 2004-2005 — violano gli artt. 3 e 97, della Costituzione, atteso che l'esercizio della discrezionalità legislativa nella scelta dei criteri di valutazione dei titoli di servizio non sarebbe rispettosa dei principi di eguaglianza e di intrinseca ragionevolezza, nonché di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. In particolare, con il prescindere da qualsiasi concreta valutazione circa l'effettiva gravosità dell'impegno — al contrario di quanto previsto dalla legge n. 90 del 1957 per le scuole elementari di montagna — sarebbe stato introdotto un meccanismo differenziato per valutare un'attività sostanzialmente identica, così discriminando i docenti che non hanno insegnato in comuni, sopra i seicento metri, classificati di montagna. Inoltre, non potendosi paragonare la situazione attuale delle scuole di ogni ordine e grado a quella delle scuole elementari pluriclasse, situate in zone disagiate e specificamente individuate, avuta presente dal legislatore del 1957, sarebbe ravvisabile un ulteriore profilo di irragionevolezza per «anacronismo normativo». Ancora, venendo di fatto favoriti soggetti con minore esperienza didattica,

nonostante quest'ultima costituisca elemento qualificante del processo di apprendimento degli allievi e del conseguente reclutamento dei docenti secondo criteri di merito, sarebbe violato anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Infine, il Tribunale remittente sostiene l'illegittimità dell'art. 8-*nonies*, comma 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, nella parte in cui consente la valutazione privilegiata del servizio scolastico reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, introducendo, successivamente al momento della scelta delle sedi, un meccanismo premiale per l'attività di servizio prestata e determinando l'alterazione della parità di trattamento dei concorrenti, trattandosi di graduatorie permanenti, nonché la violazione del principio di affidamento del cittadino nella «sicurezza giuridica» attraverso un radicale mutamento dei criteri valutativi.

1.1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, sezione di Campobasso, dubita, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 8-*nonies*, comma 2, della legge n. 186 del 2004, nella parte in cui, ai fini dell'attribuzione del punteggio raddoppiato per il servizio prestato in sede scolastica collocata sopra i seicento metri nell'ambito di comune classificato di montagna, prende in considerazione il servizio reso nell'anno scolastico 2003-2004 e, cioè, in epoca anteriore all'entrata in vigore del meccanismo premiale.

Il giudice molisano ritiene che la norma censurata, dando rilievo a situazioni prodottesi nell'ambito di un diverso regime giuridico, determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento dei beneficiari, i quali verrebbero individuati sulla base di un evento casuale e non di una scelta consapevole di prestare servizio in sedi disagiate in vista di un maggiore punteggio, danneggiando chi, avendo una migliore posizione in graduatoria per maggiore anzianità di servizio, non si è trovato nella sede «giusta» secondo la nuova normativa.

Secondo il giudice remittente, inoltre, la norma contrasterebbe con «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica — essenziale elemento dello Stato di diritto — (che) non può essere lesa da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori» e altererebbe l'originaria parità di trattamento attraverso l'introduzione in una procedura concorsuale di un mutamento radicale dei criteri di valutazione.

2. — In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità parzialmente coincidenti, i giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia.

3. — Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale per difetto di giurisdizione del giudice remittente. Il Tribunale ha motivato in modo plausibile in ordine alla sussistenza della propria giurisdizione in materia di controversie relative alle procedure concorsuali per le assunzioni di personale delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 63, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Per costante orientamento di questa Corte, ciò è sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni (sentenze n. 144 del 2005 e n. 291 del 2001).

4. — La disciplina in vigore per circa un cinquantennio (1957-2004) prevedeva che la «speciale valutazione del servizio prestato in scuole di montagna» fosse attribuita, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge n. 90 del 1957, in ragione del particolare servizio reso dai docenti negli istituti situati nelle zone di montagna (nonché nelle piccole isole e negli istituti penitenziari); servizio consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse (così detto insegnamento pluriclasse), in comuni individuati secondo criteri combinati (altimetrico, territoriale, reddituale) fissati dall'art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani), richiamato dall'art. 1 della suddetta legge n. 90 del 1957.

Il meccanismo premiale introdotto dall'impugnato decreto-legge n. 97 del 2004, convertito dalla legge 143 del 2004, prevede l'attribuzione di un doppio punteggio all'insegnamento prestato in tutte le scuole di ogni ordine e grado «situate nei comuni di montagna di cui alla legge 1 marzo 1957, n. 90, di cui almeno una sede è collocata in località situata sopra i 600 metri dal livello del mare» (lettera h del punto B.3) della Tabella).

Con il secondo decreto-legge n. 136 del 2004, convertito dalla legge n. 186 del 2004 (emanato a distanza di un mese dal primo e anch'esso censurato), è stata dettata l'interpretazione autentica del punto B.3), lettera h) della citata tabella, secondo cui il raddoppio del punteggio viene attribuito al servizio prestato esclusivamente nella sede scolastica, ubicata in comune classificato come di montagna, situata al di sopra dei seicento metri (e non anche a quello prestato in altre sedi diverse della stessa scuola) ed a partire dall'anno scolastico 2003-2004 (art. 8-*nonies*).

5. — Sono preliminari le censure generali sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sezione di Catania, relative al contrasto, da un lato, con gli artt. 28 e 97 Cost. e, dall'altro, con gli artt. 24 e 113 Cost.

Entrambe le questioni non sono fondate.

Quanto alla prima, la predeterminazione nella legge del valore da attribuire ai titoli non viola il principio di imparzialità e buon andamento, ma, al contrario, lo garantisce. Né deresponsabilizza i funzionari, i quali comunque provvedono a dare attuazione ai criteri legislativi mediante la formazione delle graduatorie (*cf.* sentenze n. 142 del 1998 e n. 463 del 1997).

Quanto alla seconda, la scelta di disciplinare con legge la valutazione dei titoli non ha incidenza sul diritto di difesa dei docenti, né sul diritto degli stessi di agire a tutela dei propri interessi (*cf.* sentenza n. 213 del 2005).

6. — Parimenti infondate sono le censure, sostanzialmente coincidenti, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia e da quello del Molise, relativamente all'art. 8-*nonies*, comma 2, del decreto-legge n. 136 del 2004, convertito dalla legge n. 136 del 2004, nella parte in cui consente la valutazione privilegiata del servizio scolastico reso in scuole di montagna a partire dall'anno scolastico 2003-2004, ovvero in epoca anteriore all'introduzione del meccanismo premiale, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost.

In primo luogo, la disposizione interpretata, per il suo stesso contenuto (valutazione dei titoli per la rideterminazione della graduatoria), non poteva che avere ad oggetto titoli precedentemente acquisiti. Questa Corte ha ripetutamente chiarito che il principio di tutela dell'affidamento del cittadino — elemento essenziale dello Stato di diritto — si considera leso da quelle disposizioni retroattive — nella cui categoria non rientra quella in esame — 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). La norma delimita ad un anno la considerazione del servizio prestato e, quindi, non incide su situazioni ormai definite.

In secondo luogo, in tema di sperequazioni nell'inserimento in graduatoria permanente, questa Corte ha già affermato che il collocamento in graduatoria e la conservazione di una posizione nella medesima costituiscono mere aspettative (sent. n. 168 del 2004). 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 terzo luogo, non si ravvisano i lamentati profili di difetto di ragionevolezza e di violazione della parità di trattamento, denunciati con riferimento alla circostanza che i criteri di valutazione del servizio già prestato sarebbero stati mutati nel corso di una procedura concorsuale. Spetta al legislatore di stabilire e mutare i criteri di valutazione dei titoli per perseguire interessi generali. I concorrenti, in considerazione della natura di mera aspettativa di chi attende il collocamento in graduatoria, non possono vantare né un diritto alla stabilità della disciplina, né un diritto a sfruttarne i mutamenti.

7. — Fondata è, invece, la questione sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., per la parte in cui la lettera *h)* del punto B.3) della tabella prevista dall'art. 1 del decreto-legge n. 97 del 2004 e allegata al medesimo decreto, convertito dalla legge 143 del 2004, prevede il raddoppio del punteggio per il servizio prestato nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni di montagna «anziché limitarlo al servizio prestato nelle scuole elementari di montagna di cui alla legge n. 90 del 1957».

Il riconoscimento del meccanismo premiale sulla base del solo criterio altimetrico contrasta con gli artt. 3 e 97 Cost.

Questa Corte ha già ritenuto inidoneo il solo criterio altimetrico, definito come «casuale», per l'attribuzione di benefici (sentenze n. 370 del 1985 e n. 254 del 1989). Anche nel caso in esame, tale criterio non basta per differenziare la posizione di chi insegna in scuole di montagna rispetto alla generalità degli insegnanti: il mero dato orografico non è in grado, se non ancorato alle condizioni dell'insegnamento, di fondare un diverso criterio di valutazione dei titoli di servizio.

Il giudice remittente reputa che l'attribuzione del punteggio raddoppiato a tutti gli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado solo perché situate nei comuni di montagna integri un trattamento diverso di situazioni che, non essendo idoneamente differenziate, risultano sostanzialmente identiche, in violazione dell'art. 3 Cost. Egli

ritiene, invece, che sia idoneo criterio di differenziazione per l'attribuzione del doppio punteggio il servizio prestato nelle scuole elementari pluriclasse, alla stregua della disciplina della legge n. 90 del 1957 e, in questi termini, delimita il *petitum*.

In effetti, nell'ordinamento esiste già una legislazione di favore per le sole scuole elementari di montagna (legge n. 90 del 1957), consolidata nel tempo (dal 1957 al 2004), secondo la quale la differenziazione rispetto a tutti gli altri insegnanti trova fondamento nell'insegnamento in scuole pluriclassi, quindi nell'effettiva gravosità dell'impegno didattico richiesto, consistente nel contemporaneo insegnamento ad alunni della scuola primaria appartenenti a classi diverse.

Pure violato è l'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento dell'azione amministrativa, atteso che il maggior punteggio così attribuito prescinde totalmente dall'esperienza didattica e, quindi, dai criteri di merito che devono essere alla base del reclutamento dei docenti.

Conseguentemente, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera h), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 97 del 2004 e allegata al medesimo decreto, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 143 del 2004, nella parte in cui, con riferimento ai comuni di montagna, non limita l'attribuzione del doppio punteggio alle scuole pluriclasse.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) *dichiara l'illegittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera h), della tabella prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto, (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, nella parte in cui, con riferimento ai comuni di montagna, non limita l'attribuzione del doppio punteggio alle scuole pluriclasse;*

2) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del paragrafo B.3), lettera h), della tabella, prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 e allegata al medesimo decreto, (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, sollevata, in riferimento agli articoli 24, 28, 97 e 113 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Catania, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

3) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8-nonies del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, sede di Catania e dal Tribunale amministrativo regionale del Molise, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 12

Sentenza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte costituzionale - Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Ordinanza di remissione - Indicazione, nella sola motivazione, di un parametro costituzionale senza alcuna argomentazione circa la sua violazione - Necessità di scrutinio della questione in relazione a detto parametro - Esclusione.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Costituzione, art. 120; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

Ambiente - Rifiuti - Regione Sardegna - Divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale - Ecceppita inammissibilità della questione perché sollevata in maniera perplessa - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Costituzione, art. 41; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 5, 11, 18 e 26.

Ambiente - Rifiuti - Regione Sardegna - Divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale - Ecceppita inammissibilità della questione per insufficiente motivazione circa la rilevanza - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Costituzione, art. 41; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 5, 11, 18 e 26.

Ambiente - Rifiuti - Regione Sardegna - Divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale - Ecceppita inammissibilità della questione per sopravvenuta abrogazione della normativa statale di principio asseritamente violata - Reiezione.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Costituzione, art. 41; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 5, 11, 18 e 26.

Ambiente - Rifiuti - Regione Sardegna - Divieto di smaltimento di rifiuti pericolosi di provenienza extraregionale - Contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale di non applicazione del criterio dell'autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti urbani ordinari ai rifiuti speciali pericolosi - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento della censura residua.

- Legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6, art. 6, comma 19.
- Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4; d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 5, 11, 18 e 26; Costituzione, art. 41.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2001), promosso con ordinanza del 27 settembre 2004 dal Tribunale amministrativo regionale della Sardegna sul ricorso proposto da Sipsa Ecologica S.r.l. contro la Regione Sardegna, iscritta al n. 18 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, 1^a serie speciale, dell'anno 2005;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;
Udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2006 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;
Udito l'avvocato Salvatore Alberto Romano per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna ha sollevato, con ordinanza del 27 settembre 2004, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione — legge finanziaria 2001), in riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e in relazione agli artt. 5, 11, 18 e 26 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), nonché in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Il Tribunale rimettente precisa che il giudizio *a quo*, promosso da una società che gestisce, in territorio sardo, un impianto di termodistruzione specializzato nello smaltimento di rifiuti sanitari pericolosi, ha ad oggetto la legittimità del provvedimento regionale con il quale la autorizzazione all'esercizio del detto impianto è stata vincolata all'osservanza della previsione normativa contenuta nell'art. 6, comma 19, della legge regionale n. 6 del 2001, in base alla quale «è fatto divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale».

Il rimettente, ricordato come il medesimo Tribunale amministrativo già aveva sollevato in passato, in termini analoghi, questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione ora censurata e che, in tale occasione, la Corte, con ordinanza n. 45 del 2004, ne aveva dichiarato la manifesta inammissibilità per non avere, allora, il rimettente considerato che l'applicazione della norma impugnata era stata sospesa per effetto di altra norma, preesistente alla emissione della ordinanza con la quale la questione era stata sollevata, rileva che, avendo, alla data in cui la questione viene nuovamente trattata, cessato i suoi effetti la norma che disponeva la sospensiva, la fattispecie sottoposta al suo esame è regolata dall'art. 6, comma 19, della legge regionale n. 6 del 2001.

Nell'ordinanza di rimessione del 27 settembre 2004, così come nella precedente, il Tribunale amministrativo regionale rileva, preliminarmente, come la tematica dedotta in giudizio non possa essere affrontata in termini di disapplicazione della legge regionale impugnata (per assertedo contrasto con le direttive 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE), in quanto la ricorrente individua il contrasto non con la normativa comunitaria, ma con i principi statali dettati dal d.lgs. n. 22 del 1997 (che ha dato attuazione alle suddette direttive nell'ordinamento nazionale).

Il giudice *a quo* osserva, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, che più volte la Corte costituzionale ha affermato che il principio di autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi, stabilito dall'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 22 del 1997 — il quale vieta lo smaltimento di tali rifiuti in Regioni diverse da quella in cui sono stati prodotti — non è applicabile rispetto ai rifiuti pericolosi, riguardo alla cui eliminazione vale, viceversa, il criterio della necessaria individuazione degli appropriati impianti specializzati, che non consente di determinare *a priori* l'ambito territoriale ottimale di smaltimento.

Aggiunge il rimettente che, sebbene le peculiari connotazioni geografiche e socio-economiche della Regione Sardegna potrebbero giustificare sul punto un diverso regime rispetto alle altre regioni d'Italia, stanti anche i profili di diseconomicità che potrebbero derivare dallo smaltimento di rifiuti pericolosi extraregionali in stabilimenti ubicati in Sardegna, nondimeno la questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, della legge regionale n. 6 del 2001 si pone in termini di non manifesta infondatezza.

Infatti, prosegue il Tribunale amministrativo, la norma in questione non è riconducibile ad alcuna di quelle, elencate nell'art. 3 dello statuto di autonomia, per le quali la Regione dispone di competenza legislativa primaria, potendo essere compresa, peraltro solo in parte, in quella dell'«igiene e sanità», indicata all'art. 4, lettera *i*), del medesimo statuto. Cioè fra quelle riguardo alle quali la competenza legislativa regionale, essendo concorrente, è assoggettata al rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato; limiti segnatamente individuati in quelli dettati dagli artt. 5, 11, 18 e 26 del citato decreto legislativo n. 22 del 1997.

Infine, il rimettente ritiene la norma censurata in contrasto anche con l'art. 41 della Costituzione, in quanto, «qualora si ritenga l'insussistenza di condizioni che legittimerebbero la Regione Sarda ad adottare una legislazione differente da quelle delle altre regioni», resterebbe priva di giustificazione la compressione del diritto di iniziativa economica della impresa ricorrente nonché delle altre imprese del settore.

2. — Si è tempestivamente costituita in giudizio la Regione Sardegna sostenendo la inammissibilità della questione e, in subordine, la sua infondatezza.

Quanto alla prima eccezione, ad avviso della difesa regionale il rimettente avrebbe motivato sulla non manifesta infondatezza «in modo perplessivo ed equivoco», offrendo argomenti sia a favore sia contro la pretesa illegittimità della norma.

Sulla infondatezza, la difesa regionale ritiene che la disciplina di cui trattasi rientrerebbe nell'ambito della competenza legislativa funzionalmente riservata alla Regione.

Infatti, rammentato come la materia connessa alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti è intrecciata con la complessa problematica relativa alla duplice competenza legislativa in tema di «tutela dell'ambiente» e di «valorizzazione dei beni ambientali» e che la prima è considerata nella giurisprudenza della Corte non una «materia» ma un «valore» cui sottendono una serie di competenze legislative ora statali ora regionali, la Regione osserva che la disciplina relativa alla gestione e allo smaltimento dei rifiuti si interseca con le competenze, esclusive, relative a «agricoltura» e a «acque minerali e termali» e con quelle, concorrenti, relative a «commercio» e a «igiene e sanità».

Ciò detto, essa rileva che, caduto, per effetto dell'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per le materie di cui all'art. 117, comma quarto, della Costituzione, il limite posto dalle «norme di riforma economico-sociale» (sentenza n. 274 del 2003), la sua competenza legislativa esclusiva è subordinata solo al rispetto della Costituzione e delle norme comunitarie, mentre, quanto alla competenza concorrente, la medesima è tenuta solo al rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale.

Riguardo allo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi, il principio fondamentale, prosegue la difesa regionale, è costituito dal principio di autosufficienza, mentre, per quelli pericolosi, vige il principio che lo smaltimento debba avvenire «in uno degli impianti appropriati più vicini, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi», integrandosi così il criterio della specializzazione con quello della prossimità, onde ridurre il più possibile i rischi connessi alla movimentazione dei rifiuti.

La Regione sostiene, pertanto, che, legittimamente, data la sua peculiarità insulare, essa, nel bilanciare i due criteri, ha valorizzato il secondo, considerati i rischi che potrebbero derivare dal trasferimento via mare di rifiuti pericolosi.

Riguardo alla censura connessa alla violazione dell'art. 41 della Costituzione, la difesa regionale osserva che questa è subordinata alla presunta incompetenza regionale ad emanare la normativa impugnata. Dimostrata, perciò, la infondatezza di tale primo assunto, discenderebbe anche la infondatezza della seconda censura.

3. — Nell'imminenza della trattazione della questione in udienza pubblica la Regione Sardegna ha depositato una memoria illustrativa in cui ha ribadito le proprie conclusioni, anche alla luce delle intervenute sopravvenienze normative, costituite dall'articolato del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ritenute non incidenti in maniera significativa sulla questione.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna dubita, con riferimento agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e in relazione agli artt. 5, 11, 18 e 26 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), nonché con riferimento all'art. 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione — legge finanziaria 2001), nella parte in cui tale disposizione nel fare «divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale», non distingue, ai fini della applicabilità del divieto, fra rifiuti urbani non pericolosi e rifiuti pericolosi (*rectius*: speciali).

Va, peraltro, detto che nella ordinanza di rimessione è anche menzionato l'art. 120 della Costituzione; ma, per ciò che concerne questo parametro, deve chiarirsi che nel provvedimento del giudice *a quo* esso è solamente citato, senza alcuna argomentazione e con formulazione che induce a ritenerlo riferito alla prospettazione avanzata dal ricorrente nel giudizio *a quo* e non ai motivi di impugnazione della norma. Esso, pertanto, neppure richiamato nel dispositivo della ordinanza, non costituisce parametro di costituzionalità invocato dal rimettente.

2. — Poiché la difesa della costituita Regione Sardegna ha preliminarmente eccepito la inammissibilità della questione — avendo, a suo avviso, il rimettente prospettato il dubbio di costituzionalità in maniera perplessa, con argomenti destinati sia a sostenere la possibile incostituzionalità della norma impugnata sia, al contrario, volti a confermarne la compatibilità costituzionale — questa Corte deve prioritariamente decidere su tale punto.

L'eccezione non è fondata.

Dall'esame della ordinanza di rimessione emerge con chiarezza che il Tribunale amministrativo regionale, esaminata e richiamata la giurisprudenza di questa Corte formatasi sulla specifica tematica, ritiene la norma censurata inconciliabile con i principi dalla medesima enunciati.

È ben vero che a tali considerazioni il giudice amministrativo aggiunge che, stante la peculiarità geografica propria della Sardegna, regione insulare, potrebbe essere difficile ipotizzare un sito ubicato nell'isola quale luogo più appropriato per lo smaltimento dei rifiuti pericolosi prodotti «nelle regioni dell'Italia continentale».

Ma — a prescindere dalla circostanza che la presente questione non viene sollevata sotto il profilo della ragionevolezza o meno del divieto imposto dalla norma impugnata ma per una lamentata inosservanza da parte del legislatore sardo dei limiti costituzionalmente fissati alla sua autonomia normativa — tale rilievo, attenendo, come riconosciuto dallo stesso rimettente, alla «economicità complessiva del ciclo produttivo» connesso alla attività di smaltimento dei rifiuti, si risolve in una osservazione di tipo fattuale sulla opportunità di determinate scelte legislative sulle quali, prosegue il rimettente, «la discussione è (al medesimo) preclusa».

Si aggiunga che queste considerazioni vengono svolte dal rimettente dopo aver concluso la sua disamina in ordine alla sussistenza, alla luce della giurisprudenza costituzionale che viene analizzata (sentenze n. 505 del 2002, n. 335 del 2001 e n. 281 del 2000), del requisito della «non manifesta infondatezza». Esse, quindi, non si inseriscono nel processo decisionale che lo induce a sottoporre alla Corte la questione di legittimità, ma sono espressamente formulate come un contributo *ex post* rimesso alla valutazione della Corte.

Per ciò che concerne le ulteriori questioni di ammissibilità, va dato atto che il rimettente, chiamato a giudicare della legittimità di un provvedimento amministrativo emanato in applicazione della norma censurata, ha adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza nel giudizio *a quo* della prospettata questione, dal cui esito dipende, infatti, la decisione della controversia nell'ambito della quale l'incidente di costituzionalità si iscrive.

Va altresì osservato che non preclusiva dell'esame del merito della presente questione è l'abrogazione delle norme statali indicate dal rimettente come espressive dei principi fondamentali cui il legislatore regionale deve attenersi nell'esplicazione della competenza legislativa concorrente, avvenuta successivamente alla adozione della ordinanza con la quale è stata sollevata la questione.

Infatti, anche se l'intero decreto legislativo n. 22 del 1997 è stato espressamente abrogato a seguito della entrata in vigore dell'art. 264 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), tuttavia deve rilevarsi che il contenuto dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 22 del 1997 — individuato dal rimettente quale principio fondamentale violato — è stato trasfuso, per quanto interessa, con corrispondenza sostanziale, nel vigente art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, il quale, non diversamente dalla previgente disposizione, prevede per i soli rifiuti urbani non pericolosi il divieto di smaltimento al di fuori della Regione ove gli stessi sono stati prodotti.

3. — Nel merito, la questione è fondata.

Il titolo di legittimazione legislativa, riguardo alla disciplina afferente allo smaltimento dei rifiuti, è rinvenibile, con riferimento alla Regione Sardegna, nell'art. 4, lettera *i*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), il quale dispone che la Regione, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento interno ed internazionale, nonché entro i principi stabiliti con legge dello Stato, ha competenza legislativa in materia di «igiene e sanità pubblica». Si verte, quindi, in materia in cui, alla luce dello speciale statuto di autonomia, la Regione ha potestà legislativa concorrente.

La competenza primaria nelle materie dell'«agricoltura» e delle «acque minerali e termali», invocata dalla Regione, non rileva se non come limite esterno, nel senso che tali materie non debbono essere negativamente incise dalla normativa relativa alla gestione dei rifiuti. Si tratta, peraltro, di un'ipotesi che risulta estranea alla questione in oggetto.

Occorre, pertanto, vedere se la disposizione censurata dal Tribunale amministrativo, la quale, come detto, vieta in generale di trasportare, stoccare, conferire o trattare nel territorio sardo, anche al fine di ivi provvedere al loro smaltimento, rifiuti di ogni genere, sia o meno in linea con i principi dettati in materia dallo Stato.

Questa Corte già più volte è intervenuta sui limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, pervenendo sostanzialmente ad una duplice soluzione in relazione alla tipologia dei rifiuti in questione.

Da un lato si è statuito che, alla luce del principio di autosufficienza stabilito espressamente, ora, dall'art. 182, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, ma, già in passato, affermato dall'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 22 del 1997, il divieto di smaltimento dei rifiuti di produzione extraregionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi; mentre si è, d'altro canto, affermato che il principio dell'autosufficienza locale ed il connesso divieto di smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale non possono valere per quelli pericolosi — fra i quali sono compresi, fra gli altri, anche gran parte di quelli di origine sanitaria (sentenza n. 281 del 2000) — né per quelli speciali non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

Si è, infatti, rilevato che per tali tipologie di rifiuti — pericolosi e speciali (sentenza n. 505 del 2002) — non è possibile prevenire in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, cosa che, conseguentemente, rende impossibile «individuare un ambito territoriale ottimale che valga a garantire l'obiettivo della autosufficienza nello smaltimento» (sentenza n. 335 del 2001).

Tanto più che vi è la necessità, per determinate categorie di rifiuti (quali quelli sanitari pericolosi), che lo smaltimento avvenga in strutture specializzate, non presenti in maniera omogenea sul territorio nazionale. Questa constatazione vale a superare le argomentazioni della Regione che tendono a valorizzare il requisito della «prossimità» rispetto a quello della «specializzazione». È evidente, infatti, che l'ordine logico richiede che il requisito della «specializzazione» preceda quello della «prossimità», posto che solo dopo aver determinato la tipologia dei rifiuti può aversi un quadro della dislocazione degli impianti che trattano del loro smaltimento nel territorio nazionale. Del resto, questa Corte già si è pronunciata nelle sentenze innanzi citate sulla impossibilità che, per le tipologie di rifiuti che esulano dalla «ordinarietà», sia predeterminato un ambito territoriale ottimale e sulla necessità che lo smaltimento sia effettuato nella maniera più appropriata.

Dalle citate sentenze emerge che il principio dell'autosufficienza regionale nello smaltimento dei rifiuti urbani ordinari non si applica alle tipologie di rifiuti speciali pericolosi.

Poiché la censurata disposizione, operando una indiscriminata assimilazione di ogni genere di rifiuto di origine extraregionale, ne vieta globalmente l'ingresso nel territorio regionale, anche se, come nel caso in oggetto, finalizzato allo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi, ne deriva il suo contrasto con il principio fondamentale rilevabile nella legislazione dello Stato e, quindi, la sua incostituzionalità.

4. — L'accoglimento della questione con riferimento alla violazione dei limiti fissati alla autonomia legislativa regionale, assorbe la residua censura svolta dal rimettente riguardo alla affermata lesione dell'art. 41 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 19, della legge della Regione Sardegna 24 aprile 2001, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2001), nella parte in cui, nel fare «divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale», non esclude dall'applicabilità del divieto i rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 13

Sentenza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Corte costituzionale - Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati - Intervento delle persone offese costituite parte civile spiegato oltre il prescritto termine perentorio - Inammissibilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (doc. IV-*quater*, n. 44).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 37 e 25; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26.

Corte costituzionale - Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati - Eccezioni inammissibilità per mancata esposizione delle ragioni del conflitto - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (doc. IV-*quater*, n. 44).
- Costituzione, art. 68, primo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria precedente - Insussistenza - Spettanza alla Camera dei deputati della potestà contestata.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 (doc. IV-*quater*, n. 44).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 12 aprile 2005 relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Marcello Dell'Utri nei confronti del dott. Gian Carlo Caselli ed altri, promosso con ricorso del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, notificato il 25 maggio 2006, depositato in cancelleria il 12 giugno 2006 ed iscritto al n. 41 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di merito;

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati, nonché l'atto di intervento, fuori termine, del dott. Gian Carlo Caselli ed altri;

Udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2006 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Udito l'avvocato Massimo Luciani per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. — Con il ricorso indicato in epigrafe, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano — nel corso di un procedimento penale a carico del deputato Marcello Dell'Utri per il reato di diffamazione a mezzo stampa — ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in

relazione alla deliberazione adottata il 12 aprile 2005 (Doc. IV - *quater*, n. 44), con cui si è dichiarato che i fatti per i quali è in corso l'indicato procedimento penale concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, con conseguente insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il giudice per le indagini preliminari riferisce che il procedimento penale in questione, promosso a seguito di querela proposta il 9 giugno 1999 (ed altra, non indicata dal ricorrente, del 21 luglio 1999) dall'allora Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo dott. Giancarlo Caselli e dai sostituti dottori Guido Lo Forte, Domenico Gozzo, Antonio Ingroia, Mauro Terranova, Lia Sava ed Umberto De Giglio, ha ad oggetto le affermazioni del deputato Dell'Utri contenute in due interviste pubblicate, il 10 marzo 1999 e il 15 luglio 1999, dal quotidiano «La Stampa» a seguito delle richieste di custodia cautelare e di utilizzazione dei tabulati telefonici formulate nei suoi confronti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo.

In particolare, nel corso delle indicate interviste, il deputato Dell'Utri avrebbe offeso la reputazione delle costituite parti civili affermando: «mi negano il diritto di difesa, da Caselli in giù hanno un atteggiamento minaccioso ed intimidatorio; alle richieste della mia difesa reagiscono con fastidio, instaurando un clima di completa paranoia, con deliri di onnipotenza ed arroganza [...] lo vede che sono paranoici [...] vede la malafede» e, rispondendo alla domanda se era in atto un complotto con finalità politiche, avrebbe precisato che: «io il mezzo, Berlusconi il fine», ed ancora, «quanto all'inquinamento delle prove, sono proprio loro (le costituite parti civili) a truccare e a falsificare le carte [...] ci sono dei fotogrammi [...] che sono stati manomessi [...] sono io o loro ad inquinare? [...] sono stati scorretti sino alla frode processuale [...] Ingroia è un folle che mente sapendo di mentire».

La Camera dei deputati, con delibera in data 12 aprile 2005, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, ha dichiarato che i fatti per i quali era in corso il procedimento penale nei confronti del deputato Dell'Utri concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadevano, pertanto, nella previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del giudice per le indagini preliminari, diversamente da quanto sostenuto nella delibera impugnata, non sussisterebbero i presupposti per poter considerare le dichiarazioni rese dal deputato Dell'Utri direttamente connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari, essendo tali dichiarazioni collegate esclusivamente alle vicende processuali di quest'ultimo, cioè alle richieste di custodia cautelare e di utilizzazione dei tabulati telefonici avanzate nei suoi confronti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo.

In proposito, il ricorrente, riportando la giurisprudenza costituzionale, osserva che l'insindacabilità delle dichiarazioni rese *extra moenia* può essere riconosciuta solo ove sia riscontrata la sussistenza del nesso funzionale e cioè vi sia corrispondenza sostanziale tra le stesse e quelle espresse nell'ambito dell'attività tipica del parlamentare.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 195 dell'11 maggio 2002.

3. — Il ricorso, unitamente all'ordinanza suddetta, è stato notificato il 25 maggio 2006 e depositato il 12 giugno 2006.

4. — Con memoria del 13 giugno 2006 si è costituita la Camera dei deputati, in persona del suo Presidente giusta deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 6 del 6 giugno 2006.

4.1. — La difesa della Camera, in via preliminare, chiede che il conflitto sia dichiarato inammissibile, in quanto il ricorrente non ha indicato le ragioni per le quali non ricorrerebbe il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* dal deputato Dell'Utri e la sua attività di parlamentare, non essendo a tal fine sufficiente l'affermazione secondo cui esse risultano collegate esclusivamente alle vicende processuali di quest'ultimo.

5. — Nel merito, la Camera dei deputati ritiene che il ricorso sia infondato avendo la Corte, con la sentenza n. 223 del 2005, rigettato analogo conflitto avente ad oggetto dichiarazioni simili rilasciate a una diversa fonte di informazione dal deputato Dell'Utri nell'ambito della medesima vicenda processuale che lo vedeva coinvolto. Nell'indicata pronuncia la Corte ha ritenuto rilevante la circostanza che l'intervista rilasciata dal deputato Dell'Utri concerneva un processo che lo riguardava direttamente ed era intervenuta nella pendenza del procedimento di autorizzazione alla richiesta di arresto avanzata nei suoi confronti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo; procedimento, nel corso del quale, nella seduta della Giunta per le autorizzazioni del 6 aprile 1999 e nella seduta della Camera dei deputati del 13 aprile 1999, il deputato Dell'Utri era anche intervenuto.

In particolare, l'intervista pubblicata il 10 marzo 1999 si colloca temporalmente subito dopo la trasmissione alla Camera dei deputati, avvenuta il 9 marzo 1999, della richiesta di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palermo che aveva disposto l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere nei confronti del deputato Dell'Utri, richiesta rigettata dall'Assemblea della Camera il 13 aprile 1999.

Assume, poi, la resistente che le dichiarazioni rese *extra moenia* dal deputato Dell'Utri si inseriscono nel più generale contesto della polemica politica involgente i temi del rapporto tra politica e magistratura, assumendo sul punto rilievo i numerosi atti tipici posti in essere sia da appartenenti al gruppo parlamentare di cui faceva parte il deputato Dell'Utri, sia da altri parlamentari, intervenuti prima e dopo le dichiarazioni oggetto di imputa-

zione. Tali atti, sempre a parere della difesa della Camera, sarebbero rilevanti in quanto aventi ad oggetto, in generale, le modalità di conduzione delle indagini e la gestione dei pentiti da parte degli uffici della pubblica accusa e, in particolare, da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo nell'ambito del procedimento a carico del deputato Dell'Utri, risultando a quest'ultimo collegati in ragione del legame esistente tra gli appartenenti allo stesso gruppo parlamentare.

6. — Sono intervenute le parti civili del procedimento principale chiedendo, in via preliminare, che la Corte dichiari ammissibile il loro intervento, in ragione del possibile pregiudizio della loro posizione processuale in caso di mancato accoglimento del presente conflitto e, nel merito, che la delibera impugnata sia annullata.

7. — In prossimità dell'udienza gli intervenienti hanno depositato memoria, chiedendo che il loro intervento, ancorché tardivo, sia dichiarato ammissibile dalla Corte, non potendosi, a loro avviso, interpretare come perentori i termini a tal uopo fissati dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

8. — Anche la Camera dei deputati ha depositato memoria con la quale, oltre a ribadire le argomentazioni già espresse nelle prime difese, ha chiesto che la Corte dichiari inammissibile il ricorso in quanto il ricorrente si sarebbe limitato a riportare solo parte delle frasi contenute nelle interviste oggetto di imputazione nei confronti del deputato Dell'Utri, impedendo in tal modo l'esame sulla sussistenza del nesso funzionale.

Nel merito, la difesa della Camera osserva che l'intervista del 15 luglio 1999 è stata rilasciata nella pendenza del procedimento di autorizzazione all'utilizzazione dei tabulati telefonici riguardanti il deputato Dell'Utri, avendo la Camera dei deputati, il 15 luglio 1999, deciso in ordine alla suddetta richiesta avanzata il 1° aprile 1999 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo. Da ciò conseguirebbe che l'intervista pubblicata il giorno stesso, ma rilasciata il giorno precedente alla decisione della Camera dei deputati, sarebbe coperta dalla garanzia di cui all'art. 68 della Costituzione per le stesse motivazioni poste a fondamento della sentenza della Corte n. 223 del 2005.

Considerato in diritto

1. — Il conflitto di attribuzione sollevato dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano investe la deliberazione (Doc. IV - *quater*, n. 44), con cui, il 12 aprile 2005, la Camera dei deputati ha ritenuto insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni del deputato contenute in due interviste pubblicate sul quotidiano «La Stampa», il 10 marzo 1999 e 15 luglio 1999 (per le quali è stata esercitata nei suoi confronti l'azione penale in ordine al reato di diffamazione), e relative alle richieste di autorizzazione all'esecuzione della misura della custodia cautelare in carcere e di utilizzazione dei tabulati telefonici avanzate nei suoi confronti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo.

Secondo il ricorrente, la Camera dei deputati, con la citata deliberazione di insindacabilità, avrebbe illegittimamente esercitato il proprio potere ed in tal modo leso le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria.

2. — In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di Giancarlo Caselli, Guido Lo Forte, Domenico Gozzo, Antonio Ingroia, Mauro Terranova, Lia Sava ed Umberto De Giglio, in quanto il relativo atto è stato depositato tardivamente, cioè oltre i termini previsti dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale (sentenza n. 417 del 1999), termini la cui natura perentoria è stata riconosciuta da questa Corte, data l'esigenza che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi (da ultimo sentenze n. 322 e n. 316 del 2006).

3. — Sempre in via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità avanzate dalla difesa della Camera dei deputati.

In proposito, si osserva che l'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale prescrive che il ricorso contenga «l'esposizione sommaria delle ragioni del conflitto e l'indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia». Entrambe le prescrizioni sono soddisfatte dall'atto introduttivo, in cui non solo vengono riportate le dichiarazioni rese dal parlamentare in relazione alle quali è pendente procedimento penale, ma sono anche esposte le ragioni di fatto e di diritto che inducono il ricorrente a ritenere non invocabile, nel caso di specie, l'art. 68, primo comma, della Costituzione, e a denunciare la lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

4. — Nel merito, il ricorso deve essere rigettato.

Sul punto si rileva che le dichiarazioni *extra moenia* oggetto della delibera di insindacabilità impugnata si pongono in stretta correlazione con quelle già scrutinate da questa Corte con la sentenza n. 223 del 2005, traendo origine dalla stessa vicenda processuale.

4.1. — Il deputato, a seguito della richiesta di applicazione di misura cautelare avanzata nei suoi confronti da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, e pervenuta alla Camera dei deputati il 9 marzo 1999, rilasciava il giorno successivo due interviste, una al quotidiano «Il Messaggero», l'altra, al quotidiano «La Stampa». Entrambe le interviste avevano ad oggetto la suddetta richiesta di applicazione di misura cautelare e, in particolare, la gestione delle indagini da parte della citata Procura della Repubblica nell'ambito del processo penale che lo vedeva indagato.

Questa Corte, con la sentenza n. 223 del 2005, ha rigettato il ricorso proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma relativo alle dichiarazioni rilasciate dal deputato al quotidiano «Il Messaggero», in quanto intervenute nella pendenza del procedimento di autorizzazione, da parte della Camera dei deputati, all'esecuzione della misura cautelare richiesta dalla citata Procura della Repubblica. Questa Corte ha ritenuto, infatti, applicabile la garanzia costituzionale di cui all'art. 68, primo comma, Cost., poiché la dichiarazione avente ad oggetto il procedimento parlamentare di autorizzazione era diretta ad ottenere dalla Camera il diniego all'esecuzione del provvedimento cautelare richiesto, così come «del resto puntualmente comprovato dalla sostanziale corrispondenza del loro contenuto con quanto dallo stesso deputato affermato nell'ulteriore corso del procedimento, in sede di audizione avanti la Giunta per le autorizzazioni, il 6 aprile 1999».

Ciò vale anche per le dichiarazioni rilasciate il 10 marzo 1999 dal deputato al quotidiano «La Stampa», le quali hanno contenuto analogo e si collocano nello stesso lasso temporale — e cioè in pendenza del procedimento di autorizzazione, da parte della Camera dei deputati, all'applicazione della misura cautelare richiesta dalla citata Procura della Repubblica — rispetto a quelle oggetto della sentenza n. 223 del 2005.

4.2. — Analoghe considerazioni valgono in relazione all'intervista pubblicata il 15 luglio 1999.

In proposito si osserva che anche tali dichiarazioni traggono spunto dal procedimento penale sopra indicato ed hanno sempre ad oggetto la presunta strumentalità con la quale la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo avrebbe condotto le indagini nei confronti del deputato.

In particolare, il deputato, il 14 luglio 1999, interveniva presso l'Assemblea durante la discussione sulla richiesta all'utilizzazione dei tabulati telefonici avanzata, il 1° aprile 1999, nei suoi confronti dalla citata Procura della Repubblica. Lo stesso giorno la Camera dei deputati accoglieva la suddetta richiesta e il deputato rilasciava l'intervista poi pubblicata il giorno successivo sul quotidiano «La Stampa».

Tali dichiarazioni risultano, quindi, rilasciate nel corso, o comunque in occasione, del procedimento di autorizzazione di cui al terzo comma dell'art. 68 della Costituzione e collegate alla richiesta a tal uopo avanzata dalla citata Procura della Repubblica in modo tale da risultare, per ciò solo, qualificate e coperte dalla garanzia di cui all'art. 68 della Costituzione, valendo anche in questo caso i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 223 del 2005.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato Marcello Dell'Utri, oggetto del procedimento penale pendente davanti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 14

Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Infrazione del divieto di accesso nelle zone a traffico limitato - Trattamento sanzionatorio in caso di più violazioni della stessa disposizione - Possibilità, per il giudice, di applicare un'unica sanzione, sia pure aumentata fino al triplo - Mancata previsione - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Erro-
neità del presupposto interpretativo - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 198, comma 2.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 198, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso con ordinanza del 10 maggio 2005 dal Giudice di pace di Milano, nel procedimento civile vertente tra Nonnis Marzano Alighiero e il Comune di Milano, iscritta al n. 114 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, 1^a serie speciale, dell'anno 2006;

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

Udito nella Camera di consiglio dell'11 ottobre 2006 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Ritenuto che nel corso di un giudizio di opposizione a due verbali di accertamento di infrazioni all'art. 7, comma 14, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), per circolazione in zona a traffico limitato, promosso da Nonnis Marzano, il Giudice di pace di Milano, con ordinanza 10 maggio 2006, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 198, comma 2, dello stesso decreto legislativo, per violazione del principio di ragionevolezza;

che l'accertamento delle due infrazioni, secondo il giudice rimettente, era avvenuto in Milano, Corso Garibaldi, alla stessa data (29 febbraio 2004), a distanza di 31 secondi;

che, dovendosi comminare al trasgressore, in base all'art. 198, comma 2, del codice della strada, una sanzione per ogni violazione accertata, in deroga al principio di cui al comma 1, secondo il quale, per più violazioni della stessa disposizione, la sanzione è unica e può essere aumentata fino al triplo, ritiene il rimettente di sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma indicata, nella parte in cui non consente al giudice di applicare, comunque, per più violazioni di una stessa disposizione, la sanzione prevista dalla legge, sia pure aumentata fino al triplo;

che la disposizione censurata contrasterebbe con il principio costituzionale di ragionevolezza, mancando la proporzionalità tra le sanzioni da applicare e la gravità delle violazioni commesse, conseguendone un trattamento ingiusto e irrazionale;

che, quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva che, nella vigenza della norma impugnata, il ricorso in opposizione ai verbali di accertamento dovrebbe essere rigettato, e che le sanzioni irrogabili, dello stesso o di diverso importo, sarebbero comprese tra € 68,25 e € 275,10, laddove, se la norma venisse dichiarata illegittima, la sanzione da irrogare sarebbe unica, e aumentata fino al triplo;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria di inammissibilità e comunque la pronuncia di infondatezza della questione sollevata.

Considerato che il Giudice di pace di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 198, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui, per le infrazioni commesse nelle zone a traffico limitato, non consente al giudice, in caso di più violazioni della stessa disposizione, di irrogare una sola sanzione sia pure aumentata fino al triplo, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione;

che il giudice rimettente, in una fattispecie in cui le violazioni sono state accertate, sulla stessa strada, a distanza di 31 secondi l'una dall'altra, non ha in alcun modo motivato sull'applicabilità o meno del principio contenuto nell'art. 8-bis, comma 4, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), secondo cui «Le violazioni amministrative successive alla prima non sono valutate, ai fini della reiterazione, quando sono commesse in tempi ravvicinati e riconducibili ad una programmazione unitaria»;

che proprio la contiguità temporale tra i due accertamenti e il fatto che siano stati compiuti lungo la stessa via, evidenziano che il giudice *a quo* è partito da un erroneo presupposto interpretativo, affermando la necessità dell'applicazione, nella fattispecie in esame, di due distinte sanzioni, senza esporre le ragioni per le quali non si ritiene potersi configurare non solo un'unica condotta, ma anche un'unica violazione, con il conseguente superamento del dubbio di costituzionalità sollevato, dal momento che non ad ogni accertamento deve necessariamente corrispondere una contravvenzione, trattandosi di condotte (la circolazione in zona vietata) di durata;

che tale vizio dell'ordinanza determina, sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte, la manifesta infondatezza della questione (ordinanze nn. 118, 54 e 1 del 2005).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 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 dell'art. 198, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice di pace di Milano, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 15

Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Edilizia popolare, economica e sovvenzionata - Azioni esecutive dei creditori, mutuatari della cassa depositi e prestiti, nei confronti degli enti costruttori di case popolari ed economiche (IACP) - Esperibilità subordinata al preventivo nulla-osta del Ministro per i lavori pubblici (ora Assessore regionale ai lavori pubblici) - Dedotta violazione dei principi di uguaglianza e di effettività della funzione giurisdizionale - Omessa motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- R.d. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 80, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, secondo comma, del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165 (Testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica), promosso con ordinanza del 13 settembre 2004 dal Tribunale amministrativo regionale della Puglia - Sezione distaccata di Lecce, sul ricorso proposto da I.COS. S.p.A. nei confronti dell'Istituto Autonomo Case Popolari di Brindisi, iscritta al n. 1093 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, 1^a serie speciale, dell'anno 2005;

Visto l'atto di costituzione della I.COS. S.p.A.;

Udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2006 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Ritenuto che, nel corso di giudizio amministrativo per l'esecuzione del giudicato, costituito da sentenza del Tribunale di Brindisi di condanna dell'Istituto Autonomo Case Popolari (I.A.C.P.) di Brindisi al pagamento a favore della I.COS. S.p.A. di lire 104.816.630, oltre accessori e spese, il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, ha sollevato, con ordinanza 13 settembre 2004, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, secondo comma, del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165 (Testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica), laddove subordina l'esercizio dell'azione esecutiva nei confronti degli enti costruttori di case popolari al preventivo rilascio di nulla-osta amministrativo, per violazione dei principi di uguaglianza e di effettività della funzione giurisdizionale (art. 3 e 24 della Costituzione);

che il giudice rimettente premette: che la I.COS. S.p.A. aveva intimato infruttuosamente precetto all'istituto debitore; che aveva diffidato, senza esito, l'I.A.C.P. ad adempiere e che, in seguito a ciò, aveva proposto ricorso chiedendo al giudice di adottare i provvedimenti necessari a dare completa ed effettiva attuazione alla sentenza;

che l'I.A.C.P. si era opposto deducendo l'assenza di preventivo nulla-osta all'azione esecutiva da parte del Ministero dei lavori pubblici (ora: Regione);

che, sotto il profilo della rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva che la norma censurata trova applicazione indipendentemente dall'esistenza di mutui o contributi statali concessi a favore dell'I.A.C.P., con la conseguenza che la pretesa esecutiva azionata, attraverso la quale il creditore può ottenere il soddisfacimento delle proprie ragioni, è realizzabile solo in quanto quella disposizione sia rimossa dall'ordinamento;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, rileva il giudice *a quo* che il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi non può subire significative e ingiustificate compressioni, come la giurisprudenza costituzionale ha palesato, facendo venire meno le norme che si rivelassero tali da ostacolare e rendere difficile l'esercizio di quel diritto;

che la previsione del nulla-osta ministeriale (ora regionale) rende impossibile o comunque estremamente difficoltoso l'accesso alla tutela giurisdizionale, tanto più che, in assenza di regole per l'esercizio del potere autorizzatorio, l'azione finisce per essere subordinata all'incontrollata discrezionalità, se non all'arbitrio, della pubblica amministrazione;

che il nulla-osta preventivo, peraltro, non sembra pienamente giustificato dalla specificità delle funzioni dell'ente, giacché, se è vero che l'edilizia popolare costituisce «servizio pubblico di protezione civile», è vero anche che numerosi altri interessi pubblici, di pari o maggiore rilevanza, sono sottoposti al rischio di un possibile ritardo nell'espletamento della funzione;

che, sempre secondo il rimettente, risulta altresì violato il principio di uguaglianza, per la diversa garanzia riservata ai creditori dell'ente pubblico, atteso che, pur in presenza di situazioni identiche, solo per alcuni si richiede il filtro della determinazione amministrativa ai fini dell'accesso alla tutela giurisdizionale;

che nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la I.COS. S.p.A., riportandosi a tutti i propri scritti difensivi depositati nel giudizio *a quo*.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 80, secondo comma, del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165 (Testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica), laddove subordina l'esercizio dell'azione esecutiva nei confronti degli enti costruttori di case popolari, al preventivo rilascio di nulla-osta amministrativo, per violazione dei principi di uguaglianza e di effettività della funzione giurisdizionale (art. 3 e 24 della Costituzione);

che il primo comma del richiamato art. 80 stabilisce che tutti i rapporti tra imprese appaltatrici ed enti costruttori di case popolari ed economiche mutuatari della Cassa depositi e prestiti o dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato sono regolati dalle norme in vigore per le opere in conto dello Stato;

che il successivo secondo comma aggiunge che «i creditori di detti enti non possono esercitare contro i medesimi né proseguire, se iniziate, azioni esecutive né promuovere procedure fallimentari senza il preventivo nulla osta del Ministro per i lavori pubblici o di quello per le comunicazioni qualora trattisi di cooperative mutuarie dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato»;

che, in presenza della chiara disposizione normativa, secondo cui è fatto divieto ai creditori degli enti costruttori di case popolari ed economiche, in quanto mutuatari della Cassa depositi e prestiti, di iniziare e proseguire azioni esecutive contro i medesimi senza il preventivo nulla osta del Ministro per i lavori pubblici, il giudice rimettente si limita ad affermare apoditticamente, ai fini della rilevanza della questione, che il citato art. 80 «trova applicazione [...] indipendentemente dall'esistenza di mutui o contributi statali concessi in favore dell'I.A.C.P.», senza in alcun modo motivare le ragioni di tali conclusioni e senza descrivere la fattispecie sottoposta al suo esame;

che, non risultando osservata la prescrizione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in forza del quale il giudice è tenuto ad indicare nell'ordinanza i termini e i motivi della rimessione, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, secondo comma, del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165 (Testo unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 16

Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Decreto penale di condanna - Opposizione - Rimessione in termine dell'imputato in caso di mancata conoscenza del provvedimento per colpa a lui imputabile - Mancata previsione - In subordine, prevista decorrenza del termine per la proposizione di opposizione, e per la conseguente irrevocabilità del decreto, dalla mera notificazione e non dall'effettiva conoscenza di esso - Lamentata lesione del principio del contraddittorio nella formazione della prova - Sopravvenuta modifica della norma censurata - Necessità di nuovo esame sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Cod. proc. pen., art. 175, comma 2.
- Cod. proc. pen., artt. 461, comma 1, e 648, comma 3.
- Costituzione, art. 111, quinto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, nonché, in via subordinata, degli artt. 461, comma 1, e 648, comma 3, cod. proc. pen., promosso con ordinanza del 9 settembre 2004 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di G. G., iscritta al n. 1046 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, 1^a serie speciale, dell'anno 2005;

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

Udito nella Camera di consiglio del 6 dicembre 2006 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, con ordinanza del 9 settembre 2004, ha sollevato, in riferimento all'art. 111, quinto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la restituzione nel termine per proporre opposizione a decreto penale nel caso in cui la mancata conoscenza effettiva del provvedimento sia dovuta a colpa del destinatario; nonché, in via subordinata, degli artt. 461, comma 1, e 648, comma 3, cod. proc. pen., «nella parte in cui fanno decorrere i termini per l'opposizione e per la conseguente irrevocabilità del decreto penale dalla mera notificazione del provvedimento e non già dall'effettiva conoscenza di esso»;

che, in punto di fatto, il rimettente riferisce di essere investito di un giudizio di opposizione a decreto penale di condanna nel corso del quale l'opponente ha formulato istanza di restituzione nel termine, affermando di non aver avuto tempestiva conoscenza dell'atto, poiché si era dovuto allontanare dal luogo ove risultava formalmente residente;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la causa della mancata conoscenza del provvedimento sarebbe senz'altro addebitabile all'imputato che non avrebbe apprestato idonee cautele per garantirsi la conoscenza della corrispondenza notificatagli presso la propria residenza;

che, pertanto, l'opposizione risulterebbe tardiva, in quanto proposta fuori dal termine previsto dall'art. 461, comma 1, cod. proc. pen., mentre l'istanza di restituzione nel termine dovrebbe essere respinta, a norma dell'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., essendo subordinata alla prova, da parte dell'imputato, di non aver avuto conoscenza del provvedimento senza colpa;

che, ad avviso del giudice *a quo*, tale disciplina si porrebbe in contrasto con il modello processuale delineato dall'art. 111, quinto comma, della Costituzione, secondo il quale sarebbe consentita «una rinuncia al contraddittorio sulla formazione delle prove solo in presenza di eccezioni determinate, tra le quali, non l'acquiescenza, ma il consenso dell'interessato»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di manifesta infondatezza di entrambe le questioni;

che, ad avviso della difesa erariale, infatti, la previsione normativa che consente la notifica del decreto penale di condanna presso la residenza dell'imputato risulterebbe coerente con i principi di certezza, obbligatorietà dell'azione penale ed effettiva partecipazione dell'imputato al procedimento penale, essendo onere di quest'ultimo apprestare i sistemi idonei ad informare tempestivamente di ogni di eventuale modifica della propria residenza gli organi deputati alla notifica degli atti.

Considerato che, successivamente all'emanazione dell'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 22 aprile 2005, n. 60, che ha modificato l'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., oggetto di censura, indicando nuovi presupposti per la restituzione nel termine;

che, pertanto, il mutato quadro normativo, incidendo in modo evidente sull'oggetto del giudizio di costituzionalità, impone la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché valuti nuovamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 17

Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa a carico di un senatore - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse adottata dalla Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazioni e notificazioni conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2006.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giovanni Maria FLICK;

Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfonso QUARANTA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2006, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Raffaele Jannuzzi nei confronti dei magistrati Gian Carlo Caselli e Guido Lo Forte, promosso con ricorso del Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, depositato in cancelleria il 22 luglio 2006 ed iscritto al n. 18 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2006, fase di ammissibilità;

Udito nella Camera di consiglio del 6 dicembre 2006 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, con ordinanza 3 luglio 2006, pervenuta il 22 luglio 2006, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica in relazione alla delibera adottata nella seduta del 18 gennaio 2006, con la quale è stato dichiarato che i fatti per i quali il senatore Raffaele Jannuzzi è sottoposto a procedimento penale per il delitto di cui agli articoli 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e sono quindi insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il giudice rimettente riferisce di procedere nei confronti del sen. Jannuzzi per il reato di diffamazione a mezzo stampa «per aver, nella sua qualità di autore dell'articolo sotto descritto, offeso la reputazione di Gian Carlo Caselli e di Guido Lo Forte con la pubblicazione sul quotidiano "Il Giornale" del 7 novembre 2004 dell'articolo intitolato "Mafia, 13 anni di scontri tra PM e Carabinieri" riportando in narrativa fatti non veritieri e comunque offensivi per la loro formulazione e per il contesto in cui sono stati inseriti. Delitto aggravato dall'attribuzione di fatti determinati (...)»;

che il giudice milanese, preso atto della delibera di insindacabilità sopraggiunta nelle more del procedimento, e richiamata la giurisprudenza costituzionale — in particolare la sentenza n. 120 del 2004 — ritiene che le dichiarazioni incriminate non siano espressive di attività parlamentare e che dunque non possano ritenersi coperte dalla prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, Cost.;

che il ricorrente, in particolare, ritiene inconferente il riferimento operato dalla Giunta per le elezioni del Senato a due atti di iniziativa del sen. Jannuzzi — una proposta di legge per l'istituzione di una Commissione bicamerale di inchiesta sulla gestione dei collaboratori di giustizia (d.d.l. n. 2292 depositato il 25 giugno 2003)

ed una proposta di istituzione di una commissione di inchiesta (documento XXII - n. 25: «Proposta di inchiesta parlamentare del Senato sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia») depositata il 19 febbraio 2004 — dal momento che mancherebbe il presupposto della contestualità cronologica tra le iniziative parlamentari e le dichiarazioni incriminate risalendo le prime, al più tardi, al febbraio 2004, mentre le seconde sarebbero state manifestate il 7 novembre 2004;

che ad avviso del giudice rimettente, inoltre, mancherebbe «il nesso di riferibilità in astratto» delle dichiarazioni rese dal senatore ai lavori parlamentari, «non essendo possibile discernere le opinioni dello Jannuzzi riconducibili alla libera manifestazione del pensiero da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare»;

che, pertanto, il giudice ritiene illegittima la delibera del Senato del 18 gennaio 2006 e chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato la valutazione della condotta addebitabile al sen. Jannuzzi, in quanto estranea all'art. 68 Cost. e, conseguentemente, di annullare la suddetta delibera.

Considerato che la Corte, in questa fase, è chiamata ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a valutare esclusivamente, in assenza di contraddittorio tra le parti, se il promosso conflitto di attribuzione sia ammissibile, sussistendone i prescritti requisiti di carattere soggettivo ed oggettivo, restando impregiudicata ogni definitiva decisione anche in ordine all'ammissibilità;

che, sotto il profilo soggettivo, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano è legittimato a sollevare il conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene;

che analoga legittimazione ad essere parte del conflitto sussiste per il Senato della Repubblica, in quanto organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresenta in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, in relazione al profilo oggettivo del conflitto, il ricorrente denuncia la menomazione della propria sfera di attribuzione, garantita da norme costituzionali, attraverso la deliberazione, asseritamente illegittima, che i fatti per i quali è processo sarebbero insindacabili in applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, infine, dal ricorso si rilevano le «ragioni del conflitto» e «le norme costituzionali che regolano la materia», come stabilito dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nei confronti del Senato della Repubblica con l'atto introduttivo indicato in epigrafe;

Dispone:

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano;*

b) *che l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano notificati al Senato della Repubblica, a cura del ricorrente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere poi depositati nella cancelleria di questa Corte, con la prova dell'avvenuta notifica, entro il termine di venti giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: FLICK

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 18

Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Indennità di mobilità - Massimale mensile determinato secondo il numero dei giorni del mese di riferimento - Lamentata violazione dei principi di parità di trattamento e di adeguatezza della prestazione previdenziale - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 23 luglio 1991, n. 223, art. 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 38, comma secondo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), promosso con ordinanza del 16 luglio 2004 dal Tribunale di Trani nel procedimento civile vertente tra Domenico Pellegrino e l'INPS, iscritta al n. 975 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, 1^a serie speciale, dell'anno 2004;

Visti gli atti di costituzione di Domenico Pellegrino e dell'INPS nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi gli avvocati Biagio Capacchione per Domenico Pellegrino, Giuseppe Fabiani per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto che, nel corso di un giudizio promosso da Domenico Pellegrino nei confronti dell'INPS per ottenere la differenza tra l'indennità di mobilità, spettantegli nel mese di febbraio 1997, e quanto da lui percepito allo stesso titolo, il Tribunale di Trani, con ordinanza del 16 luglio 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui — secondo il consolidato indirizzo interpretativo della Corte di legittimità — determina la predetta indennità dividendo per trenta il massimale mensile ivi indicato e moltiplicando poi il risultato per i giorni compresi in ciascuno dei mesi di riferimento;

che, a giudizio del rimettente, tale «diritto vivente» viola l'art. 3 Cost. prevedendo un trattamento ingiustificatamente differenziato tra lavoratori i quali, pur essendo parimenti collocati in mobilità, fruiscono, nel mese di febbraio, di una prestazione previdenziale in misura diversa a seconda che si riferisca ad anni bisestili o meno; ciò in quanto il criterio di calcolo dell'indennità di mobilità *pro die* assicura loro una diversa tutela a seconda

che il periodo di disoccupazione riguardi o meno un anno bisestile, dovendosi liquidare le prestazioni secondo le giornate di calendario comprese nel mese di febbraio (e, quindi, per 29 giornate nel primo caso e 28 giornate nel secondo);

che, secondo il giudice *a quo*, l'attribuzione dell'indennità di mobilità in misura proporzionale ai giorni di febbraio anziché in misura pari all'intero massimale spettante negli altri mesi dell'anno violerebbe altresì il principio di adeguatezza della tutela dei lavoratori disoccupati enunciato dal secondo comma dell'art. 38 Cost.;

che si è costituito nel giudizio il ricorrente lamentando che il procedimento applicato dall'INPS contrasta sia con la normativa concernente l'indennità di disoccupazione (la quale è predeterminata nel suo importo giornaliero), sia con ulteriori riferimenti normativi;

che si è costituito in giudizio l'INPS sostenendo che alla prestazione *de qua* si applica il procedimento di calcolo fissato dalla legge per l'indennità di disoccupazione e che quindi deve dapprima calcolarsi l'importo giornaliero della prestazione (dividendosi l'importo mensile, nei limiti del massimale, per il coefficiente fisso pari a trenta, in forza dell'art. 32, comma 1 del d.P.R. n. 818 del 1957) e poi moltiplicarsi il risultato per i giorni del mese di febbraio;

che, secondo l'Istituto previdenziale, tale criterio di calcolo — condiviso anche dalla costante giurisprudenza di legittimità — non urta contro alcuno dei parametri indicati dal rimettente;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo vari profili di inammissibilità della questione sia con riferimento all'art. 3 Cost. che all'art. 38 Cost., e osservando, nel merito, che la misura dell'indennità non è frutto di arbitrarità, derivando essa dal rispetto di specifiche modalità di calcolo delle prestazioni erogate dalle gestioni previdenziali obbligatorie, nel rispetto di imprescindibili esigenze di equilibrio finanziario.

Considerato che il Tribunale di Trani dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui — secondo il consolidato indirizzo interpretativo della Corte di legittimità — determina la misura dell'indennità di mobilità dividendo per trenta il massimale indicato nella norma impugnata e successivamente moltiplicando il risultato per i giorni compresi in ciascuno dei mesi di riferimento;

che, a giudizio del rimettente, tale «diritto vivente» sarebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, introducendo una ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori, parimenti disoccupati e collocati in mobilità, i quali fruiscono, nel mese di febbraio, di una prestazione previdenziale in misura diversa a seconda che si riferisca ad anni bisestili o meno: ciò in quanto il criterio di calcolo dell'indennità di mobilità *pro die* — desumibile dal rinvio operato dal citato art. 7, comma 12 alla disciplina generale dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, e, dunque all'art. 32 del d.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 (Norme di attuazione e di coordinamento della legge 4 aprile 1952, n. 218, sul riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti) — assicura loro una tutela diversa a seconda che il periodo di disoccupazione riguardi o meno un anno bisestile, dovendosi liquidare le prestazioni secondo le giornate di calendario comprese nel mese di febbraio (e, quindi, per 29 giornate nel primo caso e 28 giornate nel secondo);

che, secondo il giudice *a quo*, l'attribuzione dell'indennità di mobilità in misura proporzionale ai giorni di febbraio anziché in misura pari all'intero massimale spettante negli altri mesi dell'anno violerebbe altresì il principio di adeguatezza di tutela dei lavoratori disoccupati enunciato dal secondo comma dell'art. 38 Cost.;

che nessuna delle esposte censure può essere condivisa;

che l'indennità di mobilità, prevista dalla norma impugnata risponde all'esigenza di provvedere ai bisogni dei lavoratori dipendenti da imprese rientranti nel campo di applicazione dell'intervento straordinario di integrazione salariale, i quali siano divenuti definitivamente esuberanti e non possano perciò mantenere il posto di lavoro;

che detta provvidenza è commisurata in percentuale (cento per cento per i primi dodici mesi e ottanta per cento sino al trentaseiesimo mese) al trattamento di integrazione salariale spettante nel periodo immediatamente precedente la risoluzione del rapporto di lavoro;

che, non essendo previsto, nella norma impugnata, alcun meccanismo di calcolo ragguagliato «al mese», è del tutto ragionevole il «diritto vivente» costituito dalla richiamata giurisprudenza di legittimità secondo cui l'indennità va corrisposta solo con riferimento alle singole giornate di effettiva disoccupazione;

che, conseguentemente, per il mese di febbraio — cui esclusivamente volge la sua attenzione il rimettente — l'indennità spetta per i ventotto o i ventinove giorni compresi in tale mese (a seconda che ricorra o meno un anno bisestile) dividendo per trenta l'importo commisurato all'integrazione salariale e moltiplicando il risultato per ventotto o per ventinove;

che non è affatto ingiustificata una diversità di trattamento, in relazione al numero delle giornate indenizzabili, in quanto basata sull'articolazione del calendario comune;

che neppure può ritenersi che la diretta applicazione all'indennità di mobilità dell'art. 32 del d.P.R. n. 818 del 1957 costituisca un *vulnus* all'art. 38, secondo comma, Cost., atteso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il concetto di «adeguatezza» della prestazione previdenziale è rapportato, dal parametro invocato, alle «esigenze di vita» dei lavoratori che si trovano in situazione di bisogno di varia origine, tra cui anche quella derivante dalla disoccupazione involontaria;

che, nel caso di specie l'adeguatezza della tutela previdenziale in questione non appare assolutamente in discussione, anche in considerazione della assoluta modestia delle differenze economiche dell'indennità di mobilità poste a raffronto in conseguenza dell'uno o dell'altro criterio di computo;

che, l'indennità di mobilità appare comunque adeguata alle necessità di vita del lavoratore sol che si consideri che il suo importo è, in ogni caso, di gran lunga maggiore dell'indennità ordinaria di disoccupazione (della quale condivide la natura e la funzione) la quale è rapportata al 40 per cento della retribuzione (art. 78, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001»);

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 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 dell'art. 7, comma 1, della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Trani con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

07C0091

N. 19

Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) - Immobili destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive, di religione e di culto - Facoltà per i Comuni di stabilire che l'esenzione dall'I.C.I. spetti alla sola condizione che detti immobili, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore - Ritenuta violazione dei principi di ragionevolezza, di riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte e di capacità contributiva nonché prospettato vizio di eccesso di delega - Questioni identiche ad altra già dichiarata manifestamente infondata - Manifesta infondatezza.

- D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 59, comma 1, lettera *c*), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53, 76 e 77.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), in relazione all'art. 7 comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1991, n. 421), promossi con due ordinanze del 30 maggio 2005 dalla Corte di cassazione sui ricorsi promossi dal Comune di Sassuolo contro l'Immobiliare Sportiva Sassolese s.p.a., iscritte ai nn. 282 e 283 del registro ordinanze 2006 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, 1^a serie speciale, dell'anno 2006;

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

Udito nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007 il giudice relatore Franco Gallo;

Ritenuto che la Corte di cassazione, nel corso di due giudizi riguardanti altrettanti avvisi di rettifica della dichiarazione resa ai fini dell'ICI per gli anni 1995 e 1996, emessi dal Comune di Sassuolo per due unità immobiliari di proprietà di una società per azioni, ha sollevato, con due ordinanze di identico contenuto, depositate il 30 maggio 2005, questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), in relazione all'art. 7 comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1991, n. 421), per violazione degli artt. 3, 23, 53, 76 e 77 della Costituzione;

che il giudice *a quo* premette che: *a*) gli immobili oggetto dell'avviso di rettifica erano stati concessi in locazione dalla società per azioni proprietaria a un ente non commerciale (nella specie, un'associazione sportiva) e dallo stesso utilizzati; *b*) la locatrice non aveva corrisposto l'ICI, ritenendo sussistenti i presupposti cui il citato art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992 subordina l'esenzione da tale imposta;

che, osserva il rimettente, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992 (nel testo applicabile *ratione temporis* nel giudizio principale), soggetti passivi dell'imposta sono il «proprietario di immobili di cui al comma 2 dell'art. 1, ovvero il titolare del diritto di usufrutto, uso o abitazione sugli stessi», e, in base al richiamato art. 1, comma 2, «presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa»;

che, prosegue la Corte rimettente, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992, sono esenti dall'ICI «gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'art. 87, comma 1, lettera *c*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni» (enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali), «destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16, lettera *a*), della legge 20 maggio 1985, n. 222»;

che, secondo il giudice *a quo*, alla stregua di tale normativa — e come affermato in precedenti pronunce dalla stessa Corte di cassazione —, l'esenzione è prevista solo a favore degli enti non commerciali di cui all'art. 87, comma 1, lettera *c*), del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, a condizione che essi utilizzino direttamente l'immobile per lo svolgimento delle menzionate attività;

che, in tale contesto, è intervenuto il censurato art. 59, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997, il quale prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 1998, i comuni possono stabilire che la suddetta esenzione «si applica soltanto ai fabbricati e a condizione che gli stessi, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, questa disposizione impone di interpretare la norma di agevolazione, nel senso che l'esenzione spetta al soggetto passivo dell'imposta alla sola condizione che l'immobile sia direttamente utilizzato da un ente non commerciale per lo svolgimento delle attività previste dall'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992;

che la «rilettura» di quest'ultima disposizione, imposta dall'art. 59, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997, sarebbe tuttavia irragionevole e, perciò, costituzionalmente illegittima in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto l'esenzione, nel caso di locazione di immobile, verrebbe riconosciuta anche a soggetti passivi dell'imposta che non solo non svolgono direttamente le attività dalla norma ritenute meritevoli di agevolazione, ma percepiscono anche un canone dal conduttore e così manifestano una specifica capacità economica;

che sarebbe, inoltre, violato l'art. 23 Cost., in quanto il potere di restringere o ampliare la portata delle esenzioni dall'imposta, riconosciuto ai comuni dal citato art. 59, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997, non rispetterebbe la riserva di legge in materia di prestazioni imposte;

che risulterebbero violati anche gli artt. 76 e 77 Cost., per eccesso di delega, perché con l'art. 3, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, il Governo era stato delegato a semplificare e razionalizzare gli adempimenti dei contribuenti nonché a regolamentare le fonti delle entrate locali, per quanto attiene alle fattispecie imponibili e ai soggetti passivi, ma non anche a dettare deroghe all'applicazione dell'ICI;

che, in entrambi i giudizi, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata;

che la difesa erariale, nel richiamare le difese svolte in altro giudizio avente ad oggetto la medesima questione (r.o. n. 556 del 2005), nega, in particolare, la natura interpretativa e l'efficacia retroattiva della norma censurata, perché questa si limiterebbe a consentire agli enti locali di applicare l'esenzione, per il futuro, ai soli fabbricati e, per il resto, a confermare la condizione, già richiesta dal diritto vivente, che i fabbricati stessi, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore.

Considerato che, con due ordinanze di identico contenuto, la Corte di cassazione dubita, in riferimento agli artt. 3, 23, 53, 76 e 77 della Costituzione, della legittimità dell'art. 59, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1991, n. 421);

che, ad avviso del giudice *a quo*, il dubbio di legittimità deriva dal fatto che il censurato art. 59, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997, nel prevedere la facoltà per i comuni di stabilire che l'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992 «si applica soltanto ai fabbricati e a condizione che gli stessi, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore», imporrebbe di mutare l'interpretazione precedentemente data dalla stessa Corte di cassazione al citato art. 7, secondo la quale l'esenzione spetta solo se il soggetto passivo di imposta abbia natura non commerciale e utilizzi direttamente l'immobile in una delle attività previste dal medesimo articolo (attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché attività di cui all'art. 16, lettera *a*, della legge 20 maggio 1985, n. 222);

che infatti, secondo la Corte rimettente, tale interpretazione restrittiva sarebbe impedita dall'art. 59, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997, il quale avrebbe natura di interpretazione autentica della suddetta disposizione agevolativa e, quindi, imporrebbe di intendere quest'ultima nel senso che, per i periodi di imposta anteriori all'entrata in vigore della norma interpretativa, l'esenzione spetta al soggetto passivo dell'ICI alla sola condizione che l'immobile sia direttamente utilizzato da un ente non commerciale per lo svolgimento delle attività

di cui al citato art. 7 e, pertanto, anche nel caso in cui — come nella specie — il soggetto passivo dell'imposta (sia esso un ente commerciale o no) abbia locato l'immobile ad un ente non commerciale per lo svolgimento di dette attività;

che, sempre secondo il giudice *a quo*, l'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992, così autenticamente interpretato dal sopravvenuto art. 59, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997, violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost., perché, nel caso di locazione del bene, l'esenzione dall'ICI viene attribuita al proprietario dell'immobile sulla base di requisiti che egli non possiede, in quanto non solo non espleta direttamente una delle attività ritenute meritorie dalla norma di esenzione, ma percepisce anche un canone dal conduttore e così manifesta una specifica capacità contributiva;

che inoltre l'art. 59, comma 1, lettera *c*), attribuendo ai comuni il potere «di restringere o ampliare la portata delle esenzioni dall'imposta», violerebbe la riserva di legge in materia di prestazioni imposte prevista dall'art. 23 Cost., nonché gli artt. 76 e 77 Cost., per eccesso di delega, perché con l'art. 3, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, il Governo era stato delegato a semplificare e razionalizzare gli adempimenti dei contribuenti nonché a regolamentare le fonti delle entrate locali, per quanto attiene alle fattispecie imponibili e ai soggetti passivi, ma non anche a dettare deroghe all'applicazione dell'ICI;

che deve essere preliminarmente disposta la riunione dei giudizi, aventi ad oggetto la medesima questione;

che identica questione sollevata dalla Corte di cassazione è già stata dichiarata manifestamente infondata da questa Corte con ordinanza n. 429 del 2006;

che con tale pronuncia è stata affermata la erroneità del duplice presupposto interpretativo dal quale muoveva il giudice rimettente, e cioè che l'art. 59, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997 avrebbe introdotto una norma di interpretazione autentica e che detta norma avrebbe imposto, per il passato, una interpretazione dell'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992 diversa da quella adottata dalla Corte di cassazione (Cass. n. 18549 del 2003; n. 4645 del 2005);

che infatti, come rilevato nella citata ordinanza di questa Corte, l'art. 59, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 446 del 1997, prevedendo che l'esenzione dall'ICI spetta per i fabbricati a condizione che gli stessi, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore, attribuisce all'art. 7, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 504 del 1992 lo stesso significato riconosciuto dalla richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione e, quindi, non innova la disciplina dei requisiti soggettivi dell'esenzione;

che, non risultando prospettate censure ulteriori rispetto a quelle già esaminate nella citata ordinanza, le questioni devono essere dichiarate manifestamente infondate.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), in relazione all'art. 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1991, n. 421), sollevate dalla Corte di cassazione, in riferimento agli artt. 3, 23, 53, 76 e 77 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

07C0092

N. 20

Ordinanza 10 - 26 gennaio 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro (rapporto di) - Dipendenti di imprese di navigazione aerea - Assistenti di volo - Diritti derivanti dal contratto di lavoro - Prescrizione biennale - Decorrenza dallo sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del rapporto e non già in costanza di esso - Dedotta ingiustificata disparità di trattamento rispetto al lavoro comune - Questione identica ad altra già dichiarata non fondata - Manifesta infondatezza.

- R.D. 30 marzo 1942, n. 327 (codice della navigazione), art. 937.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 937 codice della navigazione promosso con ordinanza del 10 maggio 2006 dal Tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra Fabrizio Fabbri e Alitalia s.p.a. iscritta al n. 302 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, 1^a serie speciale, dell'anno 2006;

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

Udito nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2007 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 10 maggio 2006, il Tribunale di Roma ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 937 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del codice della navigazione), nella parte in cui tale norma consente il decorso del termine biennale di prescrizione dei diritti derivanti dal contratto di lavoro del personale di volo dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione successivamente alla cessazione o risoluzione del rapporto di lavoro, anche laddove quest'ultimo sia assistito dalla cosiddetta «stabilità reale» ex art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento);

che, come riferisce il rimettente, l'Alitalia Linee Aeree Italiane S.p.A., nel costituirsi in giudizio contro un dipendente che l'aveva convenuta per ottenere il riconoscimento di varie differenze retributive maturate nel corso degli anni, aveva eccepito la parziale estinzione per prescrizione dei crediti azionati, denunciando al contempo l'illegittimità costituzionale dell'art. 937 del codice della navigazione, il quale prevede che i diritti derivanti dal contratto di lavoro al personale di volo si prescrivono col decorso del termine di due anni dal giorno dello sbarco nel luogo di assunzione, successivamente alla cessazione o alla risoluzione del rapporto;

che, osserva il giudice *a quo*, a differenza di quanto previsto per gli altri crediti di lavoro per effetto degli interventi di questa Corte (sentenze n. 63 del 1966 e n. 174 del 1972), la norma censurata non consente il decorso della prescrizione in costanza di rapporto, finanche quando questo sia assistito dalla cosiddetta «stabilità reale» di cui all'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 e successive modifiche; norma ormai applicabile anche alle imprese di navigazione aerea, per effetto della sentenza n. 41 del 1991 di questa Corte;

che secondo il rimettente, nel nuovo quadro normativo, la disposizione impugnata sarebbe priva di ragionevole giustificazione e, quindi, lesiva del principio costituzionale di uguaglianza, rispetto ai dipendenti delle imprese diverse da quelle di navigazione aerea, per i quali il termine prescrizione decorre in corso di rapporto;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, nonché l'infondatezza delle stesse;

Considerato che questa Corte, con sentenza n. 354 del 2006, ha già avuto modo di chiarire, in relazione a identica questione, che in caso di rapporto di lavoro con il personale di volo assistito da tutela reale, la decorrenza della prescrizione dei crediti a partire dalla cessazione del rapporto di lavoro e non in costanza dello stesso non comporta violazione del principio di ragionevolezza né di quello di eguaglianza, poiché la *ratio* della norma non affonda le sue radici nella tutela del lavoratore contro il *metus* di licenziamento, ma in alcune caratteristiche tipiche del contratto con il personale di volo, connesse al momento genetico del rapporto e alle modalità di erogazione della prestazione lavorativa; caratteristiche che unicamente giustificano le differenze di regime rispetto al lavoro comune;

che, in particolare, con la disposizione censurata, il legislatore del 1942 ha inteso dare rilievo ad una situazione di particolare difficoltà di esercizio del diritto, dipendente dal frequente allontanamento del lavoratore aeronautico dal foro competente, in ciò non discostandosi dal principio contenuto nell'art. 2935 cod. civ.;

che la questione deve pertanto essere dichiarata manifestamente infondata, non risultando profili diversi o aspetti ulteriori rispetto a quelli già valutati con la pronuncia richiamata;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 9, comma 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 dell'art. 937 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del codice della navigazione), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Roma con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 gennaio 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 651

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Pinna Antonietta contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altra.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza *ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87*, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessi Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutz (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanzi codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di pro-

venienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»); V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

07C0063

N. 652

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Pinna Caterina contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altra.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza *ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87*, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessi Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutz (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanzi codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e

sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»; V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

07C0064

N. 653

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Pinna Irene contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altra.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessi Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutz (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanzi codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (cioè che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e

sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»; V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

07C0065

N. 654

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Pisu Giovanni contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altro.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza *ex art. 23*, legge 11 marzo 1953, n. 87, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessi Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutz (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanzi codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (cioè che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e

sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»; V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

07C0066

N. 655

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Porcu Martina contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altro.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessi Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutzu (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanti codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e

sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»; V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

N. 656

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Sanna Maria Josè contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altro.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza *ex art. 23*, legge 11 marzo 1953, n. 87, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessi Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutz (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanti codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e

sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»; V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

07C0068

N. 657

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Sanna Rosaria Paola contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altra.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessi Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutz (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanti codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e

sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»; V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

07C0069

N. 658

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Schirra Giuseppina contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altra.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza *ex art. 23*, legge 11 marzo 1953, n. 87, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessì Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutz (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanzi codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (cioè che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e

sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»; V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

07C0070

N. 659

Ordinanza del 5 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 novembre 2006) emessa dal Tribunale di Oristano nel procedimento civile promosso da Tratzi Luigina contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altro.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica, dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 3, 101, 102 e 104.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato all'udienza del 5 maggio 2005 a seguito di eccezione sollevata dai ricorrenti la seguente ordinanza *ex art. 23*, legge 11 marzo 1953, n. 87, nelle cause, non riunite, promosse dalla sig.ra Atzei Linda (Proc. R.G. n. 683/05), Cadoni Barbarina (Proc. R.G. n. 684/05), Carta Antonella (Proc. R.G. n. 685/05), Cavalera Noemi (Proc. R.G. n. 686/05), Dessì Peppina (Proc. R.G. n. 687/05), Rosa Laura Lutz (Proc. R.G. n. 688/05), Olcese Rita (Proc. R.G. n. 689/05), Piras Lucilla (Proc. R.G. n. 690/05), Puliga Maria Assunta (Proc. R.G. n. 691/05), Sanna Graziella (Proc. R.G. n. 692/05), Sechi Lucia (Proc. R.G. n. 693/05), Serra Rossana (Proc. R.G. n. 694/05), Tolu Daniela (Proc. R.G. n. 695/05), Carta Loredana (Proc. R.G. n. 768/05), Atzeni Annalisa (Proc. R.G. n. 1282/05), Carrus Gianna (Proc. R.G. n. 1283/05), Carta Salvatore (Proc. R.G. n. 1284/05), Cordella Salvatorangela (Proc. R.G. n. 1285/05), Curcu Salvatore (Proc. R.G. n. 1286/05), Deidda Pasqualina (Proc. R.G. n. 1287/05), Deiola Maria Chiara (Proc. R.G. n. 1288/05), Demontis Francesca (Proc. R.G. n. 1289/05), Desogos Pracida (Proc. R.G. n. 1290/05), Dettori Elena (Proc. R.G. n. 1291/05), Figus Francesca (Proc. R.G. n. 1292/05), Frau Pietro (Proc. R.G. n. 1293/05), Licheri Maria Giuseppa (Proc. R.G. n. 1294/05), Loddo Maria Antonietta (Proc. R.G. n. 1295/05), Manias Renzo (Proc. R.G. n. 1296/05), Mele Giomaria (Proc. R.G. n. 1297/05), Mereu Rita (Proc. R.G. n. 1298/05), Murru Gervasio (Proc. R.G. n. 1299/05), Pinna Antonietta (Proc. R.G. n. 1300/05), Pinna Caterina (Proc. R.G. n. 1301/05), Pinna Irene (Proc. R.G. n. 1302/05), Pisu Giovanni (Proc. R.G. n. 1303/05), Porcu Martina (Proc. R.G. n. 1304/05), Sanna Maria Iosè (Proc. R.G. n. 1305/05), Sanna Rosaria Paola (Proc. R.G. n. 1306/05), Schirra Giuseppina (Proc. R.G. n. 1307/05), Tratzi Luigina (Proc. R.G. n. 1308/05), nei procedimenti su indicati, pendenti innanzi codesto giudice contro il Ministero dell'istruzione università e ricerca.

P R E M E S S O C H E

1. — I procedimenti calendati in epigrafe hanno ad oggetto, l'accertamento del diritto dei ricorrenti, per effetto del passaggio dagli EE.LL. nei ruoli del personale ATA dello Stato e previa declaratoria dell'illegittimità dell'art. 3, Accordo ARAN-Sindacati del 20 luglio 2000, dell'art. 3, d.m. 5 aprile 2001, nonché dell'art. 8, legge n. 124/1999, all'integrale riconoscimento dell'anzianità maturata, ai fini giuridici ed economici, nei ruoli dell'ente locale di provenienza e pertanto ad essere inquadrati nella classe di anzianità corrispondente prevista dal C.C.N.L. comparto scuola;

2. — La giurisprudenza della suprema Corte in diverse pronunce, condividendo l'indirizzo giurisprudenziale della gran parte dei tribunali di merito, ha riconosciuto che «al dipendente ATA, già in servizio presso gli enti locali, vanno applicati i trattamenti normativi ed economici stabiliti dal C.C.N.L. del comparto scuola, considerandolo come appartenente a detto comparto fin dalla costituzione del rapporto di lavoro con l'ente locale di provenienza» (Cass. civ. sez. lav. 15 aprile 2005, n. 7849; Cass. civ. sez. lav. 4 marzo 2005, n. 4722; Cass. civ. sez. lav. 3 marzo 2005, n. 4576; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3478; Cass. civ. sez. lav. 21 febbraio 2005, n. 3477; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3361; Cass. civ. sez. lav. n. 3357; Cass. civ. sez. lav. 18 febbraio 2005, n. 3356; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3225; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3224; Cass. civ. sez. lav. 17 febbraio 2005, n. 3223);

3. — Tuttavia, l'attuale Governo nell'elaborare il disegno di legge finanziaria 2006 ha introdotto un emendamento, comma 149-*quater*, con cui ha disposto che il secondo comma dell'art. 8 della legge n. 1234/1999 deve essere interpretato nel senso che l'inquadramento del personale ATA transitato dagli Enti locali allo Stato deve essere effettuato con il principio della temporizzazione anziché mediante il riconoscimento integrale del servizio prestato nel ruolo di provenienza, fatti salvi i diritti di chi ha già impugnato il proprio inquadramento, maturati a seguito di sentenze passate in giudicato;

4. — La predetta disposizione è stata trasfusa nel comma 218 della Legge finanziaria 23 dicembre 2005;

Tutto ciò premesso questo giudice, lette le note autorizzate depositate dalle parti, ritiene di accogliere l'eccezione di non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale del comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, di cui in premessa, per i seguenti

M O T I V I

1. — Contenuto della norma di interpretazione autentica.

L'art. 1, comma 218, della Legge finanziaria 2006 «interpreta» l'art. 8, comma 2, della legge n. 124/1999.

Preliminarmente, occorre precisare che la necessità di effettuare l'interpretazione autentica di una norma di legge sorge solamente quando la norma in questione, a causa della ambigua formulazione, si presta ad essere interpretata diversamente, ingenerando confusione tra gli operatori del diritto.

Invero, nel caso di specie dall'esame dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 si evince inequivocabilmente la chiarezza del disposto normativo. Il tenore letterale della norma, non lascia adito ad alcun dubbio interpretativo: dispone infatti, che nei passaggi dagli EE.LL. allo Stato, al personale ATA devono essere riconosciuti, ai fini giuridici ed economici, l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza, risultando inequivoca la volontà del legislatore. La stessa giurisprudenza di legittimità (V. sentenze citate in premessa), intervenuta in merito, ha suffragato ogni dubbio in merito alla portata precettiva della predetta norma.

Pertanto, già alla luce di tali profili risulta piuttosto dubbia la valenza di norma di interpretazione autentica attribuita al comma 218 in commento.

In ogni caso, dall'esame del contenuto della stessa si evince che oggetto dell'interpretazione è il criterio di riconoscimento dei diritti quesiti da utilizzare ai fini dell'inquadramento del personale ATA, prima dipendente degli Enti locali e poi trasferito nei ruoli dello Stato.

In realtà, dal confronto fra il tenore letterale delle due norme, quella del 1999 e quella del 2005, risulta evidente che più di un'interpretazione si tratta di una sostituzione del criterio di riconoscimento. Infatti, mentre nella norma del 1999, tale riconoscimento era correlato, all'anzianità maturata presso l'Ente locale di provenienza, nella norma del 2006 viene invece, riferito, al trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Il criterio dell'anzianità viene, quindi, sostituito con il criterio c.d. del «maturato economico», risultandone una *reformatio in pejus* nella situazione degli ATA (almeno per coloro che non abbiano ottenuto il riconoscimento dell'anzianità maturata con sentenze già passate in giudicato, la cui esecuzione è fatta espressamente salva dalla legge).

Sia il contenuto della norma, sia i suoi effetti sui giudizi in corso e più in generale, sulle situazioni di diritto e di affidamento degli ATA, si prestano al dubbio di costituzionalità per i profili di seguito esaminati.

2. — I limiti delle norme di interpretazione autentica secondo la giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo al legislatore una significativa latitudine nella capacità di ricorrere all'interpretazione autentica, pone alcuni limiti, che nel caso in esame, non sono stati correttamente rispettati.

Rileva innanzi tutto, il rapporto che deve intercorrere fra la norma interpretata e la norma di interpretazione. Una norma di interpretazione autentica, per fermo e consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente, con la conseguenza che la norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata e non la sostituisce (Corte cost., sentenza n. 233/1988). Indipendentemente dalla qualificazione fornita dal legislatore, secondo la Corte costituzionale «va riconosciuto carattere interpretativo soltanto alla legge che, fermo il tenore testuale della norma interpretata, ne chiarisce il significato normativo, ovvero privilegia una tra le tante interpretazioni possibili, di guisa che il contenuto precettivo è espresso dalla coesistenza delle due norme (quella precedente e l'altra successiva che ne esplicita il significato), le quali rimangono entrambe in vigore e sono quindi anche idonee ad essere modificate separatamente» (Corte cost., sentenza n. 155/1990).

Secondo l'orientamento della Corte costituzionale deve essere, invece, reputata illegittima una norma (sedi-cente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente, di modo che «lo scrutinio di costituzionalità della norma impugnata si sostanzia dunque nella valutazione riguardo alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata» (Corte cost., 25 febbraio 2002, n. 29; Corte cost., 23 novembre 1994, n. 397; Corte cost., 4 aprile 1990, n. 155) e che la natura di legge interpretativa «va desunta da un rapporto fra norme — e non fra disposizioni — tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (Corte cost. n. 94/1995, n. 397/1994; n. 424/1993, n. 455/1992, n. 155/1990, n. 233/1988).

Già sotto questo primo profilo, dunque, si palesa una prima ragione di fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge finanziaria del 2006, in quanto appaiono violati i limiti che la giurisprudenza costituzionale, per fermo e consolidato orientamento, pone alle operazioni di interpretazione autentica.

Nel caso in esame non abbiamo, infatti, due norme — l'una preesistente e l'altra sopravvenuta — che si saldano fra loro dando luogo ad un precetto normativo unitario, ma piuttosto una norma che dichiara di interpretare la norma preesistente, ma in effetti la sostituisce interamente, sostituendo al criterio di riconoscimento dell'anzianità quello del trattamento economico complessivo.

Invero, dalla mancanza di coerenza fra il contenuto della norma preesistente e il contenuto della norma di interpretazione, ne consegue che la norma di interpretazione si rivela come un espediente per aggirare il principio di irretroattività della legge.

Se pure è vero che tale principio ha dignità costituzionale solo per quanto riguarda le leggi penali, è altresì vero che la giurisprudenza costituzionale pone condizioni rigorose perché la norma interpretativa possa avere effetti retroattivi e fra queste condizioni ricorrono il rispetto del principio di ragionevolezza (Corte cost., n. 6/1994; n. 283 e n. 424/1993; n. 440/1992; n. 429/1991), la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connotato allo Stato di diritto (Corte cost., n. 525/2000; n. 39 e n. 424/1993, n. 349/1985), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico (Corte cost., n. 6/1994, n. 429/1993, n. 822/1988).

Come è stato affermato, infatti, nella sentenza n. 525/2000: «In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (V., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*)».

Nel caso di specie tali condizioni non sono state rispettate, verificandosi infatti, la violazione di alcuni parametri di legittimità costituzionale, in quanto la norma interpretativa non si limita affatto ad interpretare, ma piuttosto introduce una nuova disciplina sostanziale, illegittima perché irrazionale, incoerente e ingiustamente discriminatoria, con effetti retroattivi.

3. — I parametri di legittimità violati.

3a. — Violazione dei parametri di ragionevolezza ed uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Nel caso di specie, risulta violato, infatti, il parametro di ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, dal quale è desumibile, altresì il parametro di uguaglianza. È evidente, che la norma, intervenendo a ben sei anni di distanza dalla norma di riferimento, modifica i criteri di riconoscimento di una pretesa giuridica, in capo a ciascun ATA, compiutamente definita dalla legge, come emerge con chiarezza anche dalle pronunce della Corte di cassazione in materia. Si crea, così, una situazione di disparità fra soggetti che la norma precedente aveva trattato unitariamente e uniformemente e tale disparità non trova alcuna ragione giustificatrice. Al contrario, la *ratio* della norma del 1999 era sicuramente individuabile anche nella definizione di un regime unitario e uniforme per tutti gli ATA sottoposti al trasferimento, di modo che la norma di interpretazione si pone in contrasto con la finalità della norma interpretata e anche sotto questo profilo rileva la violazione dell'art. 3 Cost.

Anche l'effetto evidentemente retroattivo della norma in esame palesa la fondatezza del dubbio di costituzionalità, in quanto la modifica retroattiva di situazioni giuridiche in senso peggiorativo può essere ammessa solo ove la retroattività non finisca per «trasmodare in regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (Corte cost., sentenze n. 822/1988, n. 283/1993, n. 6/1994). Giova rilevare, peraltro, che persino quando la giurisprudenza costituzionale riconosce la possibilità di modificare sfavorevolmente per i beneficiari — sempre purché in modo non irrazionale o arbitrario — «la disciplina di determinati trattamenti economici in precedenza garantiti», tale riconoscimento si riferisce a trattamenti, come quelli previdenziali, che vengono modificati dal legislatore per i futuri beneficiari e non certo per soggetti che hanno già usufruito del beneficio o ai quali il beneficio è stato specificamente riconosciuto in relazione ad una condizione imposta dalla legge, e cioè il trasferimento da un datore di lavoro ad un altro;

3b. — Violazione della tutela del legittimo affidamento e della certezza dei rapporti preteriti.

L'effetto retroattivo e peggiorativo della norma in questione rileva anche quale elemento di violazione del parametro costituzionale del legittimo affidamento, da ricondurre anch'esso al principio di ragionevolezza ed all'art. 3 della Costituzione. La Corte costituzionale ha infatti affermato che «l'irretroattività costituisce un principio generale del nostro ordinamento (art. 11 preleggi) e, se pur non elevato, fuori della materia penale, a dignità costituzionale (art. 25, secondo comma, Cost.), rappresenta pur sempre una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 155/1990; v. anche sentenza n. 424/1993).

Nel caso di specie, proprio la tutela dell'affidamento e la certezza dei rapporti verrebbe meno, in quanto vi sarebbero soggetti il cui trasferimento dagli enti locali allo Stato avverrebbe secondo il criterio dell'anzianità maturata, secondo il disposto della norma del 1999 e soggetti il cui trasferimento avverrebbe, invece secondo il criterio del «maturato economico», secondo la norma del 2005, senza che sia individuabile una ragionevole causa giustificatrice. Né tale causa potrebbe individuarsi nelle ragioni di finanza pubblica — che se pur implicitamente sembrano essere alla base dell'ultimo intervento del legislatore — posto che occorrerebbe, comunque, giustificare il fatto che tali ragioni finiscono per incidere solo sugli ATA e non sulla fiscalità generale e, in secondo luogo e

sotto altro profilo, perché tali ragioni inciderebbero in misura discriminatoriamente differenziata sugli stessi ATA, concentrandosi il peso della *reformatio in pejus* solo su coloro che ancora non hanno intentato un giudizio o che, più restrittivamente, non hanno ottenuto una sentenza passata in giudicato.

Il parametro di uguaglianza vale anche, quindi, per il caso di sacrificio di situazioni soggettive determinato da ragioni connesse alla finanza pubblica: come ha affermato la Corte costituzionale «anche a voler considerare che la norma in questione sia stata dettata dall'esigenza della contrazione della spesa pubblica, tale esigenza non potrebbe porsi a carico di determinati soggetti, piuttosto che sulla generalità degli interessati» (sentenza n. 311/1995).

È da rilevare peraltro come le ragioni di tutela della finanza pubblica siano solo ipotizzabili, in quanto nel convulso procedimento di approvazione della legge finanziaria non è dato rintracciare le ragioni ispiratrici della norma in esame;

3c. — Violazione degli artt. 101, 102 e 104 della Costituzione per invasione della sfera riservata al potere giudiziario.

La norma in questione si palesa altresì illegittima in quanto essa, pur facendo salva l'esecuzione dei giudicati già formati, è comunque diretta ad incidere su giudizi ancora in corso e tale circostanza è riconosciuta dalla Corte costituzionale come una ragione di illegittimità (sentenza n. 155/1990: viola gli artt. 101, 102, e 104 della Costituzione una norma che «sia intenzionalmente diretta ad incidere sui giudizi in corso»; V. anche sentenza n. 525/2000 e n. 397/1994). L'interpretazione autentica incontra, infatti, un ulteriore limite nel rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario e la Corte «ha in precedenti occasioni affermato che il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato (sentenza n. 155 del 1990); b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*» (sentenze n. 6/1994; n. 480/1992; n. 91/1988; n. 123/1987; n. 118/1957).

È evidente nel caso in esame la volontà del legislatore di incidere concretamente e direttamente sui giudizi in corso per determinarne l'esito, con conseguente invasione della sfera riservata al potere giudiziario, oltre che con violazione dei già menzionati parametri di ragionevolezza, di uguaglianza e di legittimo affidamento.

Al contrario, la possibilità per il legislatore di emanare norme che abbiano incidenza diretta sui giudizi in corso è da riconoscersi nel caso in cui l'intervento sia finalizzato risolvere situazioni di disparità di trattamento e non certo a crearle *ex novo* (sentenza n. 29/2002).

Sotto questo profilo, la norma della legge finanziaria 2006 produce un ulteriore causa di discriminazione contro gli ATA in quanto si pone in diretto contrasto con l'art. 2112 del codice civile, che regola in via generale il mantenimento dei diritti dei lavoratori — e in particolare dell'anzianità maturata — nel passaggio da impresa cedente ad impresa cessionaria. Tale articolo, richiamato dall'art. 31 del d.lgs. n. 165/2001 per quanto riguarda i rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni, può essere derogato solo con specifica abilitazione legislativa (Cass., sez. lavoro n. 4052/2004): e certo tale qualificazione non può essere attribuita ad una norma interpretativa sopravvenuta. Anche sotto questo profilo si palesa dunque l'illegittimità costituzionale della norma per irragionevolezza, violazione del legittimo affidamento e del principio di stabilità e coerenza nella disciplina generale dei rapporti di lavoro.

5. — Altresì, risulta evidente la rilevanza della norma *de quo* ai fini della decisione dei singoli giudizi in corso, posto che le pretese avanzate nel corso del giudizio dai ricorrenti, non possono essere valutate se non alla luce della norma sopravvenuta in commento;

6. — Dall'insieme delle su esposte circostanze si evince la sussistenza delle ragioni di rilevanza e di fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge finanziaria 2006.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità del comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata con da parte ricorrente e, per l'effetto, sospende i giudizi in corso e dispone mediante la presente ordinanza, l'immediata rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Oristano, addì 5 maggio 2006

Il giudice: DELLA CASA

07C0071

N. 660

Ordinanza del 1° giugno 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 novembre 2006) emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la regione Abruzzo - L'Aquila - nei giudizi riuniti sui conti resi dal Tesoriere del comune di L'Aquila (B.N.L.) ed altro.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Limitazione al solo conto della gestione di cassa dei tesoriere e non anche all'intera gestione dell'ente e, in particolare, sul merito giuridico ed economico delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti locali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 93, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Trasmissione alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti del solo conto della gestione di cassa del tesoriere e non anche dell'intera gestione dell'ente - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 226.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Abrogazione dell'art. 310, comma 4, del r.d. n. 383/1934 (con conferma implicita dell'abrogazione dell'art. 226 del r.d. n. 297/1911) che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia del tesoriere che dell'Ente, ed in particolare sul merito giuridico e contabile delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 274.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale sui giudizi di conto, iscritti ai nn. 16030/G.C.E.L. e 16031/G.C.E.L. del registro di segreteria ed aventi ad oggetto i conti giudiziali, relativi agli esercizi 2002 e 2003 del Tesoriere del comune di L'Aquila, per i quali è disposta la riunione ai sensi dell'art. 274 c.p.c.;

Uditi, nella pubblica udienza in data 5 aprile 2006, il Magistrato relatore, dott. Giacinto Dammico, ed il rappresentante del pubblico ministero, dott. Eugenio Musumeci;

Esaminati gli atti ed i documenti.

RILEVATO IN FATTO

Con relazione 156 del 22 giugno 2005 il mag. relatore sul conto del Tesoriere comune dell'Aquila ha chiesto al presidente della sezione che fosse rimesso al Collegio il giudizio sul conto del Tesoriere del comune relativo, all'esercizio 2002, mediante iscrizione a ruolo ai sensi dell'art. 30 del r.d. 13 agosto 1933.

Con decreto presidenziale datato 21 settembre 2005 l'udienza è stata fissata ad oggi 5 aprile 2006, dandone comunicazione agli interessati in uno alla relazione del predetto magistrato.

Le risultanze della suddetta relazione sono le seguenti:

nel titolo I delle entrate risultano residui attivi conservati e stanziamenti definitivi di bilancio pari a € 52.911.762,29 e riscossioni pari a € 28.654.921,51 (54,16 %); nel Titolo II delle entrate risultano residui conservati e stanziamenti definitivi di bilancio pari a € 35.721.821,61 e riscossioni pari a € 16.060.221,20 (44,96 %); nel Titolo III delle entrate risultano residui conservati e stanziamenti definitivi di bilancio pari a € 16.722.078,56 e

riscossioni pari a € 5.583.558,90 (33,39 %); nel Titolo IV risultano residui conservati e stanziamenti definitivi di bilancio pari a € 48.457.085,00 e riscossioni pari a € 5.803.439,23 (11,98 %); nel Titolo V delle entrate risultano residui conservati e stanziamenti definitivi di bilancio pari a € 5.989.836,25 (7,40 %); la percentuale complessiva di riscossione delle entrate in bilancio è del 26,45 %;

negli stanziamenti definitivi di bilancio risulta prevista un'anticipazione di tesoreria pari a € 12.048.043; risulta trasmessa la documentazione relativa ai conti degli agenti contabili ma non il conto;

risultano interessi passivi ed oneri finanziari diversi pari ad € 5.652.502,16; oneri straordinari della gestione corrente pari a € 8.548.910,90 nei residui conservati, € 10.088.923,55 negli stanziamenti definitivi di bilancio, risultano pagati dal tesoriere € 5.816.113,08;

risultano incarichi professionali esterni pari a € 1.460.035,45 nei residui conservati, € 1.407.345,47 negli stanziamenti definitivi di bilancio, risultano pagati dal tesoriere € 15.517,06;

non risulta allegata la deliberazione di approvazione del rendiconto, ma un verbale di deliberazione del consiglio comunale di approvazione dei conti degli agenti contabili, compreso il tesoriere.

Con relazione n. 157 del 22 giugno 2005 il mag. relatore ha chiesto la remissione al collegio anche per l'esercizio 2003, per il quale sono sottolineate analoghe criticità, con valori sostanzialmente equivalenti all'anno precedente.

In date 10 marzo, 28 marzo e 31 marzo 2006 il comune dell'Aquila ha trasmesso documenti e relazioni in risposta ai suddetti rilievi evidenziando che sui residui attivi è in corso una operazione di riaccertamento che ha già portato alla eliminazione di alcune voci, in quanto trattatasi di residui insussistenti (tra i quali ad esempio un credito nei confronti della Co.Ge.Ri. per oltre 11 miliardi di lire), con rideterminazione dell'avanzo di amministrazione. Per i debiti fuori bilancio viene affermato che essi spesso risalgono a precedenti gestioni, che sono ingenti e che risultano alla presente gestione imprevedibili (letteralmente, «spuntati come funghi»). In ordine ad eventuali oneri per anticipazioni di tesoreria, ha affermato la assenza di ricorso a tale strumento e quindi insussistenza dei relativi oneri. È pervenuta a questa Sezione Giurisdizionale altresì una nota del Vice Presidente del Consiglio comunale che evidenzia la contrazione, negli esercizi all'esame, della quota di residui attivi incassati, e viceversa un aumento dei residui passivi pagati; vengono allegati segnalazioni e denunce relative al servizio di Tesoreria, per operazioni di cassa a fine esercizio intese ad alterare le risultanza dei conti, e alla adozione di delibere in materia finanziaria non conformi al parere dell'organo di revisione; vengano poi sottolineato le carenze formalizzazioni relative alle esposizioni del comune per il finanziamento della Istituzione per le celebrazioni della Perdonna. Vi si chiede in sostanza che in questa sede intervenga pronuncia accertativa sulla consistenza dell'avanzo di amministrazione, previa verifica della attendibilità dei residui attivi ed accertamento della inesistenza di debiti fuori bilancio, non giustificati.

Nell'Udienza in data odierna il rappresentante del pubblico ministero ha preso atto delle anomalie evidenziate negli atti del giudizio, riservando alla Procura eventuali seguiti di competenza in ordine alla esistenza di eventuali fattispecie di responsabilità a carico degli amministratori, al momento della remissione alla Procura medesima degli atti in questione e concordando peraltro con i dubbi, sollevati nella relazione, di costituzionalità dell'intervenuta normativa che, avendo limitato la pronuncia alla sola gestione di cassa, preclude oggi al giudice contabile di accertare la effettività del risultato di gestione.

D I R I T T O

1. — Preliminarmente viene disposta la riunione dei giudizi 16030 e 16031 ai sensi dell'art. 274 c.p.c., per evidenti motivi di connessione, trattandosi dei conti di due esercizi consecutivi del medesimo tesoriere ed ente locale.

2. — I molteplici profili di criticità nella gestione finanziaria del comune dell'Aquila, nella misura in cui si riflettono in anomalie, riscontrate in sede di revisione nel conto del Tesoriere, sono apparsi in sede di remissione al Collegio ed anche in sede di valutazione da parte di quest'ultimo, meritevoli di approfondimento e considerazione.

I chiarimenti forniti dall'ente locale non consentono di superare, mancanza di approfondimenti istruttori da parte di questa sezione, i dubbi espressi dal magistrato relatore, che sembrano trovare riscontro nella contro relazione suindicata e soprattutto nella documentazione allegata, dalla quale sembra evidenziarsi:

a) un'allarmante consistenza dei residui attivi, risalenti per di più ad esercizi lontani;

b) il costante e rilevante ripetersi di iscrizione di debiti fuori bilancio, da finanziarsi con l'avanzo di amministrazione, quale esposto nel conto;

3) l'ingente ammontare di pagamenti per interessi passivi e spese giudiziarie;

4) il crescere del fondo di cassa, rispetto al quale andrebbe accertato se siano stati effettuati, come per legge e nei tempi dovuti, i pagamenti:

5) la mancata previsione o il mancato accantonamento prudenziale di fondi atti a finanziare il reintegro del capitale delle società a partecipazione pubblica deficitarie e le pretese di creditori di Istituzioni dell'Ente, la cui gestione si è chiusa con ingenti disavanzi (vedasi l'Istituzione Perdonanza per la quale pende giudizio contabile).

Nell'occasione il collegio non può fare a meno dal rilevare come, sulla scorta di diverse istruttorie espletate nella Regione, numerose amministrazioni fanno ricorso al mantenimento in bilancio di somme rilevanti di residui attivi, datati nel tempo, alla iscrizione in bilancio di entrate notevolmente sopravvalutate (dove si spiega il forte scostamento tra accertamenti e riscossioni), al rinvio della registrazione dell'impegno per spese già effettuate o commissionate, al rinvio dei pagamenti per spese invece già impegnate, sia con l'intento di rispettare le limitazioni imposte dal legislatore nazionale nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti c.d. taglia-spesa, sia per dar luogo ad un avanzo di cassa che, assommato alla gestione dei residui attivi, determini un risultato di amministrazione positivo, con il quale si finanzia la spesa fuori bilancio, spesso di natura corrente.

Fra gli atti pubblici che il Collegio ritiene di non poter ignorare, vi è peraltro il «Referto sulla gestione finanziaria del comune dell'Aquila ai sensi dell'art. 7, comma 7 della legge n. 131/2003» reso dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ove si evidenzia parimenti la presenza di residui attivi quantitativamente assai ingenti e qualitativamente incerti (perché temporalmente niente affatto recenti), attinenti a voci da verificare e ad aree che non dovrebbero generarne. Vengono ivi sottolineate, fra le criticità, la reiterazione del fenomeno del riconoscimento di debiti fuori bilancio (per i quali non è stata compiuta una stima complessiva degli oneri futuri, né corrispondente copertura in fase previsionale per gli oneri relativi al passato), l'effetto di sbilanciamento proveniente dalle passività delle aziende da servizio, l'insufficiente rappresentazione nelle scritture contabili dei fenomeni finanziari ai quali si riferiscono, sicché si ipotizza il trascinarsi e la sommatoria, esercizio dopo esercizio, di disavanzi occulti di parte corrente.

È altresì pervenuto in atti un documento redatto da esponenti del consiglio comunale, che illustra discordanze, incongruenze e irregolarità dietro le rappresentazioni contabili del conto per il quale è giudizio.

3. — Ciò premesso, il collegio ricorda che, a seguito della entrata in vigore dell'art. 58 della legge n. 142/1990, recepito dal T.U. n. 267/2000 art. 93 comma 2 l'oggetto del presente giudizio è stato limitato al conto del tesoriere (che rappresenta solo una parte e per di più quella di mera esecuzione del conto di bilancio dell'Ente, che è invece un bilancio misto, di competenza e di cassa) e ciò ha precluso, tra l'altro, a questo giudice l'accertamento del merito giuridico e contabile delle poste di bilancio e la pronuncia sulla effettività del risultato finale di bilancio diversamente da quanto consentiva l'abrogata legislazione, e segnatamente l'art. 226 del regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale approvato con r.d. 12 febbraio 1911, n. 297, — sulla base del bilancio consuntivo -. che veniva depositato alla Corte in uno al conto del Tesoriere ai sensi dell'art. 310, comma 4, — abrogato dall'art. 274 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000.

Ciò rende quindi la pronuncia di questo giudice nella materia largamente inadeguata anche sotto l'aspetto della verifica del rispetto dei principi di universalità, integrità e veridicità del bilancio, nonché del rispetto delle regole poste con le leggi finanziarie in relazione al patto di stabilità interno.

Il Collegio non ignora che con sentenza n. 378 del 16 ottobre 1996 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 58, comma 2, e 64, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, primo e secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia.

Ma — alla stregua di una rilettura delle argomentazioni svolte dal Giudice delle leggi alla luce delle radicali riforme intervenute successivamente alla pubblicazione della stessa e dunque dell'innovato quadro normativo — sembra a questo giudice che la questione possa ed anzi debba riprospettarsi non apparendo manifestamente infondata, ed in relazione all'allarme che si sta diffondendo presso l'opinione pubblica sulla realtà dei conti pubblici.

A tale riguardo occorre rilevare:

a) la norma di cui all'articolo 46 della legge n. 142 del 1990 che sottoponeva al sindacato di legittimità il bilancio preventivo e il conto consuntivo da parte del comitato regionale di controllo, la cui verifica comprendeva non solo la legittimità degli atti di gestione, ma la loro coerenza interna e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse, è stata abrogata.

b) È residuo il solo controllo rimesso al collegio dei revisori, il quale è organo interno dell'Ente e non provvisto dei necessari requisiti di autonomia dal potere politico che possano far ritenere la pur importante funzione avulsa da condizionamenti diversi.

Se è vero che la legge pone a carico dei revisori l'obbligo di referto al consiglio comunale o provinciale su gravi irregolarità di gestione con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità, e che l'articolo 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994, stabilisce che qualora la prescrizione del diritto al risarcimento del danno sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia, tali disposizioni possono al più valere come richiamo alle responsabilità dei singoli, ma non a corrispondere alla richiesta avanzata in questo e negli altri giudizi da parte degli stessi amministratori o da componenti l'opposizione (preoccupati di trovare la cassa vuota quando vengano chiamati a rispettare gli impegni assunti dinanzi agli elettori) che richiedono una pronuncia «accertativa» delle risultanze di bilancio, con eventuale modifica degli stessi — sicuramente da — condursi in contraddittorio con l'amministrazione sulla base del novellato art. 111 Cost., così come la legge consensiva prima del 1990.

Con ciò non si intende sminuire l'importante ruolo svolto dal collegio dei revisori, la cui attività non può che essere propedeutica e necessaria ai fini del definitivo accertamento del giudice contabile, ma semplicemente far rilevare il maggior grado di affidabilità di cui gode la Corte per Costituzione, che, per la sua posizione di indipendenza dal Governo, come è dimostrato in questo giudizio ed in quelli relativi al comune di Chieti e al comune di Scanno anch'essi rimessi per il giudizio di costituzionalità, dal fatto che sono gli stessi componenti del consiglio comunale o capi di amministrazione a chiedere al giudice contabile, anziché ai revisori, la pronuncia sulla gestione.

Cio attesta l'esistenza, in questo nuovo assetto istituzionale e politico, di una rafforzata domanda di certezza sulla consistenza dei fondi realmente disponibili, che solo un'istituzione a ciò espressamente delegata dalla Costituzione con l'art. 103 è legittimata a soddisfare, quale giudice competente «in materia di contabilità pubblica».

Va notato, *per incidens*, che analoga esigenza si pone per i conti dello Stato come è dimostrato dalla proposta avanzata da qualche parte politica di una nuova autorità sui conti, senza pensare che per Costituzione a tali funzioni è delegata, appunto, la Corte dei conti, di cui va recuperata la funzione accertativa, ridotandola degli strumenti necessari.

c) Non esiste conflitto o duplicazione di interventi rispetto all'azione di responsabilità rimessa al Procuratore regionale, il quale agisce per individuare specifiche responsabilità a carico di soggetti per i danni da essi prodotti (e tra i quali non si fanno rientrare i danni c. d. finanziari), in quanto mentre il giudizio di responsabilità conduce alla condanna per il danno arrecato in relazione a comportamenti gravemente colposi o dolosi, la pronuncia sul conto non è finalizzata che ad accertare la vendicizia di alcuni dati fondamentali della gestione.

Anche alla luce dell'art. 111 novellato, è escluso che in questa sede possano essere elevate responsabilità a carico di amministratori o dipendenti, in quanto si verte, ad una corretta lettura delle norme e della più autorevole dottrina, nell'ambito di una giurisdizione oggettiva, il cui risultato finale è e non può che essere una «pronuncia di regolarità», e dunque una verifica sull'affidabilità di dati, ponendosi quale strumento di garanzia per gli amministratori, nell'alternanza dei ruoli maggioranza-opposizione.

d) Non sussiste duplicazione di funzioni, nel contesto del rinnovato sistema dei controlli, rispetto alla istituzione della sezione della Corte dei conti, alla quale il legislatore (art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, come modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, Disposizioni in materia di finanza locale), ha affidato il compito di riscontro alla gestione finanziaria degli enti locali nell'intero contesto della finanza pubblica, pur nelle accresciute competenze previste dalla legge finanziaria 2006 (legge n. 266/2005 art. 1 commi 166 e segg.), che, tra l'altro, al comma 168, demanda alla stessa una «specifica pronuncia» in ordine «a comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, attribuendo ad essa poteri di mera «vigilanza» sull'adozione da parte dell'ente locale di misure correttive.

Il risultato di tale attività tuttavia si concretizza sostanzialmente in un «referto», che è cosa ben diversa da quella funzione accertativa svolta nella sede giurisdizionale, attraverso un istituto di cui inesattamente si denuncia il superamento. In questa, attraverso una procedura preliminare che appare moderna ed agile (perché conduce di norma ad un decreto di regolarità, emesso su conforme proposta del magistrato istruttore e del procuratore

regionale) e garantista perché in caso di contestazioni si apre una fase collegiale, nel rispetto del principio del contraddittorio, si perviene ad una rapida pronuncia sulla attendibilità dei dati esposti e in definitiva sulla correttezza di una gestione del bilancio conforme ai «principi fondamentali» che sono presenti nell'ordinamento e che, ai sensi della lettera *f*), dell'art. 2, comma 4 legge 5 giugno 2003, n. 131, sono in procinto di essere oggetto di apposito decreto legislativo. Ciò costituisce un momento insopprimibile di garanzia di correttezza della gestione, come lo stesso giudice delle leggi ebbe modo di affermare in più occasioni (vedi *infra*).

e) È d'uopo ricordare che, anteriormente alla sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1966, il conto del tesoriere dei comuni e delle province veniva sottoposto al giudizio dei consigli di prefettura, previa approvazione da parte del consiglio comunale o provinciale, ai sensi dell'art. 310, quarto comma, del testo unico della legge comunale e provinciale n. 383 del 1934.

Il giudizio sul rendiconto degli enti locali aveva allora ad oggetto non soltanto la gestione del tesoriere, ma anche il conto consuntivo dell'ente locale, e riguardava, pertanto, sia i fatti di gestione della tesoreria, sia i fatti di gestione degli amministratori.

A seguito di tale sentenza, la competenza passò alle competenti sezioni del contenzioso contabile della Corte dei conti, ma si affermò in via meramente giurisprudenziale un orientamento secondo cui la stessa Corte avrebbe potuto far valere, attraverso una chiamata in giudizio *iussu iudicis*, la eventuale responsabilità patrimoniale degli amministratori.

È fin troppo evidente che tale giurisprudenza non ha oggi più fondamento alla luce dei principi innovativi introdotti con l'art. 111 della Costituzione, per cui il giudizio deve essere limitato alla sola pronuncia oggettiva sulla affidabilità del risultato finanziario.

f) Come istituto di giurisdizione oggettiva, il giudizio in questione può essere ritenuto strumento fondamentale di garanzia della certezza dei dati contabili e della correttezza della gestione e anzi che interferire con le funzioni della oggi denominata sezione delle autonomie verrebbe a costituire importante strumento di supporto e completamento della sua funzione, in quanto il referto di questa si baserebbe su dati resi più affidabili dall'intervenuta pronuncia di regolarità, che auspicabilmente dovrebbe avere luogo in termini estremamente ristretti. Del resto questa è anche la chiara volontà espressa dal legislatore che ha introdotto il termine quinquennale per la relativa pronuncia (art. 1 della legge n. 20/1994).

4. — Sulla base delle predette considerazioni, sembra a questo giudice che si possa ripropone, alla luce anche delle prospettate riforme federaliste e costituzionali, la questione di costituzionalità delle norme che hanno ristretto l'intervento del giudice contabile nella materia alla sola gestione di cassa. Infatti, la sottrazione del conto consuntivo al giudizio necessario di conto appare in contrasto con l'art. 103, secondo la lettura a questo data dalla Corte costituzionale (nelle sentenze nn. 68/1971; 63/1973; 114/1974; 129/1981; 185/1982; 189/1984; 1007/1988) e dalla Corte di cassazione (per tutte cfr. ss.uu. sentenze nn. 2616/1968; 3375/3384 del 19 luglio 1989); entrambe, infatti, hanno affermato da un parte che la norma predetta, nel riservare alla Corte dei conti le materie di contabilità pubblica, sotto l'aspetto oggettivo, ne ha confermato la nozione tradizionalmente accolta, comprensiva del giudizio di responsabilità e del giudizio di conto, e dall'altra che questo costituisce insopprimibile momento di garanzia della correttezza della gestione degli amministratori degli enti locali a tutela dei contribuenti.

In particolare, nella sentenza n. 114 citata si afferma che è principio generale del nostro ordinamento il necessario assoggettamento del pubblico denaro (proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni) al giudizio necessario di conto; infatti «a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi alla garanzia costituzionale della correttezza della gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale».

Tali principi sono stati confermati con la sentenza n. 1007/1988 citata della Corte costituzionale che ha ritenuto illegittimo l'art. 122, primo comma, del d.l. del presidente della regione siciliana del 29 ottobre 1955, n. 6, convalidato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, per contrasto con l'art. 103, nella parte in cui si attribuiva al consiglio comunale il potere di deliberare in conto consuntivo con effetti sostitutivi della decisione della Corte dei conti: da tale sentenza si evince in maniera chiara che ciò che deve essere sottoposto a giudizio è non solo il conto di cassa, ma il conto consuntivo, sottoposto a giudizio è non solo il conto di cassa, ma il conto consuntivo, e ciò corrisponde ad un «principio fondamentale dello Stato di diritto», recepito dall'art. 103.

5. — In più, vi è un altro motivo per rilevare la non manifesta infondatezza di un conflitto rinnovato tra i principi ivi confermati e la scelta legislativa di limitare la cognizione al conto del tesoriere: a legislazione vigente non vi sono altre opzioni adeguatamente praticabili per dare seguito ai rilievi formulati con riferimento a profili

che, appartenendo solo per riflesso al conto del tesoriere, impingono più specificamente al conto finanziario dell'Ente dato che risulta mutato il quadro complessivo della disciplina dei controlli per la finanza locale, quale si è determinata a seguito di interventi legislativi *medio tempore* intervenuti, segnatamente quelli connessi alle leggi Bassanini, non ultima la abolizione dei CO.RE CO.

Ma a fronte di una diminuita estensione e intensità dei controlli, si registra *per adverso* una acuita necessità di tenere in regola i conti della finanza locale, derivante non solo dalla contingente criticità della situazione economica nazionale, quanto anche dall'assunzione del nostro Paese di vincoli e impegni particolarmente rigorosi a livello nazionale e in sede internazionale o più propriamente sovranazionale in relazione all'adesione dell'Italia all'Unione europea e alla Moneta Unica.

Sotto il primo aspetto, non si può non richiamare alla memoria la portata innovativa della disciplina introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 nella materia finanziaria e la successiva normazione primaria in tale ambito. Basti considerare che l'art. 29 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ha disciplinato il patto di stabilità interno per gli enti territoriali. Tale normativa ha infatti disposto che ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, ciascuna regione a statuto ordinario, ciascuna Provincia e ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica — per il triennio 2003-2005 (adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita, nonché alla condivisione delle relative responsabilità) — con il rispetto delle disposizioni normative emanate in virtù e per effetto dei principi fondamentali che sottendono il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117 e 119, secondo comma, della Costituzione. Basti considerare, in questa sede, che è statuito che il disavanzo finanziario, di ciascuna provincia e di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, non può essere superiore a quello risultante dall'applicazione, al corrispondente disavanzo finanziario del penultimo anno precedente, di una percentuale di variazione definita, per ciascuno degli anni considerati, dalla legge finanziaria. Ad esempio, in prima applicazione, per l'anno 2005, la percentuale era fissata nel 7,8 per cento rispetto al 2003. Questa stringente disciplina affida fondamentali compiti di verifica di raggiungimento di tali obiettivi, nell'ambito degli enti locali, non ad organi esterni bensì al Collegio dei revisori. In più occasioni, anche da parte della Ragioneria generale dello Stato è stato posto l'accento sull'esigenza del rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione, secondo il quale «comuni, province, città metropolitane e regioni ... possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento».

È precisamente in considerazione delle norme ricavabili dall'art. 119 della Costituzione che il raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali che occorre dimensionare correttamente le funzioni attribuite ad organi terzi ed esterni, quali la Corte dei conti, non solo e non tanto in funzione di deterrenza verso le patologie o di sanzione, ma specificamente di garanzia (per lo Stato e per gli amministratori locali) della veridicità e dell'attendibilità delle poste in bilancio, in assenza delle quali l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione appare impraticabile.

Ma la norma del Titolo V della Costituzione, se per un verso riconosce la piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali, per l'altro, attribuisce espresso rilievo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che, nell'ambito della politica di bilancio, sono costituiti da regole sui saldi, alle quali si connette anche la previsione di sanzioni. I vincoli derivanti dalla appartenenza all'Unione economica monetaria comportano l'attribuzione a livello statale della responsabilità in ordine sia alla determinazione degli obiettivi finanziari validi per il complesso delle amministrazioni pubbliche, sia al conseguimento dei saldi prefissati e, in generale, al rispetto delle regole stabilite dal Trattato CE e dal Patto di stabilità e crescita.

Il rispetto di tutti questi vincoli, in un quadro di potenziamento delle autonomie territoriali, non può ragionevolmente essere realizzato con una gestione accentrata, statale, di tipo imperativo. A conferma di ciò è recentemente intervenuta la pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha giustamente affermato (Sent. n. 417/2005) l'illegittimità di disposizioni statuali che intervengano con «tagli» nella finanza regionale rapportati a singole voci di spesa.

La natura di bilancio misto del conto di gestione dell'ente, la impossibilità di rilevare gli impegni o gli accertamenti, non essendo inseriti nel conto del tesoriere, anche per la verifica di obblighi imposti normativamente allo stesso (rispetto dei limiti di pagamento, limiti alle anticipazioni di tesoreria etc.) oltre che gli scostamenti anomali tra riscossioni ed accertamenti ritardi od omissioni nei pagamenti al fine di creare artificialmente un avanzo di cassa tale da influenzare il risultato di amministrazione (anche attraverso la allocazione fuori del bilancio di spese cui non si può far fronte) rende le citate norme limitative contrastanti con ogni principio di ragionevolezza e quindi con l'art. 3 della Costituzione, dato che il conto del tesoriere è solo la parte esecutiva del bilancio.

6. — Ciò, ad avviso del Collegio, comporta la necessità di riespandere alla sua fisiologica area di cognizione lo specifico strumento del giudizio di conto, che appare strumento compatibile con l'assetto delle autonomie sia sotto il profilo funzionale (provenendo dal potere giurisdizionale) sia sotto quello territoriale (grazie al radicale decentramento attuato dalla Corte dei conti nell'ultimo decennio). Nè può ritenersi equivalente l'attribuzione con l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, (recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) alla Corte dei conti della funzione di referto (arricchita con le aceresciute competenze conferite dalla legge finanziaria del 2006, artt. 166 e seguenti) in ordine agli andamenti complessivi della finanza locale ed al rispetto del patto di stabilità e dei vincoli U.E.

Sia poi sufficiente accennare che l'assenza di sanzioni (come è stato anche recentemente sottolineato da autorevole dottrina) sembra legittimare in molti casi le Amministrazioni a non tener conto dei rilievi formulati.

E d'altro canto forse non è un caso che la sanzione prevista dall'art. 248 comma 5 del citato decreto legislativo n. 267/2000 per gli amministratori ritenuti responsabili del dissesto finanziario non risulta sia mai stata applicata: verosimilmente ciò discende anche dalla presenza dei limiti introdotti nel giudizio di conto in questione; senza considerare che sembra rispondere maggiormente a criteri di ragionevolezza l'esigenza di prevenire il dissesto attraverso la verifica delle violazioni della normativa contabile nel loro maturarsi. Anche sotto tale profilo si evidenzia il contrasto con l'art. 3 della Costituzione di una normativa che mentre vuol sanzionare il dissesto preclude alla Corte dei conti la possibilità di verificare le poste di bilancio esercizio per esercizio, rettificando, se del caso, il risultato di amministrazione.

7. — Riassumendo le suesposte considerazioni, non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme limitative della giurisdizione della Corte dei conti sui conti giudiziali quali attualmente vigenti a seguito della sostanziale trasfusione delle disposizioni della legge n. 142/1990 nel T.U. 267 del 2000. Ciò contrasta, come già ampiamente illustrato supra, con il principio della non arbitrarietà e irragionevolezza dell'operato del legislatore ordinario (art. 3 della Costituzione); con il rispetto degli impegni assunti nei confronti delle organizzazioni sopranazionali alle quali lo Stato italiano ha aderito (art. 11 della Costituzione); con il rispetto sostanziale del limite minimo, posto al legislatore anche nell'esercizio di una sua legittima *interposizio*, nella modulazione delle attribuzioni costituzionalmente attribuite alla Corte dei conti (103 della Costituzione); con i principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali (art. 119 della Costituzione).

P. Q. M.

Nel giudizio sui conti in epigrafe indicati, visti gli artt. 134 della Costituzione, I della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 1° marzo 1953 n. 87, sospende il giudizio medesimo e solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 93 comma 2, del T.U. approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 — nella parte in cui limita il giudizio di conto alla gestione del Tesoriere — e del successivo art. 226 — nella parte in cui prevede la trasmissione alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, ai fini del giudizio, del solo conto della propria gestione di abrogazione dell'art. 226 del regio decreto n. 297 del 1911 disposta con l'art. 64, comma 1, della legge n. 142/1990), che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia dell'ente che tesoriere, ed in particolare sul merito giuridico e contabile delle poste di bilancio — in relazione agli artt. 3, primo comma, 11, secondo comma, 103 secondo comma e 119 della Costituzione;

Dispone che a cura della segreteria, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale;

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata al tesoriere, al Sindaco del comune di L'Aquila, all'ufficio del Procuratore regionale per l'Abruzzo, alla Procura generale della Corte dei conti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deliberato in L'Aquila nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006.

Il Presidente: MINERVA

L'estensore: DAMMICCO

N. 661

Ordinanza del 1° giugno 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 novembre 2006) emessa dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo - L'Aquila, nei giudizi riuniti sui conti resi dal Tesoriere del Comune di Chieti (San Paolo Banca dell'Adriatico S.p.A.) ed altro.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Limitazione al solo conto della gestione di cassa dei tesoriere e non anche all'intera gestione dell'ente e, in particolare, sul merito giuridico ed economico delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti locali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 93, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Trasmissione alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti del solo conto della gestione di cassa del tesoriere e non anche dell'intera gestione dell'ente - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 226.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Abrogazione dell'art. 310, comma 4, del r.d. n. 383/1934 (con conferma implicita dell'abrogazione dell'art. 226 del r.d. n. 297/1911) che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia del tesoriere che dell'Ente, ed in particolare sul merito giuridico e contabile delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 274.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale sui giudizi di conto, iscritti ai nn. 16114/G.C.E.L - 16115/G.C.E.L - 16117/G.C.E.L - 16118/G.C.E.L e 16119/G.C.E.L. del registro di segreteria ed aventi ad oggetto i conti giudiziali, relativi agli esercizi 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002 del Tesoriere del Comune di Chieti, per i quali è disposta la riunione ai sensi dell'art. 274 c.p.c.;

Uditi, nella pubblica udienza in data 5 aprile 2006, il magistrato relatore, dott. Giacinto Dammicco ed il rappresentante del pubblico ministero dott. Eugenio Musumeci;

Esaminati gli atti ed i documenti.

RILEVATO IN FATTO

Con relazione n. 234 del 21 settembre 2005 il magistrato relatore sul conto del Tesoriere del Comune di Chieti ha chiesto al presidente della sezione che fosse rimesso al Collegio il giudizio sul conto del tesoriere del comune per l'esercizio 1998, mediante iscrizione a ruolo ai sensi dell'art. 30 del r.d. 13 agosto 1933.

Con decreto presidenziale datato 4 ottobre 2005 l'udienza è stata fissata ad oggi 5 aprile 2006, dandone comunicazione agli interessati in uno alla relazione del predetto magistrato.

Le risultanze della suddetta relazione sono le seguenti:

nel Titolo I delle entrate risultano residui attivi conservati e stanziamenti definitivi di bilancio pari a Lire 33.060.343.385 e riscossioni pari a Lire 20.840.924.061; nel Titolo II delle entrate risultano residui conservati pari a Lire 25.329.215.910 e riscossioni pari a Lire 1.367.729.410, stanziamenti definitivi di bilancio pari a Lire 29.894.503.834 e riscossioni pari a Lire 503.626.421; nel Titolo III delle entrate risultano residui conservati pari a Lire 7.874.976.193 e riscossioni pari a Lire 4.221.540.220, stanziamenti definitivi di bilancio pari a Lire 9.563.756.465 e riscossioni pari a Lire 4.543.305.543; nel Titolo IV delle entrate risultano residui conservati pari a Lire 25.329.215.910 e riscossioni pari a Lire 1.367.729.410, stanziamenti definitivi di bilancio pari a Lire 24.810.034.795 e riscossioni pari a Lire 1.779.926.650; nel Titolo V delle entrate risultano residui conservati pari a Lire 17.481.678.382 e riscossioni pari a Lire 1.989.695.940;

non risulterebbero riscosse svariate voci di bilancio, ed in particolare proventi da locazione, oneri di urbanizzazione, proventi da parcheggi, proventi da impianti sportivi, proventi del servizio acquedotto;

il Collegio dei Revisori ha invitato l'Amministrazione a prestare particolare attenzione alle posizioni morose, ha rilevato ritardi nella riscossione dei crediti, ritardi derivanti in buona parte dalla scarsa attenzione prestata dai dirigenti responsabili dei singoli servizi che si sarebbero dovuti attivare in maniera adeguata;

in sede di adozione della deliberazione di approvazione del rendiconto, sono state espresse da un consigliere comunale riserve sulla reale consistenza dei residui attivi ed è stata diffidata l'amministrazione comunale di Chieti ad utilizzare l'avanzo di amministrazione, con richiesta alla Corte dei conti di quantificare il relativo danno.

Nelle relazioni del competente magistrato riguardanti gli altri esercizi, oltre analoghe risultanze, sono inoltre emerse le seguenti criticità: per il 1999 (relazione n. 235/05) si sono registrati inviti del Collegio dei Revisori a limitare le consulenze esterne e a procedere al recupero di canoni di locazione, e sono stati avanzate in consiglio comunale riserve sulla reale consistenza dei residui attivi e sull'equilibrio di bilancio; per il 2000 (relazione n. 236/05) in sede di consiglio comunale è stata segnalata la necessità di una adeguata ricognizione dei residui attivi, sulla loro entità ed incidenza percentuale rispetto agli accertamenti, e sulla loro natura prevalente di crediti inesigibili in quanto assai risalenti; per il 2001 (relazione n. 237/05), oltre alle perplessità sulla esigibilità dei residui attivi espresse in sede di consiglio comunale, si è rilevata la forte incidenza dei 23 miliardi di lire di residui passivi; per il 2002 (relaz. 238/05), oltre alle criticità relative ai residui già rilevate negli esercizi precedenti, è stato precisato che il rendiconto della gestione è stato approvato con il verbale di deliberazione del Commissario *ad acta* (seduta 21 novembre 2003).

Il magistrato relatore ha chiesto la remissione al collegio anche dei conti per tutti questi altri esercizi. È seguito per ciascuno, in data 4 ottobre 2005, il pedissequo decreto presidenziale di fissazione d'udienza per oggi.

Non constano successive allegazioni documentali o deduzioni provenienti dall'ente locale o dal tesoriere.

Nell'udienza in data odierna il rappresentante del pubblico ministero ha preso atto delle anomalie evidenziate negli atti del giudizio, riservando alla Procura eventuali seguiti di competenza in ordine alla esistenza di eventuali fattispecie di responsabilità a carico degli amministratori, al momento della remissione alla Procura medesima degli atti in questione e concordando peraltro con i dubbi, sollevati nella relazione, di costituzionalità dell'intervenuta normativa che, avendo limitato la pronuncia alla sola gestione di cassa, preclude oggi al giudice contabile di accertare la effettività del risultato di gestione.

D I R I T T O

1. — Preliminarmente viene disposta la riunione dei giudizi 16114/GCEL, 16115/GCEL, 16117/GCEL, 16118/GCEL e 16119/GCEL ai sensi dell'art. 274 c.p.c., per evidenti motivi di connessione, trattandosi dei conti di cinque esercizi consecutivi del medesimo tesoriere ed ente locale.

2. — I molteplici profili di criticità nella gestione finanziaria del Comune di Chieti, nella misura in cui si riflettono in anomalie, riscontrate in sede di revisione nel conto del tesoriere, sono apparsi in sede di remissione al Collegio ed anche in sede di valutazione da parte di quest'ultimo, meritevoli di approfondimento e considerazione.

Non è possibile superare, in assenza di ulteriori chiarimenti dall'ente locale e in mancanza di approfondimenti istruttori da parte di questa sezione, i dubbi espressi dal magistrato relatore, che sembrano trovare riscontro nella documentazione depositata e nella discussione consiliare, evidenziandosi:

- a) un'allarmante consistenza dei residui attivi, risalenti per di più ad esercizi lontani;
- b) il costante e rilevante ripetersi di iscrizione di debiti fuori bilancio, da finanziarsi con l'avanzo di amministrazione, quale esposto nel conto;
- 3) l'ingente ammontare di pagamenti per interessi passivi e spese giudiziarie;
- 4) il crescere del fondo di cassa, rispetto al quale andrebbe accertato se siano stati effettuati, come per legge e nei tempi dovuti, i pagamenti;
- 5) la mancata previsione o il mancato accantonamento prudenziale di fondi atti a finanziare il reintegro del capitale delle società a partecipazione pubblica deficitarie;
- 6) la circostanza che il Comune di Chieti ha già affrontato, pochi anni or sono il procedimento di dissesto finanziario.

Nell'occasione il collegio non può fare a meno dal rilevare come, sulla scorta di diverse istruttorie espletate nella regione, numerose amministrazioni fanno ricorso al mantenimento in bilancio di somme rilevanti di residui attivi, datati nel tempo, alla iscrizione in bilancio di entrate notevolmente sopravvalutate (dove si spiega il forte scostamento tra accertamenti e riscossioni), al rinvio della registrazione dell'impegno per spese già effettuate o commissionate, al rinvio dei pagamenti per spese invece già impegnate, sia con l'intento di rispettare le limitazioni imposte dal legislatore nazionale nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti c.d. taglia-spese, sia per dar luogo ad un avanzo di cassa che, assommato alla gestione dei residui attivi, determini un risultato di amministrazione positivo, con il quale si finanzia la spesa fuori bilancio, spesso di natura corrente.

3. — Ciò premesso, il collegio ricorda che, a seguito della entrata in vigore dell'art. 58 della legge n. 142/1990, recepito dal T.U. n. 267/2000, art. 93, comma 2, l'oggetto del presente giudizio è stato limitato al conto del tesoriere (che rappresenta solo una parte e per di più quella di mera esecuzione del conto di bilancio dell'Ente, che è invece un bilancio misto, di competenza e di cassa) e ciò ha precluso tra l'altro, a questo giudice l'accertamento sul merito giuridico e contabile delle poste di bilancio e la pronuncia sulla effettività del risultato finale di bilancio, diversamente da quanto consentiva l'abrogata legislazione, e segnatamente l'art. 226 del regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale approvato con r.d. 12 febbraio 1911, n. 297 — sulla base del bilancio consuntivo — che veniva depositato alla Corte in uno al conto del tesoriere ai sensi dell'art. 310, comma 4, abrogato dall'art. 274 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000.

Ciò rende quindi la pronuncia di questo giudice nella materia largamente inadeguata anche sotto l'aspetto della verifica del rispetto dei principi di universalità, integrità e veridicità del bilancio, nonché del rispetto delle regole poste con le leggi finanziarie in relazione al patto di stabilità interno.

Il Collegio non ignora che con sentenza n. 378 del 16 ottobre 1996 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 58, comma 2, e 64, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, primo e secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia.

Ma — alla stregua di una rilettura delle argomentazioni svolte dal Giudice delle leggi alla luce delle radicali riforme intervenute successivamente alla pubblicazione della stessa e dunque dell'innovato quadro normativo — sembra a questo giudice che la questione possa ed anzi debba riprospettarsi, non apparendo manifestamente infondata, ed in relazione all'allarme che si sta diffondendo presso l'opinione pubblica sulla realtà dei conti pubblici.

A tale riguardo occorre rilevare:

- a) la norma di cui all'art. 46 della legge n. 142 del 1990 che sottoponeva al sindacato di legittimità il bilancio preventivo e il conto consuntivo da parte del comitato regionale di controllo, la cui verifica comprendeva non solo la legittimità degli atti di gestione, ma la loro coerenza interna e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse è stato abrogato;
- b) è residuo il solo controllo rimesso al collegio dei revisori, il quale è organo interno dell'Ente e non provvisto dei necessari requisiti di autonomia dal potere politico che possano far ritenere la pur importante funzione avulsa da condizionamenti diversi.

Se è vero che la legge pone a carico dei revisori l'obbligo di referto al consiglio comunale o provinciale su gravi irregolarità di gestione con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità, e che l'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994, stabilisce che qualora la prescrizione del diritto al risarcimento del danno sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia tali disposizioni possono al più valere come richiamo alle responsabilità dei singoli, ma non a corrispondere alla richiesta avanzata in questo e negli altri giudizi da parte degli stessi amministratori o da componenti l'opposizione (preoccupati di trovare la cassa vuota quando vengano chiamati a rispettare gli impegni assunti dinanzi agli elettori) che richiedono una pronuncia «accertativa» delle risultanze di bilancio, con eventuale modifica degli stessi — sicuramente da condursi in contraddittorio con l'amministrazione sulla base del novellato art. 111 Cost., così come la legge consentiva prima del 1990.

Con ciò non si intende sminuire l'importante ruolo svolto dal collegio dei revisori, la cui attività non può che essere propedeutica e necessaria ai fini del definitivo accertamento del giudice contabile, ma semplicemente far rilevare il maggior grado di affidabilità di cui gode la Corte per Costituzione, che, per la sua posizione di indipendenza dal Governo, come è dimostrato in questo giudizio ed in quello relativo al Comune di Scanno anch'esso rimesso per il giudizio di costituzionalità, dal fatto che sono gli stessi componenti del consiglio comunale o capi di amministrazione a chiedere al giudice contabile, anziché ai revisori, la pronuncia sulla gestione.

Ciò attesta l'esistenza, in questo nuovo assetto istituzionale e politico, di una rafforzata domanda di certezza sulla consistenza dei fondi realmente disponibili, che solo un'istituzione a ciò espressamente delegata dalla Costituzione con l'art. 103 è legittimata a soddisfare, quale giudice competente «in materia di contabilità pubblica».

Va notato, *per incidens*, che analoga esigenza si pone per i conti dello Stato, come è dimostrato dalla proposta avanzata da qualche parte politica di una nuova autorità sui conti, senza pensare che per Costituzione a tali funzioni è delegata, appunto, la Corte dei conti, di cui va recuperata la funzione accertativa, ridotandola degli strumenti necessari;

c) non esiste conflitto o duplicazione di interventi rispetto all'azione di responsabilità rimessa al Procuratore regionale, il quale agisce per individuare specifiche responsabilità a carico di soggetti per i danni da essi prodotti (e tra i quali non si fanno rientrare i danni c.d. finanziari), in quanto mentre il giudizio di responsabilità conduce alla condanna per il danno arrecato in relazione a comportamento gravemente colposi o dolosi, la pronuncia sul conto non è finalizzata che ad accertare la veridicità di alcuni dati fondamentali della gestione.

Anche alla luce dell'art. 111 novellato, è escluso che in questa sede possa essere elevate responsabilità a carico di amministratori o dipendenti, in quanto si verte, ad una corretta lettura delle norme e della più autorevole dottrina, nell'ambito di una giurisdizione oggettiva, il cui risultato finale è e non può che essere una «pronuncia di regolarità», e dunque una verifica sull'affidabilità di dati, ponendosi quale strumento di garanzia per gli amministratori, nell'alternanza dei ruoli maggioranza-opposizione;

d) né sussiste duplicazione di funzioni, nel contesto del rinnovato sistema dei controlli, rispetto alla istituzione della sezione della Corte dei conti, alla quale il legislatore (art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, come modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, Disposizioni in materia di finanza locale), ha affidato il compito di riscontro sulla gestione finanziaria degli enti locali nell'intero contesto della finanza pubblica, pur nelle accresciute competenze previste dalla legge finanziaria 2006 (legge n. 266/2005 art. 1, commi 266 e segg.), che, tra l'altro, al comma 168, demanda alla stessa una «specificata pronuncia» in ordine «a comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, attribuendo ad essa poteri di mera “vigilanza” sull'adozione da parte dell'Ente locale di misure correttive».

Il risultato di tale attività tuttavia si concretizza sostanzialmente in un «referto», che è cosa ben diversa da quella accertativa svolta nella sede giurisdizionale, attraverso un istituto di cui inesattamente si denuncia il superamento. In questa, attraverso una procedura preliminare che appare moderna ed agile (perché conduce di norma ad un decreto di regolarità, emesso su conforme proposta del magistrato istruttore e del procuratore regionale) e garantista perché in caso di contestazioni si apre una fase collegiale, nel rispetto del principio del contraddittorio, si perviene ad una rapida pronuncia sulla attendibilità dei dati esposti e in definitiva sulla correttezza di una gestione del bilancio conforme ai «principi fondamentali» che sono presenti nell'ordinamento e che, ai sensi della lettera f) dell'art. 2, comma 4, legge 5 giugno 2003, n. 131, sono in procinto di essere oggetto di apposito decreto legislativo. Ciò costituisce un momento insopprimibile di garanzia di correttezza della gestione, come lo stesso giudice delle leggi ebbe modo di affermare in più occasioni (vedi *infra*);

e) è d'uopo ricordare che, anteriormente alla sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1966, il conto del tesoriere dei comuni e delle province veniva sottoposto al giudizio dei consigli di prefettura, previa approvazione da parte del consiglio comunale o provinciale, ai sensi dell'art. 310, quarto comma, del testo unico della legge comunale e provinciale n. 383 del 1934.

Il giudizio sul rendiconto degli enti locali aveva allora ad oggetto non soltanto la gestione del tesoriere, ma anche il conto consuntivo dell'ente locale, e riguardava, pertanto, sia i fatti di gestione della tesoreria, sia i fatti di gestione degli amministratori.

A seguito di tale sentenza, la competenza passò alle competenti sezioni del contenzioso contabile della Corte dei conti, ma si affermò in via meramente giurisprudenziale un orientamento secondo cui la stessa Corte avrebbe potuto far valere, attraverso una chiamata in giudizio *iussu iudicis*, la eventuale responsabilità patrimoniale degli amministratori.

È fin troppo evidente che tale giurisprudenza non ha oggi più fondamento alla luce dei principi innovativi introdotti con l'art. 111 della Costituzione, per cui il giudizio deve essere limitato alla sola pronuncia oggettiva sulla affidabilità del risultato finanziario;

f) come istituto di giurisdizione oggettiva, il giudizio in questione può essere ritenuto strumento fondamentale di garanzia della certezza dei dati contabili e della correttezza della gestione e anzi che interferire con le funzioni della oggi denominata sezione delle autonomie verrebbe a costituire importante strumento di supporto e completamento della sua funzione, in quanto il referto di questa si baserebbe su dati resi più affidabili dall'intervenuta pronuncia di regolarità, che auspicabilmente dovrebbe avere luogo in termini estremamente ristretti. Del resto questa è anche la chiara volontà espressa dal legislatore che ha introdotto il termine quinquennale per la relativa pronuncia (art. 1 della legge n. 20/1994).

4. — Sulla base delle predette considerazioni sembra a questo giudice che si possa riproporre, alla luce anche delle prospettate riforme federaliste e costituzionali, la questione di costituzionalità delle norme che hanno ristretto l'intervento del giudice contabile nella materia alla sola gestione di cassa.

Infatti, la sottrazione del conto consuntivo al giudizio necessario di conto appare in contrasto anche con l'art. 103, secondo la lettura a questo data dalla Corte costituzionale (nelle sentenze nn. 68/1971; 63/1973; 114/1974; 129/1981; 185/1982; 189/1984; 1007/1988) e dalla Corte di cassazione (per tutte *cfr.* ss.uu. sentenze nn. 2616/1968; 3375/3384 del 19 luglio 1989); entrambe, infatti, hanno affermato da un parte che la norma predetta, nel riservare alla Corte dei conti le materie di contabilità pubblica, sotto l'aspetto oggettivo, ne ha confermato la nozione tradizionalmente accolta, comprensiva del giudizio di responsabilità e del giudizio di conto, e dall'altra che questo costituisce insopprimibile momento di garanzia della correttezza della gestione degli amministratori degli enti locali a tutela dei contribuenti.

In particolare, nella sentenza n. 114 citata si afferma che è principio generale del nostro ordinamento il necessario assoggettamento del pubblico denaro (proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni) al giudizio necessario di conto; infatti «a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi alla garanzia costituzionale della correttezza della gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale».

Tali principi sono stati confermati con la sentenza n. 1007/1988 citata della Corte costituzionale che ha ritenuto illegittimo l'art. 122, primo comma, del d.l. del presidente della regione siciliana del 29 ottobre 1955, n. 6, convalidato con l.r. 15 marzo 1963, n. 16, per contrasto con l'art. 103, nella parte in cui si attribuiva al consiglio comunale il potere di deliberare in conto consuntivo con effetti sostitutivi della decisione della Corte dei conti: da tale sentenza si evince in maniera chiara che ciò che deve essere sottoposto a giudizio è non solo il conto di cassa, ma il conto consuntivo, e ciò corrisponde ad un «principio fondamentale dello Stato di diritto» recepito dall'art. 103.

5. — In più, vi è un altro motivo per rilevare la non manifesta infondatezza di un conflitto rinnovato tra i principi ivi confermati e la scelta legislativa di limitare la cognizione al conto del tesoriere a legislazione vigente non vi sono altre opzioni adeguatamente praticabili per dare seguito ai rilievi formulati con riferimento a profili che, appartenendo solo per riflesso al conto del tesoriere, impongono più specificamente al conto finanziario dell'Ente, dato che risulta mutato il quadro complessivo della disciplina dei controlli per la finanza locale, quale si è determinata a seguito di interventi legislativi *medio tempore* intervenuti, segnatamente quelli connessi alle leggi Bassanini non ultima la abolizione dei CO.RE.CO.

Ma a fronte di una diminuita estensione e intensità dei controlli, si registra *per adverso* una acuita necessità di tenere in regola i conti della finanza locale, derivante non solo dalla contingente criticità della situazione economica nazionale, quanto anche dall'assunzione del nostro Paese di vincoli e impegni particolarmente rigorosi a livello nazionale e in sede internazionale o più propriamente sovranazionale in relazione all'adesione dell'Italia all'Unione Europea e alla Moneta Unica.

Sotto il primo aspetto, non si può non richiamare alla memoria la portata innovativa della disciplina introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 nella materia finanziaria e la successiva normazione primaria in tale ambito. Basti considerare che l'art. 29 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ha disciplinato il patto di stabilità interno per gli enti territoriali. Tale normativa ha infatti disposto che ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, ciascuna regione a statuto ordinario, ciascuna provincia e ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica — per il triennio 2003-2005 (adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita, nonché alla condivisione delle relative responsabilità) — con il rispetto delle disposizioni normative emanate in virtù e per effetto dei principi fondamentali che sottendono il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117 e 119, secondo comma, della Costituzione. Basti considerare, in questa sede, che è statuito che il disavanzo finanziario, di ciascuna provincia e di ciascun Comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, non può essere superiore a quello risultante dall'applicazione, al corrispondente disavanzo finanziario del penultimo anno precedente, di una percentuale di variazione definita, per ciascuno degli anni considerati, dalla legge finanziaria. Ad esempio, in prima applicazione, per l'anno 2005, la percentuale era fissata nel 7,8 per cento rispetto al 2003. Questa stringente disciplina affida fondamentali compiti di verifica di raggiungimento di tali obiettivi, nell'ambito degli enti locali, non ad organi esterni bensì al Collegio dei Revisori. In più occasioni, anche da parte della Ragioneria generale dello Stato è stato posto l'accento sull'esigenza del rispetto dei principi di cui all'art. 119 della Costituzione, secondo il quale «Comuni, province, città metropolitane e regioni ... possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento».

È precisamente in considerazione delle norme ricavabili dall'art. 119 Cost. che il raccordo della finanza statale con quella degli Enti territoriali che occorre dimensionare correttamente le funzioni attribuite ad organi terzi ed esterni, quali la Corte dei conti, non solo e non tanto in funzione di deterrenza verso le patologie o di sanzione, ma specificamente di garanzia (per lo Stato e per gli amministratori locali) della veridicità e dell'attendibilità delle poste in bilancio, in assenza delle quali l'attuazione dell'art. 119 Cost. appare impraticabile.

Ma la riforma del titolo V della Costituzione, se per un verso riconosce la piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali, per l'altro, attribuisce espresso rilievo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che, nell'ambito della politica di bilancio sono costituiti da regole sui saldi, alle quali si connette anche la previsione di sanzioni. I vincoli derivanti dalla appartenenza all'Unione economica monetaria comportano l'attribuzione a livello statale della responsabilità in ordine sia alla determinazione degli obiettivi finanziari validi per il complesso delle amministrazioni pubbliche, sia al conseguimento dei saldi prefissati e, in generale, al rispetto delle regole stabilite dal Trattato CE e dal Patto di stabilità e crescita.

Il rispetto di tutti questi vincoli, in un quadro di potenziamento delle autonomie territoriali, non può ragionevolmente essere realizzato con una gestione accentrata, statale, di tipo imperativo. A conferma di ciò è recentemente intervenuta la pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha giustamente affermato (Sent. n. 417/2005) l'illegittimità di disposizioni statuali che intervengano con «tagli» nella finanza Regionale rapportati a singole voci di spesa.

La natura di bilancio misto del conto di gestione dell'ente, la impossibilità di rilevare gli impegni o gli accertamenti, non essendo inseriti nel conto del Tesoriere, anche per la verifica di obblighi imposti normativamente allo stesso (rispetto dei limiti di pagamento, limiti alle anticipazioni di tesoreria etc.) oltre che gli scostamenti anomali tra riscossioni ed accertamenti o ritardi od omissioni di pagamenti al fine di creare artificialmente un avanzo di cassa tale da influenzare il risultato di amministrazione (anche attraverso la allocazione fuori del bilancio di spese cui non si può far fronte) rende le citate norme limitative contrastanti con ogni principio di ragionevolezza e quindi con l'art. 3 della Costituzione, dato che il conto del tesoriere è solo la parte esecutiva del bilancio.

6. — Ciò, ad avviso del Collegio, comporta la necessità di riespandere alla sua fisiologica area di cognizione lo specifico strumento del giudizio di conto, che appare strumento compatibile con l'assetto delle autonomie sia sotto il profilo funzionale (provenendo dal potere giurisdizionale) sia sotto quello territoriale (grazie al radicale decentramento attuato dalla Corte dei conti nell'ultimo decennio). Né può ritenersi equivalente l'attribuzione con l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento

della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) alla Corte dei conti della funzione di referto (arricchita con le accresciute competenze conferite dalla legge finanziaria del 2006, artt. 166 e seguenti) in ordine agli andamenti complessivi della finanza locale ed al rispetto del patto di stabilità e dei vincoli U.E.

Sia poi sufficiente accennare che l'assenza di sanzioni (come è stato anche recentemente sottolineato da autorevole dottrina) sembra legittimare in molti casi le amministrazioni a non tener conto dei rilievi formulati.

E d'altro canto forse non è un caso che la sanzione prevista dall'art. 248, comma 5 del citato decreto legislativo n. 267/2000 per gli amministratori ritenuti responsabili del dissesto finanziario non risulta sia mai stata applicata: verosimilmente ciò discende anche dalla presenza dei limiti introdotti nel giudizio di conto in questione; senza considerare che sembra rispondere maggiormente a criteri di ragionevolezza l'esigenza di prevenire il dissesto attraverso la verifica delle violazioni della normativa contabile nel loro maturarsi.

Anche sotto tale profilo si evidenzia il contrasto con l'art. 3 della Costituzione di una normativa che, mentre vuol sanzionare il dissesto, preclude alla Corte dei conti la possibilità di verificare le poste di bilancio esercizio per esercizio, rettificando, se del caso, il risultato di amministrazione.

7. — Riassumendo le suesposte considerazioni, non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme limitative della giurisdizione della Corte dei conti sui conti giudiziali quali attualmente vigenti a seguito della sostanziale trasfusione delle disposizioni della legge n. 142/1990 nel T.U. 267 del 2000. Ciò contrasta, come già ampiamente illustrato *supra*, con il principio della non arbitrarietà e irragionevolezza dell'operato del legislatore ordinario (art. 3 Cost.); con il rispetto degli impegni assunti nei confronti delle organizzazioni sopranazionali alle quali lo Stato italiano ha aderito (art. 11 Cost.); con il rispetto sostanziale del limite minimo, posto al legislatore anche nell'esercizio di una sua legittima *interpositio*, nella modulazione delle attribuzioni costituzionalmente attribuite alla Corte dei conti (art. 103 Cost.); con i principi del raccordo della finanza statale con quella degli Enti territoriali (art. 119 Cost.).

P. Q. M.

Nel giudizio sui conti in epigrafe indicati, visti gli artt. 134 della Costituzione, I della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e della legge 11 marzo 1953, n. 87, sospende il giudizio medesimo e solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 93, comma 2 del T.U. approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 — nella parte in cui limita il giudizio di conto alla gestione del Tesoriere — e del successivo art. 226 — nella parte in cui prevede la trasmissione alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, ai fini del giudizio, del solo conto della propria gestione di cassa — nonché dell'art. 274 dello stesso decreto — nella parte in cui abroga l'art. 310, comma 4, del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (confermando implicitamente l'abrogazione dell'art. 226 del r.d. n. 297 del 1911 disposta con l'art. 64, comma 1, della legge n. 142/1990) che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia dell'Ente che del tesoriere, ed in particolare del merito giuridico e contabile delle poste di bilancio — in relazione agli artt. 3, primo comma, 11, secondo comma, 103 secondo comma e 119 della Costituzione.

Dispone che a cura della segreteria, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata al tesoriere, al Sindaco del Comune di Chieti, all'ufficio del Procuratore regionale per l'Abruzzo, alla Procura generale della Corte dei conti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata a Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deliberato in l'Aquila nella Camera di consiglio del 5 aprile 2005.

Il Presidente: MINERVA

L'estensore: DAMMICCO

N. 662

Ordinanza del 1° giugno 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 30 novembre 2006) emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Abruzzo - L'Aquila, nei giudizi riuniti sui conti resi dal tesoriere del comune di Scarino (Banca di Credito Cooperativo di Roma) ed altro.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Limitazione al solo conto della gestione di cassa dei tesoriere e non anche all'intera gestione dell'ente e, in particolare, sul merito giuridico ed economico delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti locali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 93, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Trasmissione alle competenti Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti del solo conto della gestione di cassa del tesoriere e non anche dell'intera gestione dell'ente - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 226.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

Corte dei conti - Controllo contabile giurisdizionale sugli enti locali - Abrogazione dell'art. 310, comma 4, del r.d. n. 383/1934 (con conferma implicita dell'abrogazione dell'art. 226 del r.d. n. 297/1911) che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia del tesoriere che dell'Ente, ed in particolare sul merito giuridico e contabile delle poste di bilancio - Irragionevolezza - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate alla Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione degli enti locali - Violazione dei principi del raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 274.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 11, comma secondo, 103, comma secondo, e 119.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale sui giudizi di conto del tesoriere del comune di Scanno, relativi agli esercizi 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, iscritti, rispettivamente ai numeri del registro di segreteria della sezione, G.C.E.L. 16024, 16025, 16026, 16027, 16028, 16029, in ordine ai quali il magistrato relatore aveva depositato relazioni con le quali venivano prospettate questioni varie per la cui soluzione, nonché per l'adozione di ogni provvedimento che fosse ritenuto necessario, veniva chiesta l'iscrizione del giudizio, a norma dell'art. 30 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038.

Con decreto del presidente della sezione datato 21 settembre 2005, l'udienza per la discussione dei giudizi in parola è stata fissata per il giorno 5 aprile 2006, dandone comunicazione agli interessati in uno alla relazione del magistrato relatore.

Uditi nella pubblica udienza del 5 aprile 2006, il relatore cons. Silvio Benvenuto ed il sostituto procuratore generale, dottor Eugenio Musumeci.

P R E M E S S A

Il magistrato relatore ha prospettato alla cognizione e alla valutazione del Collegio una serie di questioni relative a specifici punti dei conti del tesoriere rispetto ai quali non è stato possibile un'approfondita valutazione di merito, atteso che il conto consuntivo dell'ente non viene più inviato, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 58 del T.U. n. 142/1990, recepito dal T.U. n. 267/2000, art. 93, comma 2, cosicché è precluso, in conseguenza della medesima disposizione di legge, accertare, a consuntivo, l'effettività dei risultati finali di bilancio, con il rispetto

dei principi di universalità, integrità e veridicità, nonché il rispetto delle regole poste con le leggi finanziarie in relazione al patto di stabilità interno, anche nel caso in cui si manifestino, come nei conti in parola, dubbi sulla reale consistenza delle entrate, con la loro possibile sopravvalutazione e il notevole scostamento fra previsioni, accertamento e riscossione delle stesse entrate; sulla consistenza dei residui attivi, con eventuale iscrizione di residui inesistenti; sul mancato pagamento di spese obbligatorie ed, in generale, sull'esistenza di debiti fuori bilancio; il tutto con aspetti tali da generare dubbi sulla attendibilità del risultato di amministrazione.

Nella citata relazione si pone altresì in rilievo che il sistema instaurato a seguito delle citate norme, in quanto ha limitato l'oggetto del giudizio al conto del tesoriere, suscita dubbi sulla sua conformità ai criteri di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché all'art. 103 della Costituzione che demanda alla Corte dei conti la giurisdizione in materia di contabilità pubblica. In data 31 marzo 2006, il sindaco del comune di Scanno ha trasmesso in ordine ai citati giudizi una memoria nella quale si fa presente che, a seguito dell'accertamento dei residui attivi effettuato dal responsabile dell'area amministrativa con determinazione n. 89 del 10 giugno 2004, ai sensi dell'art. 288, comma 3 del d. lgs. 18 agosto n. 267, è risultato che una massa rilevante dei residui attivi, pari a euro 638.922,55, come riportato dal responsabile del servizio nella sua relazione, non erano fondati su titoli giuridici certi ed attendibili, per cui si è provveduto alla loro cancellazione.

La loro iscrizione, secondo sempre quanto affermato nella memoria in parola, era manifestamente diretta a modificare in senso positivo il risultato finanziario, come sembrerebbe evincersi dall'intervento di un consigliere di maggioranza in sede di approvazione del bilancio di previsione dell'anno 1999, quando afferma «anche questa volta si è previsto il taglio di un bosco di lire 130.000.000 per chiudere in pareggio». Da questa affermazione si evincerebbe che non solo erano state messe in atto alchimie contabili, ma che a queste alchimie si ricorreva sistematicamente.

La memoria osserva poi che l'ulteriore esempio della previsione in entrata dell'anno 2000 del canone di affitto dei terreni dati in concessione all'ente Parco, con un contratto sottoscritto il 19 gennaio 2001, prevedeva il pagamento del canone di lire 107.184.000, con decorrenza dal 1° gennaio 2001.

Emergevano poi anche negli anni pregressi presunti debiti fuori bilancio per un rilevante ammontare. Ci si riferisce al caso del pagamento delle indennità di un esproprio per la realizzazione della palestra polivalente, il cui progetto era stato approvato nel lontano 1991.

Con deliberazione di giunta comunale n. 134 del 22 agosto 2001 era stata approvata una transazione per pagamento dell'indennità di esproprio di lire 264.400.000, oltre a lire 20.072.512 per le spese legali della parte avversa, senza che il consiglio comunale avesse provveduto a riconoscere la legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera *a*), del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Di conseguenza — sottolinea la memoria — l'avanzo finanziario esposto in bilancio non risulterebbe reale.

Dopo altre considerazioni, il sindaco del comune di Scanno chiedeva nella memoria in parola che in sede di esame questa Sezione non si limitasse a verificare il rapporto di tesoreria e, quindi, la gestione di cassa, ma accertasse, attraverso una pronuncia giurisdizionale, la effettiva situazione finanziaria, con l'eventuale rettifica dei risultati finali.

Il Collegio riunito in Camera di consiglio, valutava, anche tenendo conto di quanto prospettato dal sindaco di Scanno nella sua memoria, che i dubbi di legittimità costituzionale espressi nella citata relazione del consigliere relatore, non risultavano manifestamente infondati, e perciò ha ritenuto necessario sottoporre nuovamente al giudizio della Corte costituzionale la legittimità costituzionale della norme che limitano la pronuncia giurisdizionale al conto di cassa, non solo in considerazione dell'espressa domanda formulata dal sindaco del comune che chiede si faccia chiarezza sulle disponibilità finanziarie di cui può disporre in funzione dell'attuazione del suo programma di governo, ma in considerazione della riscontrata diffusione sul territorio regionale da parte di diversi enti del ricorso ad espedienti, quali la sopravvalutazione delle entrate, il mantenimento di residui datati ed insussistenti, il ritardo o l'omissione dei pagamenti in relazione a impegni di spesa assunti, il differimento di impegni per spese già effettuate ad esercizi successivi (con abnorme crescita di oneri finanziari e spese di giudizio), che portano ad una non fedele rappresentazione del risultato finale di amministrazione.

Nel corso della discussione orale nella pubblica udienza del 5 aprile 2006, il Pubblico ministero ha preso atto delle anomalie risultanti dagli atti del giudizio, riservando alla Procura regionale le eventuali consequenziali iniziative rientranti nella sua competenza.

Motivi della decisione

Preliminarmente si dispone, per evidenti ragioni di connessione, la riunione dei giudizi *ex art.* 274 c.p.c.

I molteplici profili di criticità nella gestione finanziaria del comune di Scanno, nella misura in cui si riflettono in anomalie, riscontrate in sede di revisione nel conto del tesoriere, sono apparsi in sede di remissione al Collegio ed anche in sede di valutazione da parte di quest'ultimo, meritevoli di approfondimento e considerazione.

I chiarimenti forniti dall'ente locale, se da un lato consentono di affermare la rispondenza del conto del tesoriere alle vicende finanziarie rappresentate e documentate, dall'altro lato evidenziano problematiche inerenti la vita finanziaria dell'ente stesso che si presentano con profili di anti giuridicità che non consentono una adeguata valutazione, atteso che, come si è già accennato in premessa, l'oggetto del giudizio, alla stregua della normativa vigente, è limitato al solo conto del tesoriere (che costituisce la parte di mera esecuzione del conto dell'ente, che è invece un bilancio misto, di competenza e di cassa), mentre è precluso l'accertamento a consuntivo della effettività dei risultati finali di bilancio, con il rispetto dei principi di universalità, integrità e veridicità, nonché il rispetto delle regole poste con le leggi finanziarie in relazione al patto di stabilità interno anche nel caso si manifestino, come nella specie, dubbi sulla reale consistenza delle entrate (con possibile sopravvalutazione delle stesse).

Il Collegio non ignora che la Corte costituzionale si è già pronunciata, con la sentenza n. 378 del 1996, sulla legittimità costituzionale della normativa su richiamata (in particolare dell'art. 58, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, oggi recepito dall'art. 93, comma secondo, del nuovo T.U. approvato con d. leg.vo 28 agosto 2000, n. 267) nella parte in cui limitava il giudizio di conto alla gestione del tesoriere, nonché dell'art. 64, comma 1 della medesima legge, nella parte in cui abrogava gli articoli 310, quarto comma, del r.d. 3 marzo 1934, n. 383, e 226 del regio decreto 1911, n. 297.

In tale sentenza, il giudice delle leggi premette che la nuova disciplina che era stata introdotta dal legislatore e per la quale era stata sollevata questione di costituzionalità non poteva dirsi che avesse contravvenuto agli insegnamenti della stessa Corte «secondo cui nessuna parte del conto consuntivo può essere sottratta alla giurisdizione della Corte dei conti (sentenza n. 1007 del 1988). Il principio è stato peraltro formulato in un contesto nel quale, in assenza di un riscontro giurisdizionale dell'intera attività di gestione, lo stesso giudizio di responsabilità per fatti di gestione sarebbe risultato puramente eventuale ed aleatorio, venendo a mancare al giudice contabile adeguati strumenti di conoscenza della gestione e quindi degli illeciti che essa avrebbe potuto far emergere. Oggi si può affermare che all'esigenza imposta dagli articoli 3 e 103 della Costituzione — che il giudice remittente assume violati a causa del venir meno del riscontro giurisdizionale della gestione — corrispondano le leggi nn. 142 del 1990, 19 e 20 del 1994 (Disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti) e il più recente decreto legislativo n. 77 del 1995».

Il giudice delle leggi dichiarava, pertanto, non fondata la questione di legittimità, così motivando:

«appare in conclusione non irragionevole, né arbitrario, e non lede la posizione costituzionale della Corte dei conti, come definita dall'art. 103 della Costituzione, la circostanza che, in un nuovo disegno delle autonomie locali, teso a valorizzare anche il ruolo degli organi regionali di controllo (art. 130 della Costituzione), il legislatore abbia limitato il controllo giurisdizionale sulla legittimità della gestione al solo conto del tesoriere e degli altri soggetti indicati dall'art. 58, comma 2, della legge n. 142 del 1990, poiché ha mantenuto ferma, ampliandone anzi la sfera per effetto dell'art. 58, comma 1, della stessa legge, la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità degli amministratori e del personale degli enti locali per danno all'erario. Il complessivo disegno legislativo non risulta infatti inteso a svilire l'efficienza di tale giudizio, che, semmai, appare sotto più profili potenziato e reso ancora più adeguato ai principi costituzionali».

La sentenza della Corte costituzionale si fondava altresì sulla «ragionevole esigenza di evitare improduttive duplicazioni dell'attività di controllo e che si è venuto attenuando, con l'istituzione della sezione enti locali, il significato del riscontro contabile in via giurisdizionale e si sono poste le premesse perché l'ulteriore avanzamento di una linea di razionalizzazione dei controlli della finanza locale producesse la poi avvenuta separazione tra il controllo contabile del conto del tesoriere, da un lato, e il giudizio di responsabilità degli amministratori locali per fatti della loro gestione, dall'altro, essendo comunque assicurato il controllo globale della gestione della neo istituita sezioni enti locali della Corte dei conti».

Senonché deve rilevarsi che è mutato il quadro normativo cui fa riferimento nella sentenza in parola il Giudice delle leggi, a seguito della modifica dell'art. 117 della Costituzione, essendo venuta meno la verifica sul

consuntivo degli organi regionali di controllo, tal che l'unica verifica residua sul consuntivo è quella affidata al collegio dei revisori, ossia ad un organo interno all'ente e che certo non è dotato dei requisiti di terzietà, imparzialità e autonomia richiesti, sulla base dei principi condivisi, ai soggetti che esplicano attività di «certificazione».

L'esigenza, quindi, di evitare improduttive attività di controllo, che opportunamente la Corte costituzionale faceva valere, sembra oggi, per questo aspetto, prospettarsi in termini diversi.

Ma altre valutazioni meritano di essere formulate a proposito delle funzioni di controllo attribuite all'apposita sezione della Corte dei conti alla quale il legislatore (art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, come modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, Disposizioni in materia di finanza locale), ha affidato il compito di riscontro sulla gestione finanziaria degli enti locali nell'intero contesto della finanza pubblica.

Infatti, pur tenendo presenti le accresciute competenze previste dalla legge finanziaria 2006 (legge n. 266/2005, art. 1, commi 166 e segg.), che, tra l'altro, al comma 168, demanda alla sezione regionale di controllo una «specifica pronuncia» in ordine «a comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, attribuendo ad essa poteri di mera "vigilanza" sull'adozione da parte dell'ente locale di misure correttive, l'istituzione di tale sezione non risulta creare duplicazione di funzioni rispetto al giudizio di conto».

Il risultato dell'attività di tale sezione si concretizza, infatti, nel c.d. referto o comunque su pronunce che non modificano le risultanze di bilancio che sono cosa ben diversa da quella accertativa svolta nella sede giurisdizionale, attraverso un istituto di cui impropriamente si denuncia il superamento.

Nella sede giurisdizionale, attraverso una procedura preliminare che appare moderna ed agile, perché conduce di norma ad un decreto di regolarità, emesso su conforme proposta del magistrato istruttore e del procuratore regionale, e garantista, perché in caso, di contestazioni si apre una fase collegiale, nel rispetto del principio del contraddittorio, si perviene ad una rapida pronuncia di regolarità, sulla base di un corretta ed adeguata interpretazione delle norme.

Ciò costituisce un momento insopprimibile di garanzia di correttezza della gestione, come lo stesso Giudice delle leggi ha avuto modo di affermare in più occasioni.

Giova, in proposito, anche ricordare che, anteriormente alla sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1966, il conto del tesoriere dei comuni e delle province veniva sottoposto al giudizio dei consigli di prefettura, previa approvazione da parte del consiglio comunale o provinciale, ai sensi dell'art. 310, quarto comma, del testo unico della legge comunale e provinciale n. 383 del 1934.

Il giudizio sul rendiconto degli enti locali aveva allora ad oggetto non soltanto la gestione del tesoriere, ma anche il conto consuntivo dell'ente locale, e riguardava, pertanto, sia i fatti di gestione della tesoreria, sia i fatti di gestione degli amministratori.

A seguito di tale sentenza, la competenza passò alle competenti sezioni del contenzioso contabile della Corte dei conti, ma si affermò in via meramente giurisprudenziale un orientamento secondo cui la stessa Corte avrebbe potuto far valere, attraverso una chiamata in giudizio *iussu iudicis*, l'eventuale responsabilità patrimoniale degli amministratori.

La citata giurisprudenza risulta superata alla luce dei principi innovativi introdotti con l'art. 111 della Costituzione, per cui il giudizio deve essere limitato alla sola pronuncia oggettiva sulla affidabilità del risultato finanziario.

Come istituto di giurisdizione oggettiva, il giudizio di conto può essere ritenuto strumento fondamentale di garanzia della certezza dei dati contabili e della correttezza della gestione e anzi che interferire con le funzioni della oggi denominata sezione delle autonomie verrebbe a costituire importante strumento di supporto e completamento della sua funzione, in quanto il referto di questa si baserebbe su dati resi più affidabili dall'intervenuta pronuncia di regolarità che, auspicabilmente, dovrebbe avere luogo in termini estremamente ristretti. Del resto questa è anche la chiara volontà espressa dal legislatore che ha introdotto il termine quinquennale per la relativa pronuncia (art. 1 della legge n. 20/1994).

Alla stregua delle predette considerazioni, questo giudice ritiene che si possa riproporre, alla luce anche delle intervenute riforme federaliste e costituzionali, la questione di costituzionalità delle norme che hanno ristretto l'intervento del giudice contabile nella materia alla sola gestione di cassa.

Infatti, la sottrazione del conto consuntivo al giudizio necessario di conto appare in contrasto anzitutto con l'art. 103, secondo la lettura a questo data dalla Corte costituzionale (nelle sentenze nn. 68/1971; 63/1973; 114/1974; 129/1981; 185/1982; 189/1984; 1007/1988) e dalla Corte di cassazione (per tutte *cf.* ss.uu. sentenze

nn. 2616/1968; 3375/3384 del 19 luglio 1989); entrambe, infatti, hanno affermato da un parte che la norma predetta, nel riservare alla Corte dei conti le materie di contabilità pubblica, sotto l'aspetto oggettivo, ne ha confermato la nozione tradizionalmente accolta, comprensiva del giudizio di responsabilità e del giudizio di conto, e dall'altra che questo costituisce insopprimibile momento di garanzia della correttezza della gestione degli amministratori degli enti locali a tutela dei contribuenti.

In particolare, nella citata sentenza n. 114/1974 si afferma che è principio generale del nostro ordinamento il necessario assoggettamento del pubblico denaro (proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni) al giudizio necessario di conto.

Infatti, come è stato opportunamente sottolineato, «a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi alla garanzia costituzionale della correttezza della gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale».

Tali principi sono stati confermati con l'altra sentenza n. 1007/1988 della Corte costituzionale che ha ritenuto illegittimo l'art. 122, primo comma, del d.l. del presidente della regione siciliana del 29 ottobre 1955, n. 6, convalidato con l.r. 15 marzo 1963, n. 16, per contrasto con l'art. 103, nella parte in cui si attribuiva al consiglio comunale il potere di deliberare il conto consuntivo con effetti sostitutivi della decisione della Corte dei conti: da tale sentenza sembra evincersi che deve essere sottoposto a giudizio non solo il conto di cassa, ma il conto consuntivo, in quanto ciò corrisponde ad un «principio fondamentale dello Stato di diritto», recepito dall'art. 103.

Ritornando alle letture delle argomentazioni svolte dal giudice delle leggi nella sentenza n. 378 del 1996, si rileva la non manifesta infondatezza di un conflitto rinnovato tra i principi ivi affermati e la necessità di limitare la cognizione al conto del tesoriere: se è vero oggi, come allora, che a legislazione vigente non vi sono altre opzioni adeguatamente praticabili per dare seguito ai rilievi formulati con riferimento a profili che, appartenendo solo per riflesso al conto del tesoriere, impingono più specificamente nel conto finanziario dell'ente, quello che è mutato è il quadro complessivo della disciplina e dei controlli per la finanza locale, quale si è determinata a seguito di interventi legislativi *medio tempore* intervenuti, segretamente quelli connessi alle leggi «Bassanini», non ultima la abolizione dei CO.RE.CO.

Né si può ignorare che l'evoluzione della giurisdizione di responsabilità per danno all'erario ha, con successivi interventi, ridotto la propria natura ripristinatoria delle finanze lese dal comportamento degli amministratori, non tanto con l'applicazione nei giudizi del cd. potere riduttivo, quanto con l'introduzione delle notevoli limitazioni (anche se per certi versi condivisibili) operate con la legge n. 639/1996 e con le ulteriori norme specifiche, fra le quali si segnalano i commi 231 - 233 dell'art. 1, legge n. 266/2005, che ha introdotto l'ipotesi di estinzione del giudizio con pagamento di una ridotta frazione del pregiudizio economico arrecato alla pubblica amministrazione, norme tutte che, assieme alle precedenti contenute nel T.U n. 383 del 1934 tuttavia abrogate (252 e segg.ti) non consentono più di perseguire i danni di tipo finanziario connessi agli squilibri di bilancio.

Né può trascurarsi che la medesima Corte costituzionale ha, in date successive alla pronuncia della quale si è dato conto, rimarcato i limiti oggettivi e soggettivi di tale giurisdizione (si veda ad es. Corte cost. 22 ottobre 1999, n. 392).

Né la tutela della fondamentale regola di gestione del bilancio negli ambiti della programmazione dei tetti generali di spesa e della salvaguardia degli impegni internazionali assunti dall'Italia può essere affidata esclusivamente all'iniziativa del procuratore regionale della Corte, che può attivarsi, come lo stesso Giudice delle leggi ha affermato, in presenza di una specifica denuncia, ipotesi peraltro non frequente se la gestione, fuori dei limiti di bilancio, si traduce in vantaggio per la comunità locale pur pregiudicando gli interessi generali.

Ma a fronte di una diminuita estensione e intensità dei controlli, si registra *per adverso* una acuita necessità di tenere in regola i conti della finanza locale, derivante non tanto dalla contingente criticità della situazione economica nazionale, quanto dall'assunzione del nostro Paese di vincoli e impegni particolarmente rigorosi a livello nazionale e in sede internazionale o più propriamente soprannazionale in relazione all'adesione dell'Italia all'Unione Europea e alla Moneta Unica.

Sotto il primo aspetto, non si può non richiamare alla memoria la portata innovativa della disciplina introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 nella materia finanziaria e la successiva normazione primaria in tale ambito. Basti considerare che l'art. 29 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ha disciplinato il patto di stabilità interno per gli enti territoriali. Tale normativa ha infatti disposto che, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, ciascuna regione a statuto ordinario, ciascuna provincia e ciascun comune con popolazione

superiore a 5.000 abitanti concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica – per il triennio 2003-2005 (adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita, nonché alla condivisione delle relative responsabilità) — nel rispetto delle disposizioni normative emanate in virtù e per effetto dei principi fondamentali che sottendono il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

Giova, in proposito, considerare anche che è statuito che il disavanzo finanziario, di ciascuna provincia e di ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, non può essere superiore a quello risultante dall'applicazione, al corrispondente disavanzo finanziario del penultimo anno precedente, di una percentuale di variazione definita, per ciascuno degli anni considerati, dalla legge finanziaria. Ad esempio, in prima applicazione, per l'anno 2005 la percentuale era fissata nel 7,8 per cento rispetto al 2003. Questa stringente disciplina affida fondamentali compiti di verifica di raggiungimento di tali obiettivi, nell'ambito degli enti locali, non ad organi esterni bensì al Collegio dei Revisori. È precisamente in considerazione delle norme ricavabili dall'art. 119 Cost. sul raccordo della finanza statale con quella degli enti territoriali che occorre dimensionare correttamente le funzioni attribuite ad organi terzi ed esterni, quali la Corte dei conti, non solo e non tanto in funzione di deterrente verso le patologie o di sanzione, ma specificamente di garanzia (per lo Stato e per gli Amministratori locali) della veridicità e dell'attendibilità delle poste in bilancio, in assenza delle quali l'attuazione dell'art. 119 Cost. appare impraticabile.

Ma la riforma del titolo V della Costituzione, se per un verso riconosce la piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali, per l'altro, attribuisce espresso rilievo ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che, nell'ambito della politica di bilancio, sono costituiti da regole sui saldi, alle quali si connette anche la previsione di sanzioni. I vincoli derivanti dalla appartenenza all'Unione economica monetaria comportano l'attribuzione a livello statale della responsabilità in ordine sia alla determinazione degli obiettivi finanziari validi per il complesso delle amministrazioni pubbliche, sia al conseguimento dei saldi prefissati e in generale, al rispetto delle regole stabilite dal Trattato CE e dal Patto di stabilità e crescita.

Il rispetto di questi vincoli, in un quadro di potenziamento delle autonomie territoriali non può ragionevolmente essere realizzato con una gestione accentrata, statale, di tipo imperativo. A conferma di ciò è recentemente intervenuta la pronuncia con la quale la Corte costituzionale ha fondatamente affermato (con sentenza n. 417/2005) l'illegittimità di disposizioni statuali che intervengano in un certo modo con «tagli» nella finanza locale, ma ha riaffermato l'esigenza della salvaguardia della politica complessiva di bilancio e quindi degli equilibri generali nell'ambito di una programmazione dei tetti complessivi che tutti gli Enti, compreso lo Stato, sono tenuti a rispettare.

Ciò, ad avviso del Collegio, comporta la necessità di riespandere alla sua fisiologica area di cognizione lo specifico strumento del giudizio di conto, che appare strumento compatibile con l'assetto delle autonomie sia sotto il profilo funzionale (provenendo dal potere giurisdizionale) sia sotto quello territoriale (grazie al radicale decentramento attuato dalla Corte dei conti nell'ultimo decennio). Né può ritenersi equivalente l'attribuzione *ex art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, (recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), alla Corte dei conti della funzione di referto al Parlamento in ordine agli andamenti complessivi della finanza locale, al rispetto del patto di stabilità e dei vincoli comunitari. La diversa ratio della funzione di referto induce a ritenere tale sede inidonea all'attività di verifica e certificazione della quale si è invocato il ripristino.*

Anzi, proprio la necessità di dare pienezza ed efficacia alla funzione referente attribuita alla Sezione delle Autonomie (anche nelle nuove attribuzioni conferite con la legge finanziaria del 2006, commi 166 e seguenti) fa sì che risulti necessario che le valutazioni della stessa possano basarsi su un'attività accertativa svolta in tempi il più ravvicinati possibili in sede di giurisdizione contabile, che giunga, se del caso, in contraddittorio con l'Amministrazione in attuazione ai principi introdotti dal novellato art. 111 della Costituzione secondo quanto è già l'orientamento di questa Corte, alla rettifica del risultato di amministrazione, confermando o meno le risultanze di bilancio.

Pare, peraltro, evidente che, alla luce del novellato art. 111 della Costituzione, devono intendersi incompatibili le norme (art. 226 del reg. del 1911, peraltro abrogato) che consentivano alla Corte di far valere, attraverso una chiamata in giudizio *iussu iudicis*, una eventuale responsabilità patrimoniale degli amministratori, come giustamente aveva escluso lo stesso giudice delle leggi nella sentenza citata n. 378/1996, dovendo essere il giudizio limitato alla sola pronuncia oggettiva sulla affidabilità del risultato finanziario.

Come istituto di giurisdizione oggettiva, il giudizio in questione può essere ritenuto strumento fondamentale di garanzia della certezza dei dati contabili e della correttezza delle gestioni.

In assenza del potere di cognizione sugli aspetti finanziari e gestionali implicati nel conto del tesoriere questo Collegio non è in grado di rispondere alla domanda di controllo della corretta gestione del denaro pubblico insita dell'instaurazione del giudizio di conto, non potendo statuire sulla attendibilità delle poste ivi iscritte e non avendo gli strumenti per dar seguito alle istanze di approfondimento e di pronuncia anche costitutiva che provengono da parti qualificate, come sopra esposto. La preclusione di tale cognizione è sicuramente rilevante nei presenti giudizi riuniti, non essendo per essi consentito di «dire giustizia» nella forma che il giudizio di conto richiede.

Riassumendo le suesposte considerazioni, non appare manifestamente infondata una questione in ordine alla legittimità costituzionale delle norme limitative della giurisdizione della Corte dei conti sui conti giudiziali quale attualmente vigente a seguito della sostanziale trasfusione delle disposizioni della legge n. 142/1990 nel T.U. 267 del 2000. Ciò risulta contrastare, come già sopra illustrato, con il principio della non arbitrarietà e irragionevolezza dell'operato del legislatore ordinario (art. 3 Cost.); con il rispetto degli impegni assunti nei confronti delle organizzazioni sopranazionali alle quali lo Stato italiano ha aderito (art. 11 Cost.); con il rispetto sostanziale del limite minimo, posto al legislatore anche nell'esercizio di una sua legittima *interpositio*, nella modulazione delle attribuzioni costituzionalmente attribuite alla Corte dei conti (103 Cost.); con i principi del raccordo della finanza statale con quella degli Enti territoriali (art. 119 Cost.).

P. Q. M.

Nel giudizio sui conti in epigrafe indicati, visti gli artt. 134 della Costituzione, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sospende il giudizio medesimo e solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 93, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, nella parte in cui limita il giudizio di conto alla gestione del tesoriere, e del successivo art. 226 nella parte in cui prevede la trasmissione alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, ai fini del giudizio, del solo conto della propria gestione di cassa nonché dell'art. 274 dello stesso decreto nella parte in cui abroga l'art. 310, comma 4, del r.d. 3 marzo 1934, n. 383, (confermando implicitamente l'abrogazione dell'art. 226 del r.d. n. 297 del 1911 disposta con l'art. 64, comma 1, della legge n. 142/1990), che demandava al giudice contabile la pronuncia sul conto sia dell'ente che del tesoriere, ed in particolare del merito giuridico e contabile delle poste di bilancio, in relazione agli artt. 3, primo comma, 11, secondo periodo, 103 secondo comma e 119 della Costituzione.

Dispone che a cura della segreteria, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale per la decisione della questione di legittimità costituzionale;

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata al Tesoriere e al Sindaco del Comune di Scanno, all'ufficio del Procuratore regionale per l'Abruzzo, alla Procura generale della Corte dei conti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e, comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deliberato in l'Aquila nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006.

Il Presidente: MINERVA

Il relatore estensore: BENVENUTO

N. 663

*Ordinanza del 20 febbraio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 1° dicembre 2006)
emessa dal Magistrato di sorveglianza di Macerata sul reclamo proposto da Mangione Enzo*

Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi al procedimento chiamato all'udienza del 15 febbraio 2006 e instaurato ai sensi degli artt. 69 e 14-ter legge n. 354/1975 e succ. mod. in tema di reclamo in materia di lavoro nei confronti di Mangione Enzo, nato il 13 aprile 1974 a Vittoria (Ragusa), attualmente ristretto nella Casa circondariale di Ascoli Piceno;

OSSERVA IN FATTO E DIRITTO

Con dichiarazione pervenuta in data 14 ottobre 2005 Mangione Enzo presentava reclamo a questa a.g. ai sensi dell'art. 69, comma 6 lett. a) o.p., lamentando che, pur avendo prestatato per anni attività lavorativa interna negli Istituti di pena di Terni, L'Aquila ed Ascoli Piceno, solo nei primi due (e non in quello attualmente ospitante) gli sono stati corrisposti gli assegni familiari e, soprattutto, evidenziava di essere stato retribuito in modo inferiore al dovuto, in quanto le mercedi dei detenuti lavoranti (che secondo l'art. 22 o.p. debbono essere determinate da un'apposita commissione ministeriale, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestatato e ad altri parametri, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro) sono state aggiornate per l'ultima volta nel giugno 1993 (con effetto sul semestre 1° maggio 1993/31 ottobre 1993).

In ordine ai diritti connessi all'attività lavorativa del detenuto, la giurisprudenza di merito (v. sentenza Corte appello Roma, Sezione lavoro, pronunciata all'udienza di discussione del 3 giugno 2004 nella causa civile n. 5215/2002 R.G. in grado di appello contro la sentenza del 22 ottobre 2001 del Tribunale di Roma) talvolta sostiene che oltre al magistrato di sorveglianza, l'interessato possa sempre adire il giudice del lavoro, per una tutela giurisdizionale piena e specifica.

Per contro la Cassazione (Cass. pen., sez. u., 21 luglio 1999, n. 490 e Cass. civ., sez. lavoro, 7 giugno 1999 n. 5605; più recentemente, sentenza 23 aprile 2004 della sez. lavoro, ric. Rodano e sentenza 14 ottobre 2004 della I sez. penale, ric. Arcara) ha stabilito che la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario, prestatato dal detenuto all'interno od all'esterno dello stabilimento detentivo a favore dell'amministrazione penitenziaria oppure all'esterno, alle dipendenze di altri datori di lavoro, pur se assimilabile all'ordinario lavoro subordinato, deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, per effetto dell'attribuzione a quest'ultimo dei reclami dei detenuti concernenti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e lavoro, le assicurazioni sociali.

Pur consapevole quindi che l'interpretazione ormai pacifica attribuita all'art. 69, comma 6 o.p. costituisce oggi il «diritto vivente» cui far riferimento, questa a.g. dubita della legittimità costituzionale della norma citata alla luce dell'orientamento, pur autorevolissimo, appena descritto, secondo cui la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, in quanto risulta evidente la notevole diversità dei due rimedi, il che esclude che il rimedio dinanzi al magistrato di sorveglianza sia idoneo a «sostituire» il rimedio *ex art. 409 c.p.c.*, avendo una struttura ed una funzione ben diversa ed essendo dotato di congegni processuali ben più riduttivi rispetto agli strumenti previsti per l'esplicazione del diritto di difesa dei lavoratori.

Basti osservare che la procedura *ex art. 14-ter o.p.* non prevede la partecipazione del contraddittore necessario del rapporto di lavoro (cioè del Ministero della giustizia), non prevede la partecipazione diretta dell'interessato (che non può essere sentito personalmente), non prevede la pubblicità del procedimento. Va anche considerato che la procedura è configurata come reclamo entro dieci giorni avverso un provvedimento dell'amministrazione, che non sempre è riscontrabile nelle controversie lavorative e comunque limita l'oggetto del reclamo, e il magi-

strato di sorveglianza può solo pronunciarsi sulla fondatezza o meno del reclamo, ma non può emettere ad esempio provvedimenti di condanna; non vi è dubbio che il procedimento in esame sia peggiore con riguardo al diritto di difesa rispetto al rito del lavoro, oltre che per i profili già accennati, anche ad esempio, per l'assenza di un doppio grado di giudizio di merito o per l'assenza della norma relativa alla immediata esecutività delle pronunce di condanna (che in realtà neppure possono essere emesse).

L'art. 69, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, nell'interpretazione che ad esso dà la consolidata e pacifica giurisprudenza di legittimità appare in contrasto con varie disposizioni costituzionali, inerenti i principi di eguaglianza e di parità tra i soggetti processuali ed il diritto fondamentale alla difesa: con l'art. 3 della Carta costituzionale, perché è stridente e discriminatorio il raffronto tra il procedimento che viene posto a disposizione del detenuto-lavoratore e la diversa e ben più efficace tutela processuale che viene riconosciuta al lavoratore non detenuto nell'ambito del rito del lavoro; con l'art. 24, in quanto il contraddittorio tra le parti può avvenire solo in forma cartolare ed in quanto al detenuto è sottratto il diritto di partecipare personalmente all'udienza e l'amministrazione penitenziaria si vede addirittura privata di qualsiasi tutela processuale rispetto al procedimento in corso e soprattutto rispetto all'ordinanza che lo concluderà; con l'art. 111 perché, come detto, se il detenuto lavoratore può comunque ricorrere, sia pure in Cassazione, contro l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza, all'amministrazione-datore di lavoro è certamente negato tale diritto.

Nel caso in esame, i principi enunciati sarebbero chiaramente violati, se si ritenesse la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza con riguardo ai rapporti di lavoro dei detenuti, mentre corretto sarebbe ricondurre anche la controversia oggetto del presente procedimento nell'ambito della generale competenza del giudice del lavoro.

In subordine, si potrebbe operare il riconoscimento di tutele alternative, nel senso che il detenuto lavoratore, essendo in una condizione certamente peggiore rispetto al lavoratore «libero», a differenza di questo abbia facoltà di scelta tra una tutela «interna» alla organizzazione carceraria e l'ordinaria tutela prevista per tutti i lavoratori, eventualmente nel rispetto della regola secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram*;

Considerato che tale ultima interpretazione alternativa della norma in commento, corretta costituzionalmente, idonea a rimuovere la irragionevole disparità di trattamento denunciata implicherebbe una contrapposizione con quanto indicato dall'orientamento ormai costante della suprema Corte e determinerebbe un'univoca sorte ai conflitti negativi di competenza che dovessero insorgere tra giudice del lavoro e magistrato di sorveglianza;

Ritenuto che, nel caso di cui trattasi, i vizi denunciati si appalesano rilevanti in ordine all'oggetto del giudizio, poiché in caso di assunzione di una determinazione conclusiva da parte di questa a.g. si andrebbe inevitabilmente a riservare al lavoratore ma anche all'amministrazione penitenziaria una forma di tutela sostanzialmente ridotta, specie con riferimento all'impugnabilità (limitata ai vizi di legittimità per il lavoratore-detenuto; preclusa al datore di lavoro-amministrazione);

P. Q. M.

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

Rileva di ufficio nel procedimento sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 commi 1 e 2 e 111 Cost., dell'art. 69, comma 6 o.p., nella parte in cui prevede, secondo l'orientamento ormai costante della suprema Corte di cassazione, la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in ordine alle questioni da tale disposizione indicate.

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

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale Sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Macerata, così deciso nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2006.

Il magistrato di sorveglianza: AGOSTINI

N. 664

Ordinanza del 20 febbraio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 1° dicembre 2006) emessa dal Magistrato di sorveglianza di Macerata nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Pecoraro Alfonso

Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi al procedimento chiamato all'udienza del 15 febbraio 2006 e instaurato ai sensi degli artt. 69 e 14-ter legge n. 354/1975 e succ. mod. in tema di reclamo in materia di lavoro nei confronti di Pecoraro Alfonso, nato il 30 novembre 1961 a Montecorvino Rovella, attualmente ristretto nella Casa circondariale di Ascoli Piceno;

OSSERVA IN FATTO E DIRITTO

Con dichiarazione pervenuta in data 14 ottobre 2005 Pecoraro Alfonso presentava reclamo a questa a.g. ai sensi dell'art. 69, comma 6, lett. a) o.p., lamentando, in relazione all'attività lavorativa prestata all'interno dell'Istituto di pena, di essere stato retribuito in modo inferiore al dovuto, in quanto le mercedi dei detenuti lavoratori (che secondo l'art. 22 o.p. debbono essere determinate da un'apposita Commissione ministeriale, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato e ad altri parametri, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro) sono state aggiornate per l'ultima volta nel giugno 1993 (con effetto sul semestre 1° maggio 1993/31 ottobre 1993).

In ordine ai diritti connessi all'attività lavorativa del detenuto, la giurisprudenza di merito (v. sentenza Corte appello Roma, Sezione lavoro, pronunciata all'udienza di discussione del 3 giugno 2004 nella causa civile n. 5215/2002 R.G. in grado di appello contro la sentenza del 22 ottobre 2001 del Tribunale di Roma) talvolta sostiene che oltre al magistrato di sorveglianza, l'interessato possa sempre adire il giudice del lavoro, per una tutela giurisdizionale piena e specifica.

Per contro la Cassazione (Cass. pen., sez. u., 21 luglio 1999, n. 490 e Cass. civ., Sez. lavoro, 7 giugno 1999, n. 5605; più recentemente, sentenza 23 aprile 2004 della Sez. lavoro, ric. Rodano e sentenza 14 ottobre 2004 della I Sez. penale, ric. Arcara) ha stabilito che la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario, prestato dal detenuto all'interno od all'esterno dello stabilimento detentivo a favore dell'amministrazione penitenziaria oppure all'esterno, alle dipendenze di altri datori di lavoro, pur se assimilabile all'ordinario lavoro subordinato, deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, per effetto dell'attribuzione a quest'ultimo dei reclami dei detenuti concernenti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e lavoro, le assicurazioni sociali.

Pur consapevole quindi che l'interpretazione ormai pacifica attribuita all'art. 69, comma 6 o.p. costituisca oggi il «diritto vivente» cui far riferimento, questa a.g. dubita della legittimità costituzionale della norma citata alla luce dell'orientamento, pur autorevolissimo, appena descritto, secondo cui la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, in quanto risulta evidente la notevole diversità dei due rimedi, il che esclude che il rimedio dinanzi al magistrato di sorveglianza sia idoneo a «sostituire» il rimedio *ex art. 409 c.p.c.*, avendo una struttura ed una funzione ben diversa ed essendo dotato di congegni processuali ben più riduttivi rispetto agli strumenti previsti per l'esplicazione del diritto di difesa dei lavoratori.

Basti osservare che la procedura *ex art. 14-ter o.p.* non prevede la partecipazione del contraddittore necessario del rapporto di lavoro (cioè del Ministero della giustizia), non prevede la partecipazione diretta dell'interessato (che non può essere sentito personalmente), non prevede la pubblicità del procedimento. Va anche considerato che la procedura è configurata come reclamo entro dieci giorni avverso un provvedimento dell'amministrazione, che non sempre è riscontrabile nelle controversie lavorative e comunque limita l'oggetto del reclamo, e il magi-

strato di sorveglianza può solo pronunciarsi sulla fondatezza o meno del reclamo, ma non può emettere ad esempio provvedimenti di condanna; non vi è dubbio che il procedimento in esame sia peggiore con riguardo al diritto di difesa rispetto al rito del lavoro, oltre che per i profili già accennati, anche ad esempio, per l'assenza di un doppio grado di giudizio di merito o per l'assenza della norma relativa alla immediata esecutività delle pronunce di condanna (che in realtà neppure possono essere emesse).

L'art. 69, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, nell'interpretazione che ad esso dà la consolidata e pacifica giurisprudenza di legittimità appare in contrasto con varie disposizioni costituzionali, inerenti i principi di eguaglianza e di parità tra i soggetti processuali ed il diritto fondamentale alla difesa: con l'art. 3 della Carta costituzionale, perché è stridente e discriminatorio il raffronto tra il procedimento che viene posto a disposizione del detenuto-lavoratore e la diversa e ben più efficace tutela processuale che viene riconosciuta al lavoratore non detenuto nell'ambito del rito del lavoro; con l'art. 24, in quanto il contraddittorio tra le parti può avvenire solo in forma cartolare ed in quanto al detenuto è sottratto il diritto di partecipare personalmente all'udienza e l'amministrazione penitenziaria si vede addirittura privata di qualsiasi tutela processuale rispetto al procedimento in corso e soprattutto rispetto all'ordinanza che lo concluderà; con l'art. 111 perché, come detto, se il detenuto lavoratore può comunque ricorrere, sia pure in Cassazione, contro l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza, all'amministrazione-datore di lavoro è certamente negato tale diritto.

Nel caso in esame, i principi enunciati sarebbero chiaramente violati, se si ritenesse la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza con riguardo ai rapporti di lavoro dei detenuti, mentre corretto sarebbe ricondurre anche la controversia oggetto del presente procedimento nell'ambito della generale competenza del giudice del lavoro.

In subordine, si potrebbe operare il riconoscimento di tutele alternative, nel senso che il detenuto lavoratore, essendo in una condizione certamente peggiore rispetto al lavoratore «libero», a differenza di questo abbia facoltà di scelta tra una tutela «interna» alla organizzazione carceraria e l'ordinaria tutela prevista per tutti i lavoratori, eventualmente nel rispetto della regola secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Considerato che tale ultima interpretazione alternativa della norma in commento, corretta costituzionalmente, idonea a rimuovere la irragionevole disparità di trattamento denunciata implicherebbe una contrapposizione con quanto indicato dall'orientamento ormai costante della suprema Corte e determinerebbe un'univoca sorte ai conflitti negativi di competenza che dovessero insorgere tra giudice del lavoro e magistrato di sorveglianza.

Ritenuto che, nel caso di cui trattasi, i vizi denunciati si appalesano rilevanti in ordine all'oggetto del giudizio, poiché in caso di assunzione di una determinazione conclusiva da parte di questa a.g. si andrebbe inevitabilmente a riservare al lavoratore ma anche all'amministrazione penitenziaria una forma di tutela sostanzialmente ridotta, specie con riferimento all'impugnabilità (limitata ai vizi di legittimità per il lavoratore-detenuto; preclusa al datore di lavoro-amministrazione).

P. Q. M.

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

Rileva di ufficio nel procedimento sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 commi 1 e 2 e 111 Cost., dell'art. 69, comma 6 o.p., nella parte in cui prevede, secondo l'orientamento ormai costante della suprema Corte di cassazione, la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in ordine alle questioni da tale disposizione indicate.

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

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale Sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Macerata, così deciso nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2006.

Il magistrato di sorveglianza: AGOSTINI

N. 665

Ordinanza del 20 febbraio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 4 dicembre 2006) emessa dal Magistrato di sorveglianza di Macerata nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Renna Pasquali

Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi al procedimento chiamato all'udienza del 15 febbraio 2006 e instaurato ai sensi degli artt. 69 e 14-ter legge n. 354/1975 e successive modificazioni in tema di reclamo in materia di lavoro nei confronti di Renna Pasquale, nato il 21 maggio 1961 a Salerno, attualmente ristretto nella Casa circondariale di Ascoli Piceno;

OSSERVA IN FATTO E DIRITTO

Con dichiarazione pervenuta in data 12 ottobre 2005 Renna Pasquale presentava reclamo a questa a.g. ai sensi dell'art. 69, comma 6, lett. a) o.p., lamentando, in relazione all'attività lavorativa prestata all'interno dell'Istituto di pena, di essere stato retribuito in modo inferiore al dovuto, in quanto le mercedi dei detenuti lavoratori (che secondo l'art. 22 o.p. debbono essere determinate da un'apposita Commissione ministeriale, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato e ad altri parametri, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro) sono state aggiornate per l'ultima volta nel giugno 1993 (con effetto sul semestre 1° maggio 1993/31 ottobre 1993).

In ordine ai diritti connessi all'attività lavorativa del detenuto, la giurisprudenza di merito (v. sentenza Corte appello Roma, Sezione lavoro, pronunciata all'udienza di discussione del 3 giugno 2004 nella causa civile n. 5215/2002 r.g. in grado di appello contro la sentenza del 22 ottobre 2001 del Tribunale di Roma) talvolta sostiene che oltre al magistrato di sorveglianza, l'interessato possa sempre adire il giudice del lavoro, per una tutela giurisdizionale piena e specifica.

Per contro la Cassazione (Cass.; pen., sez. u., 21 luglio 1999, n. 490 e Cass. civ., sez. lavoro 7 giugno 1999, n. 5605; più recentemente; sentenza 23 aprile 2004 della Sez. lavoro, ric. Rodano e sentenza 14 ottobre 2004 della I Sez. penale, ric. Arcara) ha stabilito che la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario, prestato dal detenuto all'interno od all'esterno dello stabilimento detentivo a favore dell'amministrazione penitenziaria oppure all'esterno, alle dipendenze di altri datori di lavoro, pur se assimilabile all'ordinario lavoro subordinato, deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, per effetto dell'attribuzione a quest'ultimo dei reclami dei detenuti concernenti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e lavoro, le assicurazioni sociali.

Pur consapevole quindi che l'interpretazione ormai pacifica attribuita all'art. 69, comma 6 o.p. costituisca oggi il «diritto vivente» cui far riferimento, questa a.g. dubita della legittimità costituzionale della norma citata alla luce dell'orientamento, pur autorevolissimo, appena descritto, secondo cui la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, in quanto risulta evidente la notevole diversità dei due rimedi, il che esclude che il rimedio dinanzi al magistrato di sorveglianza sia idoneo a «sostituire» il rimedio *ex art. 409 c.p.c.*, avendo una struttura ed una funzione ben diversa ed essendo dotato di congegni processuali ben più riduttivi rispetto agli strumenti previsti per l'esplicazione del diritto di difesa dei lavoratori.

Basti osservare che la procedura *ex art. 14-ter o.p.* non prevede la partecipazione del contraddittore necessario del rapporto di lavoro (cioè del Ministero della giustizia), non prevede la partecipazione diretta dell'interessato (che non può essere sentito personalmente), non prevede la pubblicità del procedimento. Va anche considerato che la procedura è configurata come reclamo entro dieci giorni avverso un provvedimento dell'amministrazione,

che non sempre è riscontrabile nelle controversie lavorative e comunque limita l'oggetto del reclamo, e il magistrato di sorveglianza può solo pronunciarsi sulla fondatezza o meno del reclamo, ma non può emettere ad esempio provvedimenti di condanna; non vi è dubbio che il procedimento in esame sia deteriore con riguardo al diritto di difesa rispetto al rito del lavoro, oltre che per i profili già accennati, anche ad esempio, per l'assenza di un doppio grado di giudizio di merito o, per l'assenza della norma relativa alla immediata esecutività delle pronunce di condanna (che in realtà neppure possono essere emesse).

L'art. 69, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, nell'interpretazione che ad esso dà la consolidata e pacifica giurisprudenza di legittimità appare in contrasto con varie disposizioni costituzionali, inerenti i principi di eguaglianza e di parità tra i soggetti processuali ed il diritto fondamentale alla difesa: con l'art. 3 della Carta costituzionale, perché è stridente e discriminatorio il raffronto tra il procedimento che viene posto a disposizione del detenuto-lavoratore e la diversa e ben più efficace tutela processuale che viene riconosciuta al lavoratore non detenuto nell'ambito del rito del lavoro; con l'art. 24, in quanto il contraddittorio tra le parti può avvenire solo in forma cartolare ed in quanto al detenuto è sottratto il diritto di partecipare personalmente all'udienza e l'amministrazione penitenziaria si vede addirittura privata di qualsiasi tutela processuale rispetto al procedimento in corso e soprattutto rispetto all'ordinanza che lo concluderà; con l'art. 111 perché, come detto, se il detenuto lavoratore può comunque ricorrere, sia pure in Cassazione, contro l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza, all'amministrazione-datore di lavoro è certamente negato tale diritto.

Nel caso in esame, i principi enunciati sarebbero chiaramente violati, se si ritenesse la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza con riguardo ai rapporti di lavoro dei detenuti, mentre corretto sarebbe ricondurre anche la controversia oggetto del presente procedimento nell'ambito della generale competenza del giudice del lavoro.

In subordine, si potrebbe operare il riconoscimento di tutele alternative, nel senso che il detenuto lavoratore, essendo in una condizione certamente deteriore rispetto al lavoratore «libero», a differenza di questo abbia facoltà di scelta tra una tutela «interna» alla organizzazione carceraria e l'ordinaria tutela prevista per tutti i lavoratori eventualmente nel rispetto della regola secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Considerato che tale ultima interpretazione alternativa della norma in commento, corretta costituzionalmente, idonea a rimuovere la irragionevole disparità di trattamento denunciata implicherebbe una contrapposizione con quanto indicato dall'orientamento ormai costante della suprema Corte e determinerebbe un'univoca sorte ai conflitti negativi di competenza che dovessero insorgere tra giudice del lavoro e magistrato di sorveglianza.

Ritenuto che, nel caso di cui trattasi, i vizi denunciati si appalesano rilevanti in ordine all'oggetto del giudizio, poiché in caso di assunzione di una determinazione conclusiva da parte di questa a.g. si andrebbe inevitabilmente a riservare al lavoratore ma anche all'amministrazione penitenziaria una forma di tutela sostanzialmente ridotta; specie con riferimento, all'impugnabilità (limitata ai vizi di legittimità per il lavoratore-detenuto; preclusa al datore di lavoro-amministrazione).

P. Q. M.

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

Rileva di ufficio nel procedimento sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 commi 1 e 2 e 111 Cost., dell'art. 69, comma 6 o.p., nella parte in cui prevede, secondo l'orientamento ormai costante della suprema Corte di cassazione, la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in ordine alle questioni da tale disposizione indicate.

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

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Macerata, così deciso nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2006.

Il magistrato di sorveglianza: AGOSTINI

07C0077

N. 666

Ordinanza del 20 febbraio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 4 dicembre 2006) emessa dal Magistrato di sorveglianza di Macerata nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Quattroluni Aurelio

Ordinamento penitenziario - Reclami dei detenuti in materia di lavoro - Competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza - Disparità di trattamento tra lavoratori detenuti e lavoratori non detenuti - Lesione del diritto di difesa e del diritto al contraddittorio - Preclusione del ricorso in Cassazione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, comma 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, e 111.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti relativi al procedimento chiamato all'udienza del 15 febbraio 2006 e instaurato ai sensi degli artt. 69 e 14-ter legge n. 354/1975 e succ. mod. in tema di reclamo in materia di lavoro nei confronti di Quattroluni Aurelio, nato il 7 febbraio 1960 a Catania, attualmente ristretto nella Casa circondariale di Catania «Bicocca»;

OSSERVA IN FATTO E DIRITTO

Con dichiarazione pervenuta in data 3 novembre 2005 Quattroluni Aurelio presentava reclamo a questa a.g. ai sensi dell'art. 69, comma 6, lett. a) o.p., lamentando, in relazione all'attività lavorativa prestata all'interno dell'Istituto di pena di Ascoli Piceno, di essere stato retribuito in modo inferiore al dovuto, in quanto le mercedi dei detenuti lavoranti (che secondo l'art. 22 o.p. debbono essere determinate da un'apposita Commissione ministeriale, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato e ad altri parametri, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro) sono state aggiornate per l'ultima volta nel giugno 1993 (con effetto sul semestre 1° maggio 1993/31 ottobre 1993).

In ordine ai diritti connessi all'attività lavorativa del detenuto, la giurisprudenza di merito (v. sentenza Corte appello Roma, Sezione lavoro, pronunciata all'udienza di discussione del 3 giugno 2004 nella causa civile n. 5215/2002 R.G. in grado di appello contro la sentenza del 22 ottobre 2001 del Tribunale di Roma) talvolta sostiene che oltre al magistrato di sorveglianza, l'interessato possa sempre adire il giudice del lavoro, per una tutela giurisdizionale piena e specifica.

Per contro la Cassazione (Cas. pen. sez. u., 21 luglio 1999, n. 490 e Cass. civ. Sez. lavoro; 7 giugno 1999, n. 5605, più recentemente, sentenza 23 aprile 2004 della Sez. lavoro, ric. Rodano e sentenza 14 ottobre 2004 della I Sez. penale, ric. Arcara) ha stabilito che la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario, prestato dal detenuto all'interno od all'esterno dello stabilimento detentivo a favore dell'amministrazione penitenziaria oppure all'esterno, alle dipendenze di altri datori di lavoro, pur se assimilabile all'ordinario lavoro subordinato, deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, per effetto dell'attribuzione a questo ultimo dei reclami dei detenuti concernenti l'attribuzione della qualifica lavorativa la mercede, la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e lavoro, le assicurazioni sociali.

Pur consapevole quindi che l'interpretazione ormai pacifica attribuita all'art. 69, comma 6 o.p. costituisca oggi il «diritto vivente» cui far riferimento, questa a.g. dubita della legittimità costituzionale della norma citata alla luce dell'orientamento, pur autorevolissimo, appena descritto, secondo cui la competenza del giudice del lavoro per le controversie relative al lavoro carcerario deve ritenersi derogata a favore del magistrato di sorveglianza, in quanto risulta evidente la notevole diversità dei due rimedi, il che esclude che il rimedio dinanzi al magistrato di sorveglianza sia idoneo a «sostituire» il rimedio ex art. 409 c.p.c., avendo una struttura ed una funzione ben diversa ed essendo dotato di congegni processuali ben più riduttivi rispetto agli strumenti previsti per l'esplicazione del diritto di difesa dei lavoratori.

Basti osservare che la procedura ex art. 14-ter o.p. non prevede la partecipazione del contraddittore necessario del rapporto di lavoro (cioè del Ministero della giustizia), non prevede la partecipazione diretta dell'interessato (che non può essere sentito personalmente), non prevede la pubblicità del procedimento. Va anche considerato che la procedura è configurata come reclamo entro dieci giorni avverso un provvedimento dall'amministrazione, che non sempre è riscontrabile nelle controversie lavorative e comunque limita l'oggetto del reclamo, e il magistrato di sorveglianza può solo pronunciarsi sulla fondatezza o meno del reclamo, ma non può emettere ad esem-

pio provvedimenti di condanna; non vi è dubbio che il procedimento in esame sia deteriore con riguardo al diritto di difesa rispetto al rito del lavoro, oltre che per i profili già accennati, anche ad esempio, per l'assenza di un doppio grado di giudizio di merito o per l'assenza della norma relativa alla immediata esecutività delle pronunce di condanna (che in realtà neppure possono essere emesse).

L'art. 69, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, nell'interpretazione che ad esso dà la consolidata e pacifica giurisprudenza di legittimità appare in contrasto con varie disposizioni costituzionali, inerenti i principi di eguaglianza e di parità tra i soggetti processuali ed il diritto fondamentale alla difesa: con l'art. 3 della Carta costituzionale, perché è stridente e discriminatorio il raffronto tra il procedimento che viene posto a disposizione del detenuto-lavoratore e la diversa e ben più efficace tutela processuale che viene riconosciuta al lavoratore non detenuto nell'ambito del rito del lavoro; con l'art. 24, in quanto il contraddittorio tra le parti può avvenire solo in forma cartolare ed in quanto al detenuto è sottratto il diritto di partecipare personalmente all'udienza e l'amministrazione penitenziaria si vede addirittura privata di qualsiasi tutela processuale rispetto al procedimento in corso e soprattutto rispetto all'ordinanza che lo concluderà; con l'art. 111 perché, come detto, se il detenuto lavoratore può comunque ricorrere, sia pure in Cassazione, contro l'ordinanza emessa dal magistrato di sorveglianza, all'amministrazione-datore di lavoro è certamente negato tale diritto.

Nel caso in esame, i principi enunciati sarebbero chiaramente violati, se si ritenesse la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza con riguardo ai rapporti di lavoro dei detenuti, mentre corretto sarebbe ricondurre anche la controversia oggetto del presente procedimento nell'ambito della generale competenza del giudice del lavoro.

In subordine, si potrebbe operare il riconoscimento di tutele alternative, nel senso che il detenuto lavoratore, essendo in una condizione certamente deteriore rispetto al lavoratore «libero», a differenza di questo abbia facoltà di scelta tra una tutela «interna» alla organizzazione carceraria e l'ordinaria tutela prevista per tutti i lavoratori, eventualmente nel rispetto della regola secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram*.

Considerato che tale ultima interpretazione alternativa della norma in commento, corretta costituzionalmente, idonea a rimuovere la irragionevole disparità di trattamento denunciata implicherebbe una contrapposizione con quanto indicato dall'orientamento ormai costante della suprema Corte e determinerebbe un'univoca sorte ai conflitti negativi di competenza che dovessero insorgere tra giudice del lavoro e magistrato di sorveglianza.

Ritenuto che, nel caso di cui trattasi, i vizi denunciati si appalesano rilevanti in ordine all'oggetto del giudizio, poiché in caso di assunzione di una determinazione conclusiva da parte di questa a.g. si andrebbe inevitabilmente a riservare al lavoratore ma anche all'amministrazione penitenziaria una forma di tutela sostanzialmente ridotta, specie con riferimento all'impugnabilità (limitata ai vizi di legittimità per il lavoratore-detenuto; preclusa al datore di lavoro-amministrazione).

P. Q. M.

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

Rileva di ufficio nel procedimento sopraindicato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 commi 1 e 2 e 111 Cost., dell'art. 69, comma 6 o.p., nella parte in cui prevede, secondo l'orientamento ormai costante della suprema Corte di cassazione, la competenza esclusiva del magistrato di sorveglianza in ordine alle questioni da tale disposizione indicate.

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

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale Sede ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata dalla cancelleria ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Macerata, così deciso nella Camera di consiglio del 5 febbraio 2006.

Il magistrato di sorveglianza: AGOSTINI

07C0078

N. 667

*Ordinanza del 20 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2006)
emessa dal Tribunale di Perugia nel procedimento penale a carico di Auddino Giuseppe*

Processo penale - Appello - Modifiche normative - Disciplina transitoria - Inammissibilità dell'appello proposto dal pubblico ministero, prima dell'entrata in vigore della novella, avverso la sentenza di proscioglimento anche del giudice di pace, pure nel caso in cui, a seguito della rinnovazione del dibattimento, sia stata già acquisita o comunque scoperta una prova nuova e decisiva - Irragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 46, art. 10, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del processo n 10/2004 RG. Dib. a carico di Auddino Giuseppe, nato a Melicucco (RC) il 3 gennaio 1968, originato dall'appello proposto sia dal p.m. presso questo Tribunale sia dalla parte civile Al Horany Osama avverso la sentenza emessa dal giudice di pace di Perugia in data 13 luglio 2004, con la quale l'imputato Auddino è stato assolto dal reato di diffamazione in danno dell'Al Horany, perché il fatto non sussiste secondo la regola di giudizio di cui all'art. 530 cpv. c.p.p., *sub specie* di insufficienza e contraddittorietà della prova;

Atteso che l'appello del p.m. fa leva sull'inadeguata valutazione delle prove testimoniali raccolte in primo grado;

Considerato che l'appello della parte civile, presentato pure agli effetti dell'art. 577 c.p.p., fa leva anche sulla necessità di rinnovare l'escussione dei testi uditi in primo grado;

Rilevato che con autonoma memoria, non tempestiva agli effetti dell'art. 585/quarto comma c.p.p., la parte civile ha chiesto altresì l'audizione di testi, in specie Fantuzzi Michela e Latini Giorgio, non escussi in primo grado;

Considerato che con ordinanza del 3 ottobre 2005 questo giudice, *in parte qua* accogliendo le richieste della parte civile, ha ritenuto necessario procedere al nuovo esame di due dei testi escussi in primo grado, cioè Bachiocchi Luciana e Novello Raffaelina, mentre ha rilevato la tardività dell'indicazione di nuove prove agli effetti dell'art. 603/primo comma c.p.p.;

Rilevato che all'udienza del 25 gennaio 2006 si è proceduto all'audizione delle testi summenzionate e all'esito è stata disposta, su richiesta della parte civile, cui ha aderito il p.m., l'acquisizione del verbale di assemblea condominiale del 2- novembre 2001 e la citazione della teste Fantuzzi Michela, indicata dalla Novello Raffaelina come propria collaboratrice e come persona presumibilmente presente all'assemblea condominiale, nel corso della quale sarebbero avvenuti i fatti di causa;

Atteso che in data 9 marzo 2006 è entrata in vigore la legge 20 febbraio 2006, n. 46;

Rilevato che ai sensi dell'art. 1 di tale legge è stato modificato l'art. 593 c.p.p., nel senso che è oggi precluso l'appello del p.m. e dell'imputato avverso le sentenze di proscioglimento, fatto salvo il caso, contemplato dal riformulato secondo comma dell'art. 593 c.p.p., in cui agli effetti dell'art. 603/secondo comma c.p.p. venga dedotta una prova nuova, che sia altresì decisiva;

Considerato che ai sensi dell'art. 9 legge n. 46/2006 è stato soppresso nell'art. 36 d.lgs. n. 274/2000 il riferimento alla possibilità per il pubblico ministero di proporre appello avverso sentenze di proscioglimento emesse dal giudice di Pace per reati puniti con pena alternativa;

Atteso che alla stregua di quanto previsto dall'art. 10 legge n. 46/2006 la nuova legge si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima e che ai sensi del secondo comma di tale articolo l'appello proposto contro una sentenza di proscioglimento dall'imputato o dal pubblico ministero prima di tale entrata in vigore viene dichiarato inammissibile con ordinanza non impugnabile, decorrendo poi dalla notifica dell'ordinanza il termine di giorni 45 per la proposizione di un ricorso per cassazione contro la sentenza di primo grado;

Ritenuto di dover sollevare, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10/ secondo comma legge n. 46/2006 per contrasto con gli artt. 3 e 111 cpv. Cost., nella parte in cui irragionevolmente prevede *sic et simpliciter* l'inammissibilità dell'appello presentato dal pubblico ministero prima dell'entrata in vigore della legge 46 cit., avverso una sentenza di proscioglimento, anche emessa dal giudice di Pace, pur nel caso in cui per effetto della rinnovazione del dibattimento già disposta prima di tale entrata in vigore una prova nuova e decisiva sia stata raccolta o comunque individuata, così da poter essere raccolta;

R I T E N U T O

L'interpretazione letterale degli artt. 1 e 10 della legge n. 46/2006 conduce alla conclusione che, proposto dal p.m., prima dell'entrata in vigore di tale legge, appello avverso sentenza di, proscioglimento, questo deve essere dichiarato inammissibile, con la sola possibilità della presentazione di un ricorso per cassazione entro quaranta-cinque giorni dalla notifica della relativa ordinanza.

Va però rilevato come il principio cardine della norma transitoria sia quello dettato dal primo comma dell'art. 10, secondo cui la nuova legge si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima.

Ciò significa che, se per caso non sia stato ancora proposto appello, quest'ultimo è ormai precluso, salvo che ricorra l'ipotesi di cui al secondo comma del riformulato art. 593 c.p.p., incentrato sulla deduzione di prova nuova e decisiva.

Ora, sebbene il tenore letterale dell'art. 10 cpv. legge n. 46 cit. militi nel senso della declaratoria di inammissibilità in tutti i casi, non si vede perché mai debba dichiararsi inammissibile un appello, già proposto, nel quale per avventura venga dedotta una prova nuova e decisiva.

Fra l'altro dall'inammissibilità potrebbe, se del caso, discendere la sola possibilità di ricorso per cassazione e non anche quella di un nuovo appello conforme alla normativa sopravvenuta, il che vale a rendere palesemente irrazionale il sistema ricostruito sulla base della mera interpretazione letterale, implicante per l'appellante, in via transitoria, un trattamento peggiore rispetto a quello assicurato «a regime».

Si impone dunque un'interpretazione adeguatrice, del resto già avanzata da parte della dottrina e affacciata anche nella giurisprudenza di merito, in forza della quale possa farsi salvo quell'appello che sia già conforme alla nuova normativa, secondo quanto è ragionevole desumere proprio dall'art. 10/primo comma legge n. 46/2006 e senza necessità di una sua riproposizione o, peggio, della proposizione del solo ricorso per cassazione.

Ma se è così, non si vede perché mai dovrebbe essere trattato diversamente il caso in cui nella fase del giudizio di appello regolarmente svoltasi prima dell'entrata in vigore della nuova legge, a seguito di rinnovazione del dibattimento, sia stata già raccolta o comunque già individuata, così da poter essere raccolta, una prova nuova che sia altresì decisiva.

Si badi, il caso non può essere risolto sul piano interpretativo, in quanto il parametro non è costituito in questo caso dal profilo strutturale dell'appello in precedenza proposto, profilo strutturale che, come si è visto, non potrebbe giustificare un trattamento diverso e peggiore.

Peraltra la situazione che viene a determinarsi è sul piano sostanziale la stessa riveniente da un appello nel quale direttamente si deduca la prova nuova e decisiva.

Anche alla stregua del principio di ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111 cpv. Cost., è dunque irragionevole che l'appello in quella particolare situazione non debba continuare ad avere il suo corso, ciò tanto più se si considera che al p.m., stando al tenore dell'art. 10 legge n. 46 cit., sarebbe addirittura preclusa la proposizione di un nuovo appello nel quale possa dedursi la sopravvivenza conosciuta o acquisita — con palese deprivazione di facoltà riconosciute invece «a regime» —, ma sarebbe residualmente concesso il solo ricorso per cassazione.

Ma più in generale, ed anche a prescindere dal dato formale del confronto con la previsione «a regime» di cui al riformulato art. 593 cpv. c.p.p., è d'uopo osservare che in caso di rinnovazione del dibattimento, seguita dalla concreta assunzione di prove o comunque dalla verifica dell'esistenza di nuove prove da raccogliere, che possano svolgere un ruolo decisivo ai fini del giudizio, l'impossibilità di valorizzare una situazione di fatto ormai consolidata prima dell'entrata in vigore della nuova legge e basata quanto meno sull'individuazione di nuove prove da assumere costituisce di per sé esito del tutto irragionevole, non ravvisandosi al riguardo una plausibile causa giustificativa.

Basta in proposito considerare che in tal modo finirebbe per disperdersi un materiale probatorio legittimamente assunto o acquisibile, sulla base di un atto di appello legittimamente proposto, senza che siano ravvisabili ragioni di «oblio sociale del disvalore del fatto», come nel caso della prescrizione, e senza che d'altro canto possa parlarsi di attività processuale *tamquam non esset*, come accade allorché si verta in materia di nullità o inutilizzabilità o, più in generale quando sia introdotta *ex novo* una causa di esclusione, direttamente afferente ai criteri di assunzione o di utilizzazione di elementi di prova.

Anche a voler ammettere che in certi casi siffatto materiale probatorio possa essere valorizzato in sede di ricorso per cassazione, tanto più alla luce delle modifiche apportate dall'art. 8 legge n. 46/2006 alle lettere *d)* ed *e)* dell'art. 606 comma 1 c.p.p., ciò non toglie che si determinerebbe un irragionevole allungamento dei tempi del processo, in contrasto con il canone della durata ragionevole, contrasto riveniente da scelte non necessitate ed in concreto costituzionalmente censurabili.

Nel caso di specie si verte in materia di appello presentato avverso sentenza del giudice di pace.

Va in proposito rilevato che la modifica dell'art. 36 d.lgs. n. 274/2000 disposta dall'art. 9 legge n. 46/2006 ha determinato la soppressione della facoltà per il pubblico ministero di presentare appello avverso sentenze di proscioglimento per reati punti con pena alternativa.

Trattasi di *lex specialis*, che, come tale, non consente di recuperare automaticamente sul piano interpretativo la previsione di cui al secondo comma dell'art. 593 c.p.p., in forza del quale, come si è visto, è ammesso in via generale l'appello allorché venga dedotta una prova nuova e decisiva.

Ma se «a regime» può comprendersi la scelta del legislatore di modulare diversamente la facoltà di appello del pubblico ministero e dunque di estendere a tutte le sentenze di proscioglimento del giudice di pace il limite previsto in precedenza per le sole sentenze relative a reati puniti con la sola pena pecuniaria, appare irragionevole che in via transitoria, dovendosi fare applicazione dell'art. 10/secondo comma legge n. 46/2006, a fronte di un appello originariamente ammissibile e legittimamente proposto, non possa in alcun modo valorizzarsi sotto il profilo probatorio quanto già acquisito prima dell'entrata in vigore della nuova normativa nell'ambito della disposta rinnovazione del dibattimento, per lo meno quando per tale via sia stata raccolta o individuata una prova nuova decisiva.

In tale prospettiva la norma transitoria risulta censurabile *ex se* e non solo nei limiti del suo confronto con quanto previsto oa regime dall'art. 593 cpv. c.p.p., norma non applicabile alle sentenze di proscioglimento del giudice di pace.

D'altro canto il rilevato profilo di incostituzionalità, riguardando solo la norma transitoria — per violazione del canone di ragionevolezza nell'ottica della non dispersione di fonti di prova nuove e decisive — e presupponendo la pregressa presentazione di un appello all'epoca ammissibile, non vale ad ampliare surrettiziamente, rispetto al regime previgente, la sfera di operatività dell'appello del pubblico ministero avverso le sentenze di proscioglimento del giudice di pace.

Va a questo punto aggiunto sotto il profilo della rilevanza che prima dell'entrata in vigore della legge n. 46/2006, mediante la nuova escussione di due testi, si è appreso che all'assemblea condominiale, nel corso della quale sarebbe avvenuto il fatto addebitato all'imputato, era stata presumibilmente presente tal Fantuzzi Michela, collaboratrice di una di dette testimoni, da ritenersi dunque a conoscenza dei fatti ed in grado di chiarire, quale soggetto equidistante ed attendibile, il *thema decidendum*, fin qui lumeggiato dalla sola moglie della persona offesa e tratteggiato con accenti diversi e non senza incertezze dagli altri testi.

In buona sostanza l'ulteriore testimone, già tardivamente indicata dalla parte civile prima dell'inizio del giudizio di appello, costituisce all'evidenza una fonte di prova nuova, in quanto la sua scoperta è sopravvenuta alla conclusione del giudizio di primo grado.

D'altro canto le dichiarazioni di tale teste assumono rilievo decisivo, in quanto idonee a smentire o confermare l'assunto secondo cui l'imputato avrebbe pronunciato le espressioni che gli si addebitano e dunque destinate ad influire in modo determinante sulla ricostruzione del quadro probatorio.

A tale stregua, dovendosi a rigore applicare l'art. 10/secondo comma legge n. 46/2006, che impone *sic et simpliciter* la declaratoria di inammissibilità dell'appello del p.m., la prospettata questione di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondata, risulta anche rilevante.

Va del resto aggiunto che l'art. 9 primo comma legge n. 46/2006 ha abrogato l'art. 577 c.p.p., cioè la norma che consentiva alla parte civile di presentare appello anche agli effetti penali, di talché l'appello presentato nell'ambito del presente processo dalla parte civile non sarebbe comunque ad elidere la rilevanza della questione ai fini dell'irrogazione di una sanzione penale.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli artt. 3 e 111 secondo comma Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, secondo comma legge n. 46/2006, nella parte in cui prevede che debba dichiararsi l'inammissibilità dell'appello proposto dal pubblico ministero, prima dell'entrata in vigore della legge n. 46 cit., avverso sentenza di proscioglimento anche del giudice di pace, pur nel caso in cui, a seguito della rinnovazione del dibattimento disposta prima di tale entrata in vigore, sia stata già acquisita o comunque scoperta, così da poter essere acquisita, una prova nuova e decisiva;

Sospende il processo e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che l'ordinanza, di cui è data lettura in udienza alle parti, sia notificata all'imputato contumace e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Perugia, addì 20 aprile 2006

Il giudice: RICCIARELLI

07C0079

N. 668

*Ordinanza del 5 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2006)
emessa dal Giudice di pace di Luino nel procedimento civile promosso da Morandi Beatrice contro comune di Luino*

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Limiti massimi di velocità - Superamento di oltre 10 e non più di 40 Km/h - Trattamento sanzionatorio - Irragionevole severità in raffronto all'ipotesi in cui il limite di velocità sia superato di non più di 10 Km/h - Sproporzione tra sanzione edittale e disvalore dell'illecito - Disparità di trattamento - Svilimento della finalità rieducativa della pena.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 8.
- Costituzione, art. 3; codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 7.

Circolazione stradale - Infrazioni al codice della strada - Limiti massimi di velocità - Superamento di oltre 40 Km/h - Trattamento sanzionatorio - Contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza - Idoneità di sanzione per condotte diverse - Sproporzione rispetto al disvalore dell'illecito.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 142, comma 9.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. R.G. 661/2005 promossa da Morandi Beatrice contro il comune di Luino avente ad oggetto: opposizione a sanzione amministrativa.

Con ricorso depositato in cancelleria l'11 novembre 2005 Morandi Beatrice proponeva ricorso, in qualità di conducente dell'autovettura Peugeot 307 targata CT972VK, avverso il verbale di contestazione della Polizia locale di Luino n. 225/A del 10 novembre 2005 per violazione dell'art. 142, comma 8, del c.d.s., in quanto la velocità tenuta dal predetto veicolo, rilevata a mezzo autovelox 104/C2, superava, detratta la tolleranza di legge, di km 12 il limite di velocità previsto per quel tratto di strada. Si doleva, la ricorrente, che per aver superato di solo 2 km/h il limite di km/h 10 di cui al precedente comma 7 dello stesso art. 142 era stato applicato il trattamento sanzionatorio del pagamento della somma di euro 143,00 e la decurtazione di due punti dalla patente di guida, trattamento fortemente deteriore rispetto a quello previsto dal predetto comma 7 contemplante, invece, il pagamento di appena euro 33,60 e nessuna decurtazione di punti.

All'udienza di comparizione la opponente assumeva che la sanzione inflitta col verbale impugnato non era assolutamente proporzionata alla violazione commessa. Attribuiva tale sproporzione all'ampiezza dei limiti di velocità contenuti nel comma 8 dell'art. 142, che vanno da oltre 10 km/h fino a non oltre 40 km/h, comportante, perciò, una disparità di trattamento di dubbia costituzionalità.

La suesposta situazione induce questo giudice a dubitare della legittimità costituzionale sia della norma di cui al comma 8 dell'art. 142 del codice della strada sia della norma di cui al comma 9 dello stesso art. 142, per manifesta irragionevolezza e ingiustificata disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe nonché per l'evidente sproporzione tra la sanzione e il disvalore dell'illecito, con conseguente svilimento della finalità rieducativa della pena. Ciò emerge dal raffronto tra i commi 7 e 8 e tra i commi 8 e 9, non senza considerare che il comma 9 addirittura difetta della fissazione del limite massimo di velocità, così assoggettando ad una uguale sanzione tanto il superamento di appena 1 km/h del limite di velocità di 40 km/h ivi previsto quanto il superamento di tale limite in misura indefinita. Non vi è chi non veda una palese violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione, stante una macroscopica sproporzione, che in alcuni casi si verifica, tra il disvalore dell'illecito e le sanzioni edittali previste dalle norme dei suddetti due commi dell'art. 142 del codice della strada.

Quanto ai limiti posti al sindacato del giudice delle leggi va rilevato che in relazione alla previsione dell'art. 28 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, secondo cui il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o su un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e, ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento, la stessa Corte si è in più occasioni pronunciata nel senso che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma, della Costituzione esige che la sanzione sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali. Le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza. La Corte ha altresì sostenuto essere necessario, purché sia possibile operare uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte sanzionatorie operate dal legislatore, che l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza appalesandosi come un uso distorto della discrezionalità fino a raggiungere una

soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di un eccesso di potere, di uno sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa (Cfr. Corte costituzionale n. 313/1995). Per di più, laddove la sanzione non sia congrua, cioè non proporzionata al disvalore dell'infrazione, non può neppure realizzarsi la sua finalità rieducativa.

In conclusione, per le argomentazioni di cui sopra, questo giudice ritiene utile sottoporre al giudizio della Corte costituzionale, per le valutazioni di competenza, la questione di costituzionalità dei commi 8 e 9 dell'art. 142 del codice della strada.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dei commi 8 e 9 dell'art. 142 d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e succ. mod. (codice della strada), per sospetta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Luino, addì 30 marzo 2006

Il giudice di pace: BASILE

07C0080

N. 669

Ordinanza del 13 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2006) emessa dalla Corte d'appello di L'Aquila nei procedimenti civili riuniti promossi da Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica ed altri contro Camiscia Anita ed altri.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (A.T.A.) - Trattamento economico - Previsione, con norma di interpretazione autentica dell'attribuzione del trattamento economico annuo in godimento al 31 dicembre 1999 - Ingiustificato deterioro trattamento di detto personale rispetto ai lavoratori A.T.A., a parità di qualifica ed anzianità di servizio - Violazione del principio di uguaglianza.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE D'APPELLO

Sciogliendo la riserva, di cui al verbale dell'udienza del 12 gennaio 2006, ha pronunciato la seguente ordinanza in controversia in materia di lavoro, n. 973 del ruolo generale dell'anno 2004, su appello proposto il 22 ottobre 2004 dall'appellante Ministero della istruzione, della università e della ricerca, con l'Avvocatura dello Stato;

Contro la parte appellata Camiscia Anita, ed altri, con l'avv. Gabriele Salvatore, ed altri, avverso sentenza n. 262 del dì 16 luglio 2004, notificata il 18 ottobre 2004, del giudice del lavoro del Tribunale di Lanciano, ed altre.

Si controverte dell'inquadramento, e del conseguente trattamento di lavoratori dipendenti dal Ministero appellante, al quale sono stati trasferiti, provenendo da ente locale (la provincia), siccome in servizio in istituzione scolastica, con mansioni amministrative (così detto «personale ATA»).

Gli appellati pretendono un trattamento superiore, in considerazione della anzianità maturata precedentemente al trasferimento, e la loro domanda è stata accolta dal giudice di primo grado.

Il Ministero datore di lavoro impugna la sentenza; resistono gli appellati lavoratori.

Nel corso del presente processo di appello è intervenuta la norma della cui costituzionalità si dubita.

Trattasi dell'articolo unico, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria per il 2006), del seguente tenore:

«il comma 2 dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale e inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari

o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito dallo stipendio, dalla retribuzione individuale di anzianità nonché da eventuali indennità, ove spettanti, previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto degli enti locali, vigenti alla data dell'inquadramento. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, viene corrisposta *ad personam* e considerata utile previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge».

Orbene, l'applicazione della norma in questione alle cause in corso comporterebbe una inevitabile e non riasorbibile, neppure con il decorso del tempo, diversità di trattamento tra lavoratori con mansioni del tutto analoghe, e vicende lavorative pregresse del pari analoghe.

Infatti, mentre i lavoratori già in precedenza alle dipendenze del Ministero beneficerebbero della progressione economica conseguente al decorso del tempo, prevista per i dipendenti statali, secondo il regime retributivo già fruito, e di cui continuerebbero a fruire, ai lavoratori appellati, transitati successivamente alle dipendenze del ministero, non verrebbe riconosciuta ed erogata una retribuzione di pari importo, ma una retribuzione di importo inferiore, perché calcolata tenendo conto soltanto della anzianità di servizio maturata successivamente al trasferimento, e non di quella maturata precedentemente.

Appare infatti di tutta evidenza che la retribuzione costituisce il corrispettivo della attività lavorativa svolta nel periodo preso in considerazione, e non in quello pregresso.

E se nel periodo di riferimento ad un lavoratore compete una determinata retribuzione, calcolata anche alla stregua di un parametro costituito dallo svolgimento pregresso di attività lavorativa, tale parametro deve essere applicato correttamente, a tutti i soggetti che si trovino in condizioni analoghe.

E quindi, per il pregresso, può distinguersi soltanto se esso presenti una qualche diversità, e non se, come nel caso in questione, l'attività lavorativa sia stata del tutto analoga, non potendosi attribuire una qualche rilevanza a differenze ininfluenti ed irrilevanti, ai fini della valutazione e della considerazione del sinallagma contrattuale, quale è quella rappresentata dalla identità del datore di lavoro.

Una discriminazione del trattamento, se derivante da fattore ininfluente, tra lavoratori che svolgano la medesima attività, alle dipendenze dello stesso ente pubblico che li retribuisce, e che abbiano una analoga storia professionale, può costituire una violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Né si vede come tale discriminazione possa essere giustificata da esigenze economiche del pubblico erario, quando non sussistono motivi per cui vantaggi e svantaggi non vengano equamente ripartiti tra tutti i soggetti che si trovino in condizioni analoghe, ma gravino su alcuni, e avvantaggino altri, distinti tra di loro alla stregua di un criterio privo di qualsiasi razionalità e giustificazione.

Si aggiunga che la diversità di trattamento non è l'effetto di una temporanea discrasia tendenzialmente superabile con il decorso del tempo, ma costituisce una discriminazione permanente ed insuperabile, sicché non può neppure essere considerata come un inconveniente temporaneo, suscettibile di essere tollerato durante una fase di riallineamento e riconduzione del rapporto ad equità.

Si consideri altresì che una analoga discriminazione si ravvisa tra due categorie di dipendenti pubblici trasferiti: infatti, oltre ai così detti dipendenti ATA, di cui si è detto, sono del pari transitati dall'ente locale alla amministrazione statale, nell'ambito della stessa globale riorganizzazione del settore, gli insegnanti tecnico pratici, e per essi la norma in questione non prevede alcuna discriminazione nella determinazione della retribuzione.

P. Q. M.

Alla stregua delle esposte considerazioni, deve ritenersi:

1) *che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, e*

2) *che la questione non sia manifestamente infondata,*

per quanto attiene al prospettato contrasto tra l'articolo unico, comma 218 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e l'art. 3 della Costituzione, e pertanto dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il processo in corso, ordina che l'ordinanza sia notificata:

1) *alle parti in causa,*

2) *al Presidente del Consiglio dei ministri,*

3) *ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

L'Aquila, addì 13 aprile 2006

Il Presidente: JACOVACCI

N. 670

Ordinanza dell'8 maggio 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2006) emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto - Venezia - sul ricorso proposto da Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (W.W.F. Italia) ed altri contro Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri

Giustizia amministrativa - Controversie relative alla legittimità delle ordinanze e dei conseguenziali provvedimenti commissariali adottati in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 - Competenza, in via esclusiva, in primo grado, attribuita al T.A.R. del Lazio - sede di Roma - Irragionevole deroga al principio della competenza del T.A.R. della Regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza - Violazione del diritto di difesa e del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata dei processi - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

- Decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, introdotti dalla legge 27 gennaio 2006, n. 21.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, 113 e 125.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 1315/2004, proposto da Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature (W.W.F. Italia), da Associazione italiana Italia Nostra Onlus, da Associazione intercomunale per una mobilità sostenibile «l'altro nord est», da Coordinamento dei cittadini contro il passante autostradale - Provincia di Treviso, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore* nonché da: Vesco Giuseppina, Valli Giovanni Maria, Marra Genoveffa, Callegarin Antonio, Pezzato Angelo, Massarotto Mirella, Bortolato Giuseppe, Corò Marcella, Gatto Eugenio, Vian Umberto, Menegazzi Eda, Stevanato Francesco, Bianco Claudio, Naletto Luca, Dal Pozzo Dante, Manente Carlo, Manente Sergio, De Zorzi Nerina, Manente Massimo, Manente Pietro, Visentin Tiziano, Manente Paolo, Battaglion Ornello, Norbiato Mario, Norbiato Luisa, Bertoldo Gemma, Salvalaio Paolo, Carraro Emilio, Montin Flavio, Casarin Giuliano, Casarin Roberto, Pasqualato Gaetano, Lazzarin Lucilla, Sabbadin Alfredo, Iovane Chiara, Vian Franca, Frasson Giovanni, Zanetti Tarcisio, Zanetti Serafino, Bettin Andrea, Trevisan Ennio, Trevisan Silvano, Trevisan Giuseppe, Trevisan Maria Luisa, Messina Chetti, Gasparotto Adamo, Norbiato Lino, Tessari Luigi Giuseppe, Zappa Luciano, Tessari Stefania, Scaggiante Vittorino, Schiavinato Vincenzino, Norbiato Dino, Trevisanato Valter, Pellizzon Enrico, Boldrin Mario, Norbiato Guido, Checchin Romina, Checchin Giulio, Zamengo Anna Bruna, Agnoletti Rossella, Massaro Eros, Mozzato Armando, Libralesso Mario, Mozzato Alfonso, Trevisan Miriam, Favero Stefano, Pasqualato Gianluca, Pasqualato Andrea, Manente Daniele, Marchiori Claudio, Tasso Antonio, Vecchiato Cirillo, Piovesan Daniela, Vian Paola, Zanon Rosanna, Zara Lino, Scaramuzza Enzo, Stefanato Paolo, Frasson Linda, rappresentati e difesi dagli avv. Alfiero Farinea, Angelo Pozzan e Francesco Egitto, con elezione di domicilio presso lo studio degli stessi in Mestre-Venezia, via Torre Belfredo 55/a;

Contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il comitato interministeriale per la programmazione economica, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'A.N.A.S. S.p.a., la commissione speciale di valutazione di impatto ambientale del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed il commissario delegato per l'emergenza socio-economico ambientale determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nella località di Mestre del comune di Venezia, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege*; la Regione Veneto in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, rappresentato e difeso dagli avv. Alfredo Biagini e Fulvio Lorigiola, con elezione di domicilio presso lo studio del primo in Venezia, Santa Croce 466/g; e nei confronti:

di Autostrade per L'Italia S.p.A. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

di Società delle Autostrade di Venezia e Padova S.p.a. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio; e di Autovie Venete Sp.A. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

di Ati Impregilo S.p.A. (capogruppo), Grandi Lavori Fincosit S.p.A e Consorzio Cooperative Costruzioni in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Benedetto Giovanni Carbone, Angelo Clarizia, Giuseppe Giuffrè e Pier Vettor Grimani, con elezione di domicilio presso lo studio dell'ultimo in Venezia, Santa Croce 466/g; e con l'atto di intervento *ad opponendum* di Passante di Mestre S.C.p.A. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Domenichelli, Guido Zago e Pier Vettor Grimani, con elezione di domicilio presso lo studio dell'ultimo in Venezia, Santa Croce 466/g; per l'annullamento della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica in data 7 novembre 2003, n. 80, di approvazione del progetto preliminare del Passante di Mestre riconoscendone la compatibilità ambientale; della delibera dello stesso Comitato, con la quale sono stati modificati i punti 2.2, 2.3 e 2.4 della delibera sopracitata; del parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in data 9 ottobre 2003; del parere del Ministero per i beni e le attività culturali in data 21 luglio 2003; dell'atto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il quale vengono proposte prescrizioni e raccomandazioni da formulare in sede di approvazione del progetto; del parere di A.N.A.S. S.p.a. in data 6 febbraio 2003; del provvedimento del Presidente della Regione Veneto in data 29 luglio 2003; della delibera della G.R. in data 3 ottobre 2003 n. 2912; del parere della Commissione speciale di valutazione di impatto ambientale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in data 16 settembre 2003; della domanda di pronuncia; della domanda di pronuncia di compatibilità ambientale del progetto e del relativo studio di impatto ambientale; delle delibere del C.I.P.E. in data 21 dicembre 2001 e 31 ottobre 2002 n. 121 e n. 92; nonché per l'annullamento (con riferimento al Commissario delegato ed agli atti dal medesimo compiuti): dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 19 marzo 2003 n. 3273; del D.P.C.M. in data 28 febbraio 2003; ed altresì dell'atto di proroga di detta dichiarazione dello stato di emergenza assunto con DPCM in data 13 febbraio 2004; della nota del Presidente della Regione Veneto in data 2 febbraio 2004; della richiesta del Commissario delegato in data 21 aprile 2003 di pronuncia di compatibilità ambientale al C.I.P.E. sul progetto denominato «Autostrada A4 - Variante di Mestre - il Passante Autostradale»; del decreto del Commissario delegato in data 10 ottobre 2003, n. 9; dell'atto dello stesso Commissario delegato in data 17 aprile 2003; nonché di ogni altro atto connesso, presupposto o conseguente;

E quanto, ai ricorsi per motivi aggiunti, del decreto del Commissario delegato di approvazione del progetto definitivo, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - parte seconda n. 237 in data 8 ottobre 2004; nonché del decreto motivato del Commissario delegato nel settore del Traffico e della Mobilità nella località di Mestre del comune di Venezia in data 3 marzo 2005 n. 7; del decreto motivato dello stesso Commissario in data 3 marzo 2005 n. 12; ed altresì del decreto del Commissario Delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale in data 20 settembre 2004 n. 12/2004.

Visto il ricorso depositato presso la Segreteria il 29 aprile 2004 e successivamente notificato il 12 maggio 2005;

Visti gli atti di costituzione in giudizio;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 16 marzo 2006 (relatore il Consigliere Angelo De Zotti) gli avvocati: Pozzan e Farinea per la parte ricorrente, Cerifio per le PP.AA., Lorigiola e Biagini per la Regione Veneto e Grimani per la società Passante di Mestre e per A.T.I. Impregilo;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto.

FATTO

Con ricorso notificato in data 28 aprile 2004 e con la formulazione dei motivi aggiunti in data 5 novembre 2004 l'associazione italiana per il W.W.F., l'associazione nazionale Italia Nostra, l'associazione non riconosciuta «L'altro Nord Est» ed una pluralità di cittadini uti singoli e in quanto partecipanti al Coordinamento dei cittadini contro il Passante autostradale hanno adito collettivamente il t.a.r. impugnando tutti gli atti che fanno parte del complesso procedimento di localizzazione, progettazione preliminare ed approvazione del Passante autostradale.

In particolare — e con riferimento agli atti adottati dal Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale della viabilità di Mestre — sono stati impugnati, quali atti presupposti, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 febbraio 2003 con cui è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore

del traffico e della mobilità nella località di Mestre del comune di Venezia e la successiva ordinanza n. 3273 del 19 marzo 2003 con la quale è stato nominato il Commissario delegato per la predetta emergenza, con il compito di provvedere alla sollecita realizzazione delle opere relative al Passante.

Dall'illegittimità della nomina del Commissario delegato e, ancor prima, dalla declaratoria dello stato di emergenza i ricorrenti fanno conseguire l'illegittimità di tutti gli atti adottati — dal predetto Commissario e, in via ulteriormente derivata, della richiesta di VIA e degli atti successivi, ivi comprese le delibere del C.I.P.E. che sulla validità di tale atto si fondano, nonché gli atti di indizione della procedura di gara per l'aggiudicazione a contraente generale di cui all'art. 9 del d. lgs. 190/2002, della progettazione definitiva ed esecutiva e dell'esecuzione dei lavori per la realizzazione del passante autostradale.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti sono stati impugnati altresì il decreto del Commissario delegato per l'emergenza socio- economico-ambientale in data 20 settembre 2004 n. 12/2004, di approvazione del progetto definitivo del passante autostradale, nonché gli ulteriori decreti dello stesso Commissario delegato nel settore del Traffico e della Mobilità nella località di Mestre del comune di Venezia in data 3 marzo 2005 n. 7 e in data 3 marzo 2005 n. 12.

Le Amministrazioni resistenti hanno eccepito preliminarmente l'inammissibilità del ricorso (principale e per motivi aggiunti) per difetto di legittimazione attiva dell'associazione intercomunale «Nord Est», del Coordinamento dei cittadini contro il Passante, nonché delle Associazioni ambientaliste WWF ed Italia Nostra nella parte in cui queste ultime deducono motivi di gravame esorbitanti rispetto alla sfera di interesse ambientale devoluta alla loro tutela.

Deducono inoltre l'infondatezza del ricorso e ne chiedono la reiezione con vittoria di spese.

Nella memoria conclusiva la Regione Veneto ha eccepito la sopravvenuta incompetenza di questo t.a.r., deducendo che la competenza sulla presente controversia spetta, in via esclusiva, ex art. 3, comma 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* della legge n. 21/2006 al t.a.r. del Lazio e comunque che l'incompetenza deve essere rilevata d'ufficio, atteso che le norme anzidette «si applicano anche ai processi in corso».

DIRITTO

Costituiscono oggetto del giudizio, in uno con gli atti adottati dal CIPE, dal Ministero dell'Ambiente, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dall'ANAS, dalla Regione Veneto e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i provvedimenti, sia presupposti che conclusivi, rispetto ai primi, adottati dal Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale della viabilità di Mestre e relativi all'approvazione del progetto preliminare e definitivo del Passante di Mestre.

Si tratta, come chiarito nelle premesse di fatto, di provvedimenti che ineriscono ai poteri straordinari conferiti al Commissario Delegato nominato per fronteggiare lo stato di emergenza nel settore del traffico e della mobilità nella località di Mestre, emergenza dichiarata con il d.P.C.m. 28 febbraio 2003, emanato ai sensi dell'art. 5, comma 1, legge n. 225/1992.

La controversia ha per oggetto, quindi, provvedimenti commissariali «conseguenziali» a tale ordinanza, come previsto, dall'art. 3, comma 2-*bis*, della legge 27 gennaio 2006, n. 21 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 28 gennaio 2006, n. 23 ed entrata in vigore dopo la proposizione del presente ricorso), di conversione con modificazioni del D.L. 30 novembre 2005 n. 245, che recita: «In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei conseguenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione delle misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma».

Il comma 2-*ter*, a sua volta, prescrive che «Le questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate di ufficio», diversamente dalla norma processuale vigente in tema di incompetenza territoriale dei tribunali amministrativi, che esclude la rilevanza d'ufficio (art. 31 legge n. 1034/1971: la parte che l'eccepisce deve proporre apposito regolamento preventivo davanti al Consiglio di Stato). Secondo le nuove disposizioni, il tribunale adito, territorialmente incompetente, non può in ogni caso pronunciarsi sull'istanza cautelare, diversamente dal normale regime processuale che non preclude tale pronuncia, se non sia stato ancora proposto il regolamento preventivo di competenza.

I citati tre commi dell'art. 3, legge n. 21/2006 si configurano — ad avviso del Collegio — come norme processuali «intruse» (che sarebbero vietate secondo la circolare di «drafting» 2 maggio 2001 della Presidenza del Consiglio dei ministri) in una legge che ha un oggetto (apparentemente) limitato all'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania (così il titolo della legge). Anche la rubrica dell'articolo nel quale tali norme sono state inserite ha un oggetto diverso e più limitato («Destinazione: delle risorse finanziarie e procedure esecutorie»).

Tuttavia, il testuale tenore delle disposizioni legislative in commento non depone affatto a favore di un'interpretazione che ne limiti gli effetti ai soli provvedimenti relativi all'emergenza rifiuti nella Regione Campania.

Infatti, il comma 2-*bis* è riferito a «tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225».

Inoltre, la formulazione del comma 2-*ter*, secondo periodo, laddove prevede che «Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e quella del comma 2-*quater*, secondo periodo, laddove prevede che «L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-*bis* permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso» suggeriscono una valenza generale dello spostamento di competenza, perché altrimenti non si sarebbero usate le locuzioni «Davanti al giudice amministrativo» e «un tribunale amministrativo diverso», ma le locuzioni «Davanti al tribunale amministrativo della Campania» e «il tribunale amministrativo della Campania».

Anche se dai lavori parlamentari si evince che il Governo, autore dell'emendamento inserito nella legge di controversia, intendeva limitare lo spostamento di competenza giurisdizionale alle sole situazioni emergenziali dei rifiuti in Campania, tuttavia ciò non è sufficiente ad orientare il Collegio verso una tale interpretazione delle disposizioni processuali, perché si dovrebbe altrimenti forzare il significato letterale delle parole.

Com'è noto, infatti, ai lavori preparatori può riconoscersi valore unicamente sussidiario nell'interpretazione di una legge. Se da essi possono trarsi elementi utili ai fini dell'individuazione del significato di singole disposizioni normative e della *ratio* che le giustifica, tale operazione trova tuttavia un limite in ciò che la volontà da essi risultante non può sovrapporsi alla volontà obiettiva della legge, quale emerge dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dall'intenzione del legislatore intesa come volontà oggettiva della norma (*voluntas legis*), da tenersi distinta dalla volontà dei singoli partecipanti al processo formativo di essa (*voluntas legislatoris*).

Le nuove disposizioni, dunque, si applicano — secondo l'interpretazione del Collegio — anche alla presente controversia.

Circa la rilevanza della questione ai fini della decisione da assumere, essa appare evidente.

Invero, il Collegio sarebbe tenuto, sulla base della normativa sopravvenuta — ove non dubitasse della legittimità costituzionale di essa — a dichiarare tout court inammissibile il ricorso, con sentenza in forma semplificata ex art. 26 legge n. 1034/1971, come prescritto dal comma 2-*ter* dell'art. 3 del d.l. n. 245/2005 convertito in legge n. 21/2006.

Della costituzionalità di citati commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater* del D.L. n. 245/2005 conv. in legge n. 21/2006, in ordine alla competenza funzionale del T.a.r. del Lazio, il Collegio dubita per diverse ragioni.

Anzitutto, si evidenzia il contrasto con l'art. 125 della Costituzione, e segnatamente con il principio del decentramento e dell'articolazione su base regionale degli organi statali di giustizia amministrativa di primo grado, ivi espressa («Nella regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica»), nonché col principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 Cost.

La previsione costituzionale dell'art. 125, attuata con la legge n. 1034 del 1971 che ha istituito i tribunali amministrativi regionali, implica che la sfera di competenza di questi ultimi abbia rilievo e garanzia costituzionali, né si vede perché essa debba subire una deroga generalizzata (pure in controtendenza alla riforma del titolo quinto della Costituzione) con attribuzione alla competenza funzionale inderogabile al T.a.r. del Lazio, allorché le singole situazioni di emergenza abbiano rilievo esclusivamente locale.

Una deroga generale al principio derivante dall'art. 125 della Costituzione, secondo cui i singoli T.a.r. sono posti su un piano paritario, con lo spostamento di competenza ad un tribunale diverso da quello territorialmente

competente, non si giustificerebbe nemmeno facendo ricorso all'argomento che il tribunale locale sarebbe troppo sensibile ed esposto alle tensioni che possono sorgere presso la popolazione locale, derivanti dagli eventi emergenziali e dai mezzi straordinari impiegati per affrontarli.

Anzitutto, tale ipotetica finalità non sarebbe in assoluto garantita nemmeno dalla concentrazione delle controversie di cui si tratta presso il T.a.r. del Lazio, e ciò relativamente a quelle situazioni di emergenza riguardanti la Regione Lazio.

Ciò che vale per i giudici operanti nei T.A.R regionali, invero non può non valere, se l'idea di fondo è quella della sovraesposizione del giudice locale, per il giudice che ha sede nella capitale e che decide cause che riguardano il proprio territorio.

E comunque, al perseguimento di tale esigenza, altri dovrebbero essere i rimedi, di carattere non generale ed assoluto ma da applicarsi caso per caso ed in relazione a situazioni contingenti: ad esempio, lo spostamento di competenza potrebbe avere una sua ragionevolezza se fosse concepito e disciplinato similmente alle fattispecie di rimessione del processo *ex artt.* 45 e ss. c.p.p. (c.d. «legittima suspicione») e non in via generale.

D'altronde, se questa fosse la *ratio* inespresa delle disposizioni in esame, che peraltro rivelerebbe una ben scarsa considerazione per la professionalità e la dignità dei magistrati amministrativi in servizio presso i t.a.r. periferici, la loro introduzione resta di fatto inspiegabile, anche se considerata essa stessa una scelta emergenziale, perché situazioni di questo tipo (tensione presso le popolazioni coinvolte che si sia riverberata sui giudici amministrativi locali, minandone la serenità di giudizio) non si sono finora registrate e comunque anche in questa prospettiva esiste la immediata devoluzione della questione al giudice d'appello che è certamente in grado di correggere questa possibile distorsione del giudizio sin qui del tutto virtuale.

Se invece, com'è anche possibile ipotizzare, la *ratio* sottostante delle disposizioni legislative in questione fosse da ricercarsi nell'esigenza di assicurare un sistema vieppiù «rafforzato» di protezione civile, si dovrebbe concludere che la finalità surrettizia delle disposizioni in esame sarebbe quella di evitare che, di fronte all'imminenza ed alla gravità del pericolo per l'integrità di beni fondamentali dell'uomo, il giudice amministrativo periferico possa utilizzare con leggerezza lo Strumento cautelare, paralizzando l'efficacia di urgenti ed indilazionabili interventi di protezione civile.

Senonché, tale esigenza sembra già garantita dalla previsione che ai processi si applicano le norme di accelerazione *ex art.* 23-*bis*, comma 2 e ss., legge n. 1034/1971 (come previsto dal comma 2-*ter*, secondo periodo, dell'art. 3 d.l. n. 245/2005 conv. in legge n. 21/2006).

Ma soprattutto, se questa è l'esigenza sottesa alle norme sullo spostamento di competenza, anch'essa rivela una ben scarsa considerazione per la professionalità e la dignità dei magistrati amministrativi in servizio presso i t.a.r. periferici, del tutto ingiustificata perché la loro qualificazione, la loro esperienza e lo svolgimento della loro carriera sono perfettamente identici a quelli dei magistrati in servizio presso il t.a.r. del Lazio.

Tale *ratio* rivela, poi, un disegno, irrazionale ed incompatibile col dettato costituzionale dell'art. 125 Cost., inteso a modificare l'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, sia creando un'asimmetria tra il t.a.r. centrale e quelli periferici che va ben oltre l'attuale criterio di riparto delle competenze basato sull'efficacia (regionale o ultraregionale) dei provvedimenti delle autorità centrali dello Stato, sia diversificando le funzioni dei magistrati amministrativi, secondo che prestino servizio presso il t.a.r. centrale o presso un t.a.r. periferico.

Peraltro, lo spostamento della competenza su questa materia è irrazionalmente solo parziale, poiché il regime derogatorio sulla Competenza esclusiva del t.a.r. del Lazio riguarda le ordinanze ed i consequenziali provvedimenti commissariali, ma non i decreti governativi che dichiarano lo stato di emergenza. Questi ultimi, infatti, non essendo nominati dalle norme in questione, continuano a rientrare, paradossalmente, nell'ordinaria competenza dei t.a.r. presso la Regione in cui i provvedimenti sono destinati ad avere efficacia.

A ciò si aggiunga che il comma 2-*quater* dispone: Le norme di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter* si applicano anche ai processi in corso. L'efficacia delle misure cautelari adottate da un tribunale amministrativo diverso da quello di cui al comma 2-*bis* permane fino alla loro modifica o revoca da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, cui la parte interessata può riproporre il ricorso.

In tal modo, il t.a.r. del Lazio non assume soltanto una nuova competenza funzionale esclusiva di primo grado, ma sembra configurarsi anche come vero e proprio giudice di appello sulle decisioni cautelari di un tribunale periferico, potendo «modificare» o «revocare» le misure cautelari da questo concesse, in contrasto con la sua natura di organo di giustizia amministrativa di primo grado.

Altri profili di irragionevolezza emergono, poi: *a)* dal fatto che viene imposta ai tribunali periferici (dal comma 2-*ter*) la pronuncia decinatoria di competenza con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1034/1971 (ciò che rientra, invece, nella discrezionalità del giudicante) e contemporaneamente viene prescritta l'applicazione dei commi 2 e seguenti dell'art. 23-*bis* della stessa legge n. 1034/1971, che riguardano un diverso e più complesso modo di procedere in giudizio (dimezzamento dei termini, fissazione accelerata dell'udienza; possibilità di emanazione di ordinanze cautelari in caso di estrema gravità ed urgenza); *b)* dal fatto che la mancata riproposizione — per la quale non è previsto un *dies a quo* — del ricorso davanti al t.a.r. del Lazio (come previsto dal comma 2-*quater*) quando siano state emanate pronunce cautelari da un t.a.r. periferico, comporta la permanenza di efficacia di tali pronunce nonostante la norma preveda la loro modifica o revoca da parte del t.a.r. del Lazio.

Sotto i profili appena esposti emerge, quindi, un contrasto con l'art. 125 Cost. nonché un'intrinseca irragionevolezza delle norme in questione, in contrasto col postulato fondamentale recato dall'art. 3 della Costituzione.

In secondo luogo, le nuove norme recano un grave disagio ai ricorrenti, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia estesa a tutto il territorio nazionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del t.a.r. del Lazio, secondo il normale criterio di riparto della competenza tra t.a.r. del Lazio e tribunali periferici.

Ciò comporta una violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione, in quanto riduce le possibilità di tutela dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l'azione presso il t.a.r. del Lazio, piuttosto che presso gli organi giurisdizionali periferici, nonché in via derivata una disparità di trattamento con conseguente violazione dell'art. 3 Cost..

Infine, la concentrazione presso il t.a.r. del Lazio di queste controversie potrebbe influire negativamente sui tempi dei processi e, sotto questo profilo, la scelta del legislatore è illogicamente antitetica al principio di ragionevole durata dei processi (art. 111, primo comma, Costituzione) la cui corretta applicazione vorrebbe invece che le controversie fossero normalmente distribuite presso ciascun t.a.r. periferico.

Sotto gli anzidetti profili, il Collegio ravvisa un contrasto dell'art. 3, comma 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del d.l. n. 245/2005 conv. in legge n. 21/2006, con gli artt. 3, 24, 111, 113 e 125 della Costituzione.

Il giudizio va pertanto sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater del d.l. 30 novembre 2005 n. 245 convertito in legge 27 gennaio 2006 n. 21.

Sospende quindi il giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Venezia, in camera di consiglio, addì 16 marzo 2006.

Il presidente: AMOROSO

L'estensore: DE ZOTTI

N. 671

*Ordinanza del 27 aprile 2006 (pervenuta alla Corte costituzionale il 6 dicembre 2006)
emessa dal Tribunale di Bergamo - Sezione distaccata Treviso nel procedimento penale a carico di Gerbi Adele ed altro*

Sicurezza pubblica - Violazioni nella produzione, importazione, distribuzione e installazione di apparecchi da gioco (art. 110, co. 9, R.D. n. 773/1931) - Intervenuta depenalizzazione - Inapplicabilità alle violazioni commesse anteriormente - Disparità di trattamento tra imputati.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 547.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 547, legge n. 266/2005 (Legge finanziaria per il 2006) in relazione agli artt. 3 e 25 della Carta costituzionale sollevata dalla difesa,

O S S E R V A

L'art. 1, comma 543, lettera c) della legge finanziaria del 2006 punisce con una sanzione amministrativa la condotta di chi distribuisce, installa o comunque consente in luogo pubblico o aperto al pubblico o in circoli ed associazioni qualunque specie di apparecchi o congegni non rispondenti alle caratteristiche e prescrizioni di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 110 Tulp.

Tale disposizione costituisce chiara abrogazione di un fatto prima costituente reato. Per il principio espresso dall'art. 2 c.p. non potrebbero essere puniti coloro che hanno commesso quel fatto che successivamente, per effetto della predetta previsione normativa, non costituisce più reato bensì illecito amministrativo.

Tuttavia la legge finanziaria del 2006, nell'abrogare una fattispecie penale, detta una disciplina transitoria di dubbia costituzionalità.

Infatti l'art. 1, comma 547, legge n. 266/2005, statuisce che «per le violazioni di cui all'art. 110, comma 9, del testo unico di cui al regio decreto 1931 n. 773, e successive modifiche, commesse in data antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge, si applicano le disposizioni vigenti al tempo delle violazioni stesse».

Dunque gli odierni imputati in base ai principi cristallizzati nell'art. 2 c.p. non dovrebbero oggi essere penalmente puniti per un fatto che per la legge vigente non costituisce più reato; mentre in base alla disciplina dettata dalla legge n. 266/2005, pur non costituendo oggi reato il fatto ieri commesso, devono essere penalmente sanzionati applicandosi nei loro confronti la legge anteriore più sfavorevole. Tale disciplina transitoria appare in palese contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Reputa questo giudice che la problematica sollevata, a differenza della prospettazione difensiva, è del tutto estranea alla sfera di operatività dell'art. 25 della Costituzione.

Infatti tale norma reca il precetto della irretroattività delle norme penali incriminatrici o che aggravano il trattamento sanzionatorio, ma non impone la retroattività della legge penale più favorevole.

In quest'ottica il Giudice delle leggi ha ritenuto, ad esempio, conforme a Costituzione la norma che sancisce la cosiddetta «ultrattività» delle disposizioni penali delle leggi finanziarie (Corte cost. n. 164 del 1974 e succ.).

Tuttavia, reputa il giudicante, il principio della retroattività della legge favorevole al reo pur non essendo costituzionalizzato deve essere affermato ogni qualvolta la sua violazione comporti una ingiustificata disparità di trattamento.

La disciplina transitoria in argomento appare, infatti, in contrasto proprio con l'art. 3 della Costituzione poiché ha dato vita ad una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti imputati di reati identici in ragione di evenienze meramente occasionali e non predeterminate dalla legge.

Se un fatto è stato commesso prima dell'entrata in vigore della legge finanziaria del 2006 continua ad essere penalmente sanzionato, viceversa se il medesimo fatto è compiuto dopo l'entrata in vigore della stessa legge non costituisce reato.

È costituzionalmente ammissibile tale disparità evidente di trattamento?

Sul punto si è più volte espressa la Corte costituzionale affermando costantemente questo principio: «l'applicazione delle disposizioni penali più favorevoli al reo può subire limitazioni e deroghe, purché non manchi una qualche razionale giustificazione da parte del legislatore ordinario». (Corte cost. n. 74 del 1980).

Continuando ad affermare tale principio la Corte costituzionale è arrivata a circoscrivere l'ambito di rilevanza del principio della retroattività della legge penale successiva più favorevole al reo alle ipotesi in cui «vi sia stato un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto tipico oggetto del giudizio» (Corte cost. n. 277 del 1990).

Vengono, quindi, presi in considerazione innanzitutto solo quei mutamenti che, come nel caso di specie, attengono alla norma incriminatrice ed alla sanzione per essa contemplata.

Occorre a tal punto chiedersi se via sia stato in relazione alla disciplina transitoria in questione una qualche razionale giustificazione alla deroga al principio della retroattività della legge penale favorevole al reo.

Tale «razionale giustificazione» pretesa dalla Corte costituzionale non può sussistere nel caso in esame ove la ratio dell'*abrogatio criminis* deve essere ravvisata in una diversa valutazione da parte del legislatore del disvalore sociale e penale del fatto.

Diversa valutazione che si evince dalla circostanza che l'art. 110 Tulp è stato oggetto di continue modifiche, come quella prevista dalla legge finanziaria per il 2005 la quale abrogando la lettera *b*) dell'art. 110, comma 7, ha di fatto limitato i casi in cui gli apparecchi ed i congegni per il gioco debbano essere considerati illeciti.

Inoltre, sempre la legge finanziaria del 2005 ha previsto l'ampliamento dei locali in cui è consentita l'installazione degli apparecchi, consentita anche in esercizi commerciali, ed aree pubbliche.

Le continue modifiche della disciplina del gioco in favore del destinatario della normativa sino alla previsione dei fatti contestati come illeciti amministrativi non possono che far concludere per una rivalutazione del disvalore sociale prima e penale dopo del fatto contestato.

Se questa è la *ratio* della norma depenalizzatrice appare del tutto irrazionale e quindi generatrice di un'ingiustificata disparità di trattamento, la disciplina transitoria prevista nell'art. 1, comma 547 della legge n. 266/2005.

La questione sollevata appare non manifestamente infondata e rilevante per il procedimento in corso rientrando l'ipotesi criminose tra le condotte non rispettose delle prescrizioni di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 110, regio decreto n. 773/1931 e tutte costituenti oggi illecito amministrativo.

P. Q. M.

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 54, legge n. 266/2005 in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Sospende il procedimento in corso.

Dispone la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone la comunicazione dell'ordinanza al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati.

Ordina la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del procedimento alla Corte costituzionale con la prova delle relative notifiche e comunicazioni.

Dispone che della presente ordinanza sia data lettura in udienza sostitutiva della notifica alle parti presenti.

Treviglio, addì 27 aprile 2006

Il giudice: DONADEO

07C0083

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2007 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04) (di cui spese di spedizione € 128,52)	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57) (di cui spese di spedizione € 66,28)	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93) (di cui spese di spedizione € 191,46)	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45) (di cui spese di spedizione € 132,22)	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla *Gazzetta Ufficiale* - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2007**.

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 Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

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

5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)
(di cui spese di spedizione € 73,00)

- annuale € **295,00**
- semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)
(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**
- semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00

I.V.A. 20% inclusa

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 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.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 7 0 1 3 1 *

€ 8,00