

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 ottobre 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

Dall'8 ottobre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2008. 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 26 gennaio 2008 e che la sospensione degli invii agli abbonati, che entro tale data non avranno corrisposto i relativi canoni, avrà effetto dal 24 febbraio 2008.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2008 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 E ORDINANZE DELLA CORTE

N. 339. Sentenza 8 - 12 ottobre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Definizione dei criteri e limiti dell'attività agrituristica - Principio della prevalenza dell'attività agricola su quella agrituristica - Valutazione da effettuarsi secondo il criterio del tempo di lavoro necessario - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, comma 2.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Definizione dei criteri e limiti dell'attività agrituristica - Principio della prevalenza dell'attività agricola su quella agrituristica - Valutazione da effettuarsi secondo il criterio della prevalenza presunta dell'attività agricola quando l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti - Ricorso della Regione Toscana - Violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto (e 118).

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina della somministrazione di pasti e bevande - Apporto prevalente di «quota significativa di prodotto proprio» e di prodotti di aziende agricole della zona, intese quali aziende «collocate in zone omogenee contigue di regioni limitrofe» - Ricorso della Regione Toscana - Violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, comma 4, lettere *a), b), c), e) e f)*.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto (e 118).

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina igienico-sanitaria degli alimenti e dei locali adibiti all'esercizio dell'attività agrituristica - Prevista autorizzazione all'uso della cucina domestica nel caso di somministrazione di pasti non superiori a 10, nonché sufficienza del requisito urbanistico dell'abitabilità nei limiti di dieci posti letto - Ricorso delle Regioni Lazio e Toscana - Norme di dettaglio, lesive della competenza legislativa concorrente regionale nelle materie dell'alimentazione, della tutela della salute e del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, (118 e 120).

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina dei requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature da utilizzare per attività agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie di competenza concorrente - Norma espressiva della competenza concorrente dello Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Norme sulla produzione, preparazione, confezionamento e somministrazione di alimenti e bevande per attività agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie di competenza concorrente - Mero rinvio a disciplina statale di portata generale - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, comma 2.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Criteri per la valutazione, da parte dell'autorità sanitaria, della idoneità dei locali e delle attrezzature delle aziende agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie di competenza concorrente - Norma espressiva di principio fondamentale in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Prevista sufficienza di opere provvisorie ai fini del rispetto, da parte delle aziende agrituristiche, delle norme in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche - Ricorso delle Regioni Lazio e Toscana - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente regionale - Norma espressiva di principio fondamentale in materia di tutela della persona - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Procedimento amministrativo per l'avvio dell'esercizio dell'attività agriturbistica - Comunicazione di inizio attività, accertamenti e rilievi da parte del Comune, modalità e tempi per gli adeguamenti, sospensione dell'attività, variazione delle attività in precedenza autorizzate - Ricorso della Regione Toscana - Violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 6, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina delle modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie, quali il turismo e l'agricoltura, rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni, con violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 7.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Prevista possibilità di sospensione della ricezione degli ospiti per brevi periodi, senza obbligo di comunicazione al Comune - Obbligo di comunicazione delle tariffe massime, riferite ai periodi di alta e bassa stagione, valide per l'anno seguente - Ricorso della Regione Toscana - Violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 8.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, (e 118).

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Criteri di classificazione delle aziende agrituristiche - Determinazione ad opera del Ministero delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Sussistenza di esigenze di carattere unitario, esercizio della potestà legislativa statale proporzionale e ragionevole, nel rispetto del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Strumento programmatico triennale per la promozione dell'agriturismo, predisposto dal Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le Regioni e le Province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative - Ricorso delle Regioni Lazio e Toscana - Lamentata violazione dell'autonomia regionale in relazione all'attività di programmazione - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Sussistenza di esigenze di carattere unitario legittimanti l'attrazione in sussidiarietà - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Pesca - Legge statale sull'agriturismo - Estensione della disciplina sull'agriturismo alle attività assimilate di ospitalità e somministrazione di alimenti svolte dai pescatori - Ricorso delle Regioni Lazio e Toscana - Lamentata adozione di norme statali nella materia della pesca, di competenza legislativa residuale delle Regioni, in assenza di esigenze di carattere unitario - Estensione da ritenersi disposta nei limiti della accertata legittimità costituzionale delle altre norme sull'agriturismo - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 12.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Previsto obbligo per le Regioni di comunicare, con relazione annua, dati e informazioni al Ministero delle politiche agricole e forestali - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata attribuzione all'Amministrazione statale di un ruolo di indirizzo e coordinamento, a contenuto altamente indeterminato, in una materia di competenza regionale e in carenza di esigenze di sussidiarietà - Esercizio della potestà esclusiva statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 13, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo - Omessa previsione del coinvolgimento delle Regioni per mezzo della conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Lazio - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 13, comma 2.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Obbligo delle Regioni di uniformare le proprie normative ai principi fondamentali contenuti in tale legge - Ricorso della Regione Toscana - Mancata limitazione dell'obbligo di adeguamento alle norme espressive di competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto

Pag. 15

N. 340. Sentenza 8 - 12 ottobre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Delegazione legislativa - Sindacabilità - Criteri - Possibilità di enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di «principi e criteri direttivi» - Esclusione.

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 13, comma 2.
- Costituzione, art. 76.

Delegazione legislativa - Cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato - Limiti.

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 13, comma 2.
- Costituzione, art. 76.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimenti di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Mancata o tardiva notifica della comparsa di costituzione da parte del convenuto - Valore di non contestazione dei fatti affermati dall'attore (cd. *ficta confessio*), ove quest'ultimo depositi istanza di fissazione dell'udienza - Estraneità della disposizione del legislatore delegato alle finalità di riduzione dei termini processuali e della concentrazione del procedimento stabilite dalla legge delega - Eccesso di delega - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 13, comma 2.
- Costituzione, artt. 76, (3 e 24)

Pag. 27

N. 341. Sentenza 8 - 12 ottobre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banca e istituti di credito - Anatocismo bancario - Attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie, garantendo alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori - Denunciato eccesso di delega, nonché violazione del principio di eguaglianza e difetto di criteri limitativi del potere regolamentare del CICR - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - Reiezione.

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, 70, 76 e 77; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 1, comma 5; legge 19 febbraio 1992, n. 142, art. 25.

Delegazione legislativa - Sindacabilità - Criteri.

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, 70, 76 e 77; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 1, comma 5; legge 19 febbraio 1992, n. 142, art. 25.

Banca e istituti di credito - Anatocismo bancario - Attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie, garantendo alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori - Denunciato eccesso di delega, per esorbitanza dai principi dettati dalla legge n. 142 del 1992, come richiamati dalla legge-delega n. 128 del 1998 - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 2.
- Costituzione, art. 76; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 1, comma 5; legge 19 febbraio 1992, n. 142, art. 25.

Banca e istituti di credito - Anatocismo bancario - Attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie, garantendo alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori - Denunciata disparità di trattamento rispetto ai contraenti che possono avvalersi del principio generale ex art. 1283 cod. civ. e tra contratti sorti prima o dopo la delibera CICR 9 febbraio 2002, nonché difetto di criteri limitativi del potere regolamentare del CICR - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, 70, 76 e 77

» 31

N. 342. Sentenza 8 - 12 ottobre 2007.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte di appello di Brescia - Eccezioni inammissibilità per mancata richiesta dell'annullamento dell'atto impugnato e per insufficiente indicazione delle norme costituzionali violate - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 27 ottobre 2004 (doc. IV-quater, n. 77).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte di appello di Brescia - Eccezioni improcedibilità per tardività del deposito del ricorso - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 27 ottobre 2004 (doc. IV-quater, n. 77).
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, comma 3.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte di appello di Brescia - Insussistenza del nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari - Non spettanza alla Camera dei deputati della potestà esercitata - Conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 27 ottobre 2004 (doc. IV-quater, n. 77).
- Costituzione, art. 68, primo comma

Pag. 41

N. 343. Ordinanza 8 - 12 ottobre 2007.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimenti di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Dedotta mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione con conseguente illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato - Ulteriore questione di legittimità costituzionale, in via subordinata, delle norme del decreto legislativo di attuazione della delega per contrasto con i principi e criteri direttivi - Prospettazione di due opzioni ermeneutiche alternative - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

Giudizio in via incidentale - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimenti di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Questione sollevata dal giudice relatore - Sussistenza di precisi limiti in ordine alla legittimazione del giudice a quo.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.....

» 46

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 39. Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2007 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Procedure di affidamento di contratti pubblici - Verifica di congruità da effettuarsi comunque e limitatamente al costo della manodopera o al costo della sicurezza, ove l'offerta risultata provvisoriamente aggiudicataria non sia soggetta alla valutazione di anomalia di cui agli artt. 86 e seguenti del d.lgs. n. 163/2006 - Ricorso del Governo - Lamentata adozione da parte della Regione di norme divergenti da quelle statali - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 15, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 86 e 122.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Subappalto - Pagamento diretto a carico della stazione appaltante delle retribuzioni del personale del subappaltatore in caso di ritardo nel pagamento da parte dell'appaltatore del corrispettivo del subappalto - Ricorso del Governo - Lamentata adozione da parte della Regione di norma notevolmente divergente dalla previsione statale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia del diritto civile.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 18.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 118.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Subappalto - Divieto per le imprese che hanno partecipato alla gara di rendersi subappaltatrici dell'impresa aggiudicataria - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la legge nazionale che non prevede tale divieto - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 20, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 118.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Subappalto - Ricorso al subappalto per le sole prestazioni che rivestono carattere di specializzazione nella categoria di riferimento - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la legge nazionale che non prevede alcun limite in tal senso - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 20, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 118, comma 2.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Redazione di piani di sicurezza - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la disciplina nazionale recettiva delle direttive comunitarie - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di diritto civile e penale e di ordine pubblico e sicurezza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 21.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) ed h); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 31; d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Divieto di affidamento in economia per i lavori ed i servizi «ad alto rischio», da definirsi con successiva regolamentazione amministrativa - Ricorso del Governo - Lamentata limitazione dei casi nei quali l'amministrazione può procedere ad affidamento diretto dei contratti, non prevista dalla legislazione statale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza e di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 27, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed h); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 125.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Cause di esclusione dalle gare - Divieto quinquennale di partecipazione alle procedure di affidamento per le imprese che siano incorse in determinati comportamenti, nonché esclusione biennale per le imprese che non abbiano provveduto alla costituzione della cauzione provvisoria - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di una disciplina del tutto diversa da quella statale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e del diritto civile.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 35.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 38.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Cauzione - Facoltatività della cauzione provvisoria a corredo dell'offerta - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di regola contrastante con quella statale che prevede l'obbligatorietà della cauzione provvisoria - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 37.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 75.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Giustificazioni ai fini della verifica delle offerte anormalmente basse - Prevista presentazione da parte dei soli offerenti da assoggettare a verifica di anomalia, a seguito di specifica richiesta - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di regola contrastante con quella statale che prevede la preventività e l'obbligatorietà della predetta presentazione per tutti i concorrenti - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 39.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 87, comma 2.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Facoltà di prevedere nel bando di gara il subentro di altro concorrente nel contratto di appalto sciolto per fallimento dell'appaltatore o risolto per suo inadempimento - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di regola contrastante con quella statale che prevede come obbligatorio l'inserimento nel bando di gara della possibilità di interpello degli altri concorrenti classificati ai fini del subentro - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e del diritto civile.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 41.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 140

Pag. 49

- N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 1° ottobre 2007 (della Corte di appello di Catanzaro).

Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio di revisione della sentenza penale di condanna dell'on. Amedeo Matacena per il reato di diffamazione nei confronti del magistrato Vincenzo Macrì, a seguito della sopravvenuta deliberazione di insindacabilità da parte della Camera dei deputati delle opinioni per le quali il deputato era stato condannato - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di appello di Catanzaro, prima sezione penale - Denunciata interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Insussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese e l'attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati 6 marzo 2003.
- Costituzione, artt. 68, primo comma, e 102

» 56

- N. 687. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso, del 22 febbraio 2007.

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3

Pag. 58

- N. 688. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso, del 22 febbraio 2007.

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3

» 63

- N. 689. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso, del 22 febbraio 2007.

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3

» 67

- N. 690. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso, del 22 febbraio 2007.

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3

» 72

- N. 691. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso, del 22 febbraio 2007.

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-*bis*, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3

Pag. 77

- N. 692. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, dell'8 giugno 2007.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

» 81

- N. 693. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, dell'8 giugno 2007.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

» 87

- N. 694. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, dell'8 giugno 2007.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

» 93

- N. **695.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, dell'8 giugno 2007.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

Pag. 98

- N. **696.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, dell'8 giugno 2007.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

» 104

- N. **697.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce, del 27 giugno 2007.

Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propeedeutico procedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati.

- Legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97

» 109

- N. **698.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce, del 27 giugno 2007.

Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propeedeutico procedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati.

- Legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97

» 113

- N. 699. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce, del 27 giugno 2007.

Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico procedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati.

- Legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97

Pag. 118

- N. 700. Ordinanza del Tribunale di Lucca del 12 luglio 2007.

Previdenza - Atti e deliberazioni adottati dagli enti previdenziali di cui all'art. 1, comma 763, della legge finanziaria 2007, ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa - Previsione di salvezza degli effetti - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza, per disparità di trattamento e lesione del principio di affidamento e delle legittime aspettative di lavoratori già in quiescenza per la sanatoria di atti *ab origine* illegittimi - Lesione del diritto di difesa e della garanzia previdenziale.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 38

» 122

- N. 701. Ordinanza del Tribunale di Lucca del 21 maggio 2007.

Fallimento e procedure concorsuali - Ricorso proposto da curatore fallimentare per ottenere declaratoria di inefficacia, nei confronti della massa, di rimesse confluente, in epoca successiva alla sentenza di fallimento, su conto corrente bancario intestato alla società fallita - Applicabilità, ove non diversamente disposto, delle norme del codice di procedura civile in materia di procedimenti in camera di consiglio alle azioni derivanti dal fallimento e, conseguentemente, attratte alla competenza del tribunale fallimentare - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 5 del 2006, recante la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali - Eccesso di delega - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, sotto il duplice profilo dell'irrazionalità della disciplina processuale prescelta dal legislatore e dell'ingiustificata disparità di trattamento riservata, nelle condizioni di fruizione della tutela giurisdizionale, a posizioni soggettive normativamente assimilabili - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione dei principi costituzionali relativi al giusto processo.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 24, comma secondo, come sostituito dall'art. 21 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo, 76 [in relazione all'art. 1, comma 6, lett. a), n. 1), della legge delega 14 maggio 2005, n. 80] e 111, primo comma

» 126

- N. 702. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Udine del 29 novembre 2006.

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Controversie riguardanti le sanzioni irrogate dall'Agenzia delle Entrate per l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria - Attribuzione alla giurisdizione tributaria di tutte le controversie aventi ad oggetto le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, in linea con l'indirizzo interpretativo seguito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e assunto come «diritto vivente» - Estraneità della materia delle sanzioni concernenti l'impiego di lavoratori irregolari all'ambito oggettivo della giurisdizione tributaria - Denunciata violazione del divieto di istituire giudici speciali.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 1, come sostituito dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.
- Costituzione, art. 102, comma secondo, e VI Disposizione transitoria.....

» 129

N. 703. Ordinanza del Consiglio di Stato dell'11 maggio 2007.

Ordinamento giudiziario - Indennità giudiziaria - Disciplina antecedente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 10/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

– Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 131

N. 704. Ordinanza del Consiglio di Stato dell'11 maggio 2007.

Ordinamento giudiziario - Indennità giudiziaria - Disciplina antecedente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 10/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

– Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1.

– Costituzione, art. 3..... » 137

N. 705. Ordinanza del Consiglio di Stato dell'11 maggio 2007.

Ordinamento giudiziario - Indennità giudiziaria - Disciplina antecedente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 10/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

– Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1.

– Costituzione, art. 3..... » 143

N. 706. Ordinanza del Consiglio di Stato dell'11 maggio 2007.

Ordinamento giudiziario - Indennità giudiziaria - Disciplina antecedente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 10/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

– Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1.

– Costituzione, art. 3..... » 149

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 339

Sentenza 8 - 12 ottobre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Definizione dei criteri e limiti dell'attività agrituristica - Principio della prevalenza dell'attività agricola su quella agrituristica - Valutazione da effettuarsi secondo il criterio del tempo di lavoro necessario - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata carenza di esigenze di carattere unitario che impongano l'intervento statale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, comma 2.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Definizione dei criteri e limiti dell'attività agrituristica - Principio della prevalenza dell'attività agricola su quella agrituristica - Valutazione da effettuarsi secondo il criterio della prevalenza presunta dell'attività agricola quando l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti - Ricorso della Regione Toscana - Violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto (e 118).

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina della somministrazione di pasti e bevande - Apporto prevalente di «quota significativa di prodotto proprio» e di prodotti di aziende agricole della zona, intese quali aziende «collocate in zone omogenee contigue di regioni limitrofe» - Ricorso della Regione Toscana - Violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 4, comma 4, lettere *a), b), c), e) e f)*.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto (e 118).

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina igienico-sanitaria degli alimenti e dei locali adibiti all'esercizio dell'attività agrituristica - Prevista autorizzazione all'uso della cucina domestica nel caso di somministrazione di pasti non superiori a 10, nonché sufficienza del requisito urbanistico dell'abitabilità nei limiti di dieci posti letto - Ricorso delle Regioni Lazio e Toscana - Norme di dettaglio, lesive della competenza legislativa concorrente regionale nelle materie dell'alimentazione, della tutela della salute e del governo del territorio - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, commi 4 e 5.
- Costituzione, artt. 117, (118 e 120).

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina dei requisiti igienico-sanitari degli immobili e delle attrezzature da utilizzare per attività agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie di competenza concorrente - Norma espressiva della competenza concorrente dello Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Norme sulla produzione, preparazione, confezionamento e somministrazione di alimenti e bevande per attività agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie di competenza concorrente - Mero rinvio a disciplina statale di portata generale - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, comma 2.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Criteri per la valutazione, da parte dell'autorità sanitaria, della idoneità dei locali e delle attrezzature delle aziende agrituristiche - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie di competenza concorrente - Norma espressiva di principio fondamentale in materia di tutela della salute - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, comma 3.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Prevista sufficienza di opere provvisoria ai fini del rispetto, da parte delle aziende agrituristiche, delle norme in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche - Ricorso delle Regioni Lazio e Toscana - Denunciata lesione della competenza legislativa concorrente regionale - Norma espressiva di principio fondamentale in materia di tutela della persona - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 5, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Procedimento amministrativo per l'avvio dell'esercizio dell'attività agriturbistica - Comunicazione di inizio attività, accertamenti e rilievi da parte del Comune, modalità e tempi per gli adeguamenti, sospensione dell'attività, variazione delle attività in precedenza autorizzate - Ricorso della Regione Toscana - Violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 6, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Disciplina delle modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agriturbistica - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata adozione di norme di dettaglio autoapplicative in materie, quali il turismo e l'agricoltura, rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni, con violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 7.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Prevista possibilità di sospensione della ricezione degli ospiti per brevi periodi, senza obbligo di comunicazione al Comune - Obbligo di comunicazione delle tariffe massime, riferite ai periodi di alta e bassa stagione, valide per l'anno seguente - Ricorso della Regione Toscana - Violazione della competenza legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Illegittimità costituzionale.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 8.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, (e 118).

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Criteri di classificazione delle aziende agrituristiche - Determinazione ad opera del Ministero delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente - Ricorso della Regione Toscana - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Sussistenza di esigenze di carattere unitario, esercizio della potestà legislativa statale proporzionale e ragionevole, nel rispetto del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Strumento programmatico triennale per la promozione dell'agriturismo, predisposto dal Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le Regioni e le Province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative - Ricorso delle Regioni Lazio e Toscana - Lamentata violazione dell'autonomia regionale in relazione all'attività di programmazione - Denunciata lesione della potestà legislativa regionale residuale nelle materie dell'agricoltura e del turismo - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Sussistenza di esigenze di carattere unitario legittimanti l'attrazione in sussidiarietà - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Pesca - Legge statale sull'agriturismo - Estensione della disciplina sull'agriturismo alle attività assimilate di ospitalità e somministrazione di alimenti svolte dai pescatori - Ricorso delle Regioni Lazio e Toscana - Lamentata adozione di norme statali nella materia della pesca, di competenza legislativa residuale delle Regioni, in assenza di esigenze di carattere unitario - Estensione da ritenersi disposta nei limiti della accertata legittimità costituzionale delle altre norme sull'agriturismo - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 12.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Previsto obbligo per le Regioni di comunicare, con relazione annua, dati e informazioni al Ministero delle politiche agricole e forestali - Ricorso della Regione Lazio - Lamentata attribuzione all'Amministrazione statale di un ruolo di indirizzo e coordinamento, a contenuto altamente indeterminato, in una materia di competenza regionale e in carenza di esigenze di sussidiarietà - Esercizio della potestà esclusiva statale in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati della pubblica amministrazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 13, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 117 e 120.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo - Omessa previsione del coinvolgimento delle Regioni per mezzo della conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Lazio - Violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 13, comma 2.

Agricoltura e Turismo - Legge statale sull'agriturismo - Obbligo delle Regioni di uniformare le proprie normative ai principi fondamentali contenuti in tale legge - Ricorso della Regione Toscana - Mancata limitazione dell'obbligo di adeguamento alle norme espressive di competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 20 febbraio 2006, n. 96, art. 14, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma quarto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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 dell'art. 4, commi 2, 3 e 4 lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, ed *f)*; dell'art. 5, dell'art. 6, commi 2 e 3; dell'art. 7; dell'art. 8; dell'art. 9, comma 2; dell'art. 11; dell'art. 12; dell'art. 13 e dell'art. 14,

comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), promossi con ricorsi delle Regioni Lazio e Toscana notificati il 10 e il 13 maggio 2006, depositati in cancelleria il 16 maggio 2006 ed iscritti ai nn. 64 e 65 del registro ricorsi 2006.

Udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2007 il giudice relatore Maria Rita Saulle;

Uditi gli avvocati Leopoldo di Bonito per la Regione Lazio e Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 10 maggio 2006, depositato il successivo 16 maggio, la Regione Lazio ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 5, 7, 11, 12 e 13, della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), per violazione degli articoli 117 e 120 della Costituzione.

A parere della ricorrente tale legge, nell'abrogare la legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo), ha inciso, in assenza di un interesse unitario, nelle materie dell'agricoltura — cui appartiene quella dell'agriturismo — e del turismo — cui sono riconducibili taluni aspetti dell'attività agrituristica — attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, introducendo una disciplina che, anche ove si ritenesse espressione del potere legislativo concorrente dello Stato in materie rilevanti nell'ambito della suddetta attività, travalica i limiti di competenza a questo attribuiti.

1.1 — In particolare, la Regione Lazio ritiene che l'art. 5, nel disciplinare i requisiti igienico sanitario degli immobili e delle attrezzature da utilizzare per attività agrituristiche, seppure espressione della potestà legislativa concorrente dello Stato nelle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», pone una normazione di dettaglio precludendo ogni possibile intervento da parte della Regione.

1.2 — La seconda censura investe l'art. 7.

Secondo la Regione Lazio anche tale disposizione, nell'introdurre una disciplina di dettaglio in ordine alle modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica, violerebbe le prerogative normative regionali, peraltro già esercitate con la legge 10 novembre 1997, n. 36 (Norme in materia di agriturismo).

1.3 — Una terza censura riguarda l'art. 11 e, in particolare, l'adozione di un programma di durata triennale per le Regioni, finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano.

Anche tale norma, a parere della ricorrente, sarebbe lesiva delle proprie competenze legislative e, in particolare, del potere di programmazione riconosciuto alle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza, così come, peraltro, previsto dall'art. 50, della legge regionale 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio).

1.4 — La quarta censura investe l'art. 12.

La Regione lamenta che tale disposizione, nell'estendere l'applicabilità delle disposizioni contenute nella legge n. 96 del 2006 all'attività della pesca ed alla relativa ospitalità e somministrazione di alimenti, violerebbe la competenza normativa regionale in materia di pesca, materia attribuita, anch'essa, alla competenza residuale delle Regioni.

1.5 — La ricorrente ritiene, infine, che l'art. 13, nella parte in cui attribuisce allo Stato, mediante l'istituzione dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo, oltre ad intervenire in una materia sottratta alla sua competenza, non risponderebbe neanche a esigenze di sussidiarietà, difettando, peraltro, i requisiti della ragionevolezza e proporzionalità di tale intervento e non essendo previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

La ricorrente conclude rilevando che le diverse disposizioni impugnate, oltre a violare l'art. 117 della Costituzione, contrasterebbero con l'art. 120 della Costituzione e, in particolare, con il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, essendo la disciplina censurata frutto di scelte unilaterali del legislatore statale. In proposito, la Regione Lazio osserva che le norme censurate non sarebbero state sottoposte all'esame della conferenza Stato-Regioni, né sarebbero state esaminate dalla commissione parlamentare per le questioni regionali, in violazione dell'art. 11 della legge 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. — Con ricorso notificato il 13 maggio 2006, depositato il successivo 16 maggio, la Regione Toscana ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3 e 4, lettere a), b), c), e)

ed *f*); dell'art. 5, commi 4, 5 e 6; dell'art. 6, commi 2 e 3; dell'art. 8; dell'art. 9, comma 2; dell'art. 11, comma 1; dell'art. 12 e dell'art. 14, comma 2, della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La ricorrente ripropone le argomentazioni poste a fondamento del ricorso della Regione Lazio e, in particolare, l'inquadramento della attività agrituristica nelle materie di competenza residuale regionale del turismo e dell'agricoltura e che, seppure alcuni aspetti della legge impugnata rientrano in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente, tuttavia il legislatore statale avrebbe introdotto, anche in tali ambiti, una disciplina di dettaglio.

2.1. — Con la prima censura la ricorrente lamenta che i commi 2, 3, e 4, lettere *a*), *b*), *c*), *e*), ed *f*), dell'art. 4, violerebbero gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto con tali disposizioni il legislatore statale sarebbe intervenuto a regolare aspetti concernenti esclusivamente l'attività agrituristica che, per le ragioni sopra indicate, rientra tra le materie sottratte alla sua competenza, non ravvisandosi, peraltro, esigenze di carattere unitario che impongano il suddetto intervento.

In particolare, la ricorrente rileva che, sebbene la norma impugnata, al comma 1, demandi alle Regioni, al fine dell'individuazione delle aziende agrituristiche, la definizione dei criteri per la valutazione del rapporto di connessione tra attività agrituristica ed attività agricola, al successivo comma 2 prevede che, ai fini dell'accertamento del rapporto tra le suddette attività, si debba tener conto in particolare del tempo di lavoro ad esse dedicato e, al comma 3, introduce un criterio di «prevalenza presunta» in base al quale deve, comunque, essere ritenuta prevalente l'attività agricola quando l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti.

Il disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 4, a parere della Regione Toscana, oltre a violare gli indicati parametri costituzionali, si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dalla legge regionale 23 giugno 2003, n. 30 (Disciplina delle attività agrituristiche in Toscana), che, al fine di verificare la principalità dell'attività agricola, non riconosce né un ruolo privilegiato al criterio del tempo di lavoro necessario all'esercizio delle attività, né alcuna presunzione di principalità.

Per gli stessi motivi sarebbe lesivo delle competenze legislative regionali l'art. 4, comma 4, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*), nella parte in cui prevede che le Regioni, al fine di disciplinare la somministrazione di pasti e di bevande, di cui all'art. 2, comma 3, lettera *b*), debbano tener conto di alcuni criteri, tra i quali quello di considerare prodotti propri delle aziende agrituristiche anche prodotti provenienti da aziende agricole collocate in zone omogenee contigue di Regioni limitrofe, nonché quello del dovere per le medesime aziende di apportare, comunque, una significativa quota di prodotto proprio. Anche tale previsione, oltre a violare gli evocati parametri costituzionali, si porrebbe in contrasto con quanto previsto dalla normativa regionale in cui, da un lato, non vi è alcun riferimento a Regioni limitrofe, dall'altro, prescinde dalla predeterminazione di una quota di prodotto proprio da assicurare.

2.2 — La seconda censura investe l'art. 5, commi 4, 5 e 6. Tale norma, a parere della Regione, sebbene regoli aspetti rientranti nelle materie dell'alimentazione, della tutela della salute e del governo del territorio, porrebbe una disciplina di dettaglio, non giustificata neanche in ragione di esigenze di carattere unitario.

In particolare, la Regione osserva che la norma impugnata, al comma 4, autorizza l'uso della cucina domestica nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, e al comma 5, dispone che, ai fini della valutazione dell'idoneità dei locali da adibire all'esercizio dell'attività agrituristica, è sufficiente, in caso di alloggi non superiori a dieci posti letto, il requisito dell'abitabilità e, infine, al comma 6, prevede che, per gli edifici e i manufatti destinati alla suindicata attività, la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche sia assicurata con opere provvisorie.

Con riferimento a tali disposizioni, la ricorrente rileva di aver adottato la richiamata legge regionale n. 30 del 2003, la quale, all'art. 22, comma 5, consente l'uso della cucina domestica in caso di un numero di posti letto non superiore a dodici; all'art. 19, comma 1, non pone alcuna distinzione tra alloggi inferiori o superiori a dieci posti letto ai fini dei requisiti strutturali igienico-sanitari e, all'art. 18, comma 7, in tema di superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche, considera solo come eventuale il ricorso a opere provvisorie, rinviando al decreto ministeriale 14 giugno 1989, n. 236 (Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visibilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche).

2.3 — La Regione Toscana impugna, poi, l'art. 6, commi 2 e 3, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

A parere della ricorrente tale norma, nell'indicare analiticamente il procedimento necessario all'avvio e all'esercizio dell'attività agrituristica, dalla comunicazione di inizio attività, ai tempi e ai modi per formulare even-

tuali rilievi da parte del comune, alle ipotesi di sospensione dell'attività, alle modalità di rimozione della causa di sospensione stessa, arrivando fino a definire i tempi entro cui devono essere comunicate le eventuali variazioni dell'attività autorizzata, contrasterebbe con gli evocati parametri costituzionali. Invero, la disciplina in esame non rientrerebbe in alcuna materia di competenza statale neppure concorrente e non riguarderebbe esigenze di interessi unitari da tutelare. Inoltre, la Regione Toscana osserva che l'art. 8 della legge regionale n. 30 del 2003 subordina, diversamente dalla norma impugnata, l'esercizio dell'attività agrituristica al rilascio di un provvedimento autorizzatorio, previo parere valutativo e vincolante della provincia.

2.4 — La ricorrente censura, poi, l'art. 8, nella parte in cui prescrive che l'imprenditore agricolo possa sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi, senza obbligo di darne comunicazione al comune, e laddove sancisce l'obbligo per gli esercenti l'attività agrituristica di presentare entro il 31 ottobre di ciascun anno una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite ai periodi di alta e bassa stagione che si impegnano a praticare per l'anno seguente.

Tale disposizione, secondo la Regione Toscana, violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione per gli stessi motivi posti a fondamento della precedente censura, ponendosi, altresì, in contrasto con gli artt. 11, lettera c), e 10, della legge regionale n. 30 del 2003, i quali, rispettivamente, stabiliscono che entro il 1° ottobre di ogni anno l'azienda agrituristica deve comunicare alla provincia i prezzi massimi che intende praticare, non richiedendo una distinzione tra tariffe di alta e di bassa stagione, e prescrivono l'obbligo, a carico dell'impresa agrituristica, di comunicare al comune, oltre la data di inizio e cessazione di attività, anche i periodi temporanei di chiusura.

2.5 — Con identiche motivazioni la Regione Toscana censura l'art. 9, comma 2, nella parte in cui affida al Ministero delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente, la determinazione dei criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale delle aziende agricole che esercitano attività agrituristiche.

La ricorrente osserva, peraltro, di aver già adottato un proprio sistema di classificazione delle strutture ricettive agrituristiche e rileva, altresì, che il richiamo ad un atto di natura regolamentare sarebbe in contrasto con l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che riserva la potestà regolamentare allo Stato nelle sole materie di legislazione esclusiva.

2.6 — Anche l'art. 11, comma 1, della legge, a parere della Regione Toscana, violerebbe gli articoli 117 e 118 della Costituzione, nella parte in cui demanda al Ministro delle politiche agricole e forestali, d'intesa con le Regioni e le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative a livello nazionale, la predisposizione di un programma triennale finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali ed internazionali.

In particolare, la ricorrente osserva che la finalità del suddetto programma non sarebbe ricollegabile a competenze statali né ad esigenze di carattere unitario, spettando alle Regioni promuovere i propri prodotti sui mercati nazionali ed internazionali assumendo, sul punto, rilevanza la legge regionale 14 aprile 1997, n. 28 (Disciplina delle attività di promozione economica delle risorse toscane e di supporto al processo di internazionalizzazione nei settori produttivi dell'agricoltura, artigianato, piccola e media impresa industriale e turismo), e la legge regionale 28 gennaio 2000, n. 6 (Costituzione dell'Agenzia di promozione economica della Toscana (A.P.E.T.)).

2.7 — Con la settima censura la Regione Toscana impugna l'art. 12, con motivazioni sostanzialmente coincidenti con quelle della Regione Lazio e, in particolare, rileva che anche la pesca rientrerebbe nella competenza normativa regionale, avendo la ricorrente adottato la legge 3 gennaio 2005, n. 7 (Gestione delle risorse ittiche e della pesca nelle acque interne).

2.8 — Con l'ottava censura la ricorrente rileva che l'art. 14, comma 2, violerebbe l'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui impone alle Regioni di uniformare le proprie normative ai principi fondamentali contenuti nella legge entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

Tale norma sarebbe incostituzionale in quanto nelle materie dell'agricoltura e del turismo lo Stato non è legittimato ad intervenire, nemmeno attraverso la definizione dei principi fondamentali, trattandosi di ambiti demandati alla competenza residuale delle Regioni.

3. — In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha depositato una memoria con la quale ha sostanzialmente ribadito le argomentazioni contenute nel ricorso.

Considerato in diritto

1. — Le Regioni Lazio e Toscana con due ricorsi, il primo notificato il 10 maggio 2006, il secondo il 13 maggio 2006, ed entrambi depositati il successivo 16 maggio, impugnano varie disposizioni contenute nella legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo), per violazione degli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione.

2. — L'identità di materia e l'analogia delle questioni prospettate rendono opportuna la riunione dei ricorsi al fine della loro trattazione congiunta e della loro decisione con un'unica sentenza.

Le ricorrenti pongono a fondamento delle censure la medesima premessa, cioè che la legge impugnata violerebbe gli evocati parametri costituzionali in quanto inciderebbe nelle materie dell'agricoltura — cui appartiene la disciplina dell'agriturismo — e del turismo — cui sono riconducibili taluni aspetti dell'attività agrituristica — attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni, non giustificandosi la disciplina impugnata neanche in ragione del principio di sussidiarietà. Inoltre, la Regione Lazio precisa che il suddetto intervento statale difetterebbe dei requisiti della proporzionalità e della ragionevolezza e sarebbe carente di ogni tipo di coinvolgimento delle Regioni.

Entrambe le Regioni rilevano, altresì, che sebbene l'attività agrituristica coinvolga materie attribuite alla competenza concorrente dello Stato, le norme impuginate sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali evocati in quanto dettano una disciplina di dettaglio.

3. — In via preliminare, occorre rilevare che la legge impugnata prescrive una disciplina generale per l'attività agrituristica, attività che, seppure in via immediata, rientra nelle materie agricoltura e turismo di competenza residuale delle Regioni, interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato.

4. — La Regione Toscana impugna l'art. 4 e, in particolare, i commi 2, 3, e 4, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *e)*, ed *f)*, nella parte in cui essi indicano, ai fini dell'individuazione dell'azienda agrituristica, quale criterio sulla cui base ritenere prevalente l'attività agricola su quella agrituristica, quello del tempo di lavoro necessario all'esercizio delle suddette attività, presumendosi prevalente quella agricola nei casi nei quali l'attività di ricezione e di somministrazione dei pasti e bevande interessi un numero non superiore a dieci ospiti.

La ricorrente ritiene, altresì, incostituzionale la norma impugnata nella parte in cui impone alle Regioni, sempre ai fini dell'individuazione sopra indicata, di riconoscere come prodotti propri dell'azienda agrituristica anche prodotti provenienti da aziende agricole collocate in zone omogenee contigue di Regioni limitrofe, nonché di prevedere che le suddette aziende somministrino una quota di prodotto proprio.

Tali disposizioni, a parere della Regione Toscana, violerebbero gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in quanto con esse il legislatore statale sarebbe intervenuto con una normativa di dettaglio in una materia sottratta alla sua competenza, non ravvisandosi esigenze di carattere unitario che impongano il suddetto intervento.

4.1 — La questione relativa all'art. 4, comma 2, non è fondata.

In proposito va osservato che l'art. 4, nel dettare criteri e limiti dell'attività agrituristica, al comma 1 prevede che «Le regioni, tenuto conto delle caratteristiche del territorio regionale o di parti di esso, dettano criteri, limiti e obblighi amministrativi per lo svolgimento dell'attività agrituristica», specificando, al successivo comma 2, che «Affinché l'organizzazione dell'attività agrituristica non abbia dimensioni tali da perdere i requisiti di connessione rispetto all'attività agricola, le regioni e le province autonome definiscono criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole che devono rimanere prevalenti, con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario all'esercizio delle stesse attività». Tale ultima disposizione, se da un lato si limita a ribadire il principio secondo il quale l'attività agrituristica deve porsi in rapporto di connessione con quella agricola, così come previsto dall'art. 2135 del codice civile e dall'art. 2 della stessa legge impugnata, dall'altro, laddove prevede quale elemento determinante ai fini della comparazione tra le due tipologie di attività sopra indicate il tempo di lavoro necessario al loro rispettivo svolgimento, non lede alcuna competenza regionale.

Invero, la disposizione di cui all'art. 4, comma 2, costituisce una specificazione della previsione generale contenuta nel precedente comma, il quale, appunto, attribuisce alle Regioni il compito di dettare i criteri utili al fine di classificare un'azienda agrituristica; con la conseguenza che deve intendersi demandata ai suddetti enti anche l'individuazione delle regole in base alle quali calcolare il tempo di lavoro cui fa riferimento la norma impugnata.

4.2 — Le questioni relative ai commi 3 e 4 dell'art. 4, sono fondate.

In particolare, il comma 3 prevede che «L'attività agricola si considera comunque prevalente quando le attività di ricezione e di somministrazione di pasti e bevande interessano un numero non superiore a dieci ospiti».

Tale disposizione, stabilendo una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristica, opera esclusivamente nell'ambito delle materie agricoltura e turismo, cui è riconducibile, in via immediata, la suddetta attività, ledendo, in tal modo, le prerogative legislative delle Regioni alle quali le suddette materie sono attribuite in via residuale, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione.

4.3 — L'art. 4, al comma 4, fissa, poi, una serie di criteri che l'impresa agrituristica deve rispettare nella somministrazione di pasti e bevande, tra i quali quello di garantire una quota significativa di prodotti propri, e quello di poter offrire, a determinate condizioni, anche prodotti di Regioni limitrofe.

Anche tale norma va ritenuta lesiva delle prerogative regionali, in quanto diretta a disciplinare esclusivamente aspetti inerenti l'attività agrituristica.

5. — Entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 5, in quanto ritengono che la disposizione in esso contenuta, seppure operante nell'ambito di materie attribuite alla competenza concorrente di Stato e Regione, pone una normativa di dettaglio.

5.1 — Le censure relative all'art. 5, commi 4 e 5, sono fondate.

Con tali disposizioni il legislatore statale ha previsto che «Nel caso di somministrazione di pasti in numero massimo di dieci, per la loro preparazione può essere autorizzato l'uso della cucina domestica» (comma 4) e che «Per le attività agrituristiche di alloggio, nei limiti di dieci posti letto, per l'idoneità dei locali è sufficiente il requisito dell'abitabilità» (comma 5).

Le norme impuginate nel fissare in modo puntuale la disciplina applicabile in materia di tutela della salute, fanno sì che non residui alcuno spazio normativo per le Regioni. Queste ultime, infatti, in presenza dei limiti specifici previsti dal legislatore statale, non hanno alcun margine di operatività, con la conseguenza che risulta lesa la loro competenza legislativa nel settore in esame.

5.2 — Le censure relative ai commi 1, 2, 3 e 6, dell'art. 5, non sono fondate.

Le norme impuginate, nel disciplinare i requisiti igienico-sanitari applicabili alle strutture edilizie ed alle attrezzature dell'agriturismo, nonché le modalità di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti ivi consumati, risultano espressione del potere legislativo dello Stato in materia di «tutela della salute». In particolare, la prima parte del comma 1 demanda alle Regioni il compito di stabilire i suddetti requisiti, non invadendo in tal modo alcuna competenza regionale; mentre la seconda parte, laddove prevede che nella individuazione di tali requisiti deve tenersi conto di particolari elementi, quali, tra l'altro, le caratteristiche architettoniche degli immobili, si limita a fissare alcuni principi generali, lasciando alle Regioni la concreta disciplina in materia.

Quanto al successivo comma 2, esso si limita a rimandare, circa la produzione, la preparazione, il confezionamento e la somministrazione di alimenti e di bevande, alla disciplina contenuta nella legge 30 aprile 1962, n. 283 (Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con R.D. 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande), e nell'art. 9 del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari), non contenendo alcuna norma di dettaglio.

In proposito, va rilevato che la legge n. 283 del 1962 pone una disciplina di portata generale, applicabile anche all'attività agrituristica, finalizzata alla tutela della salute e, in particolare, a garantire la salubrità degli alimenti, nonché a disciplinare alcuni aspetti del controllo ufficiale tutt'oggi pienamente operativi ed indirizzati anche alla produzione di quest'ultimi.

Quanto all'art. 9 del d.lgs. n. 155 del 1997, il legislatore ha ribadito la deroga ivi prevista a favore delle produzioni alimentari agrituristiche (dettata per le loro peculiari caratteristiche), in relazione ai requisiti igienico sanitari.

Anche per il comma 3 dell'art. 5 valgono le stesse considerazioni fatte per la seconda parte del comma 1, essendosi limitato il legislatore nazionale ad indicare alcuni criteri a cui deve attenersi l'autorità sanitaria ai fini della valutazione di idoneità dei locali al trattamento ed alla somministrazione di alimenti all'interno delle aziende agrituristiche e, quindi, a dettare un principio fondamentale in materia di tutela della salute e, sotto altro aspetto, in materia di governo del territorio anch'esso di competenza concorrente.

Infine, parimenti infondate sono le censure relative al comma 6, laddove è prevista una deroga a favore delle strutture agrituristiche per quanto attiene al rispetto della disciplina sul superamento delle barriere architettoniche. La norma impugnata, infatti, nel prevedere per gli edifici e i manufatti destinati all'esercizio dell'attività agrituristica la conformità alle norme vigenti in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, anche mediante l'adozione di opere provvisoriale, fissa un principio fondamentale relativo alla tutela della persona.

6. — La Regione Toscana censura, poi, l'art. 6, commi 2 e 3, in quanto ritiene che tale norma, nella parte in cui fissa in modo puntuale la disciplina amministrativa per l'esercizio dell'attività agrituristica, attività rientrante nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, in assenza di esigenze unitarie da tutelare, violi gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

6.1 — Le questioni sono fondate.

L'art. 6, ai commi 2 e 3, prevede, rispettivamente, che «La comunicazione di inizio dell'attività consente l'avvio immediato dell'esercizio dell'attività agrituristica. Il comune, compiuti i necessari accertamenti, può, entro sessanta giorni, formulare rilievi motivati prevedendo i relativi tempi di adeguamento senza sospensione dell'attività in caso di lievi carenze e irregolarità, ovvero, nel caso di gravi carenze e irregolarità, può disporre l'immediata sospensione dell'attività sino alla loro rimozione da parte dell'interessato, opportunamente verificata, entro il termine stabilito dal comune stesso», e che «Il titolare dell'attività agrituristica è tenuto, entro quindici giorni, a comunicare al comune qualsiasi variazione delle attività in precedenza autorizzate, confermando», sotto la propria responsabilità, «la sussistenza dei requisiti e degli adempimenti di legge».

Le norme impuginate, nel disciplinare il procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, nonché le comunicazioni delle eventuali variazioni dell'attività autorizzata, attengono unicamente ad aspetti relativi alla attività agrituristica che, in quanto tali, sono sottratti alla competenza legislativa dello Stato.

7. — La Regione Lazio impugna l'art. 7, nella parte in cui, nel prevedere le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica, violerebbe le competenze legislative regionali, nonché il principio di leale collaborazione.

7.1 — La questione non è fondata.

L'art. 7, al comma 1, prevede che «Le regioni disciplinano le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica. Per il conseguimento del certificato, le Regioni possono organizzare, attraverso gli enti di formazione del settore agricolo e in collaborazione con le associazioni agrituristiche più rappresentative, corsi di preparazione».

Tale disposizione non lede le attribuzioni legislative regionali, limitandosi, da un lato, a prevedere la possibilità per le Regioni di disciplinare le modalità per il rilascio del certificato di abilitazione all'esercizio dell'attività agrituristica; dall'altro, a rendere facoltativa per le Regioni l'organizzazione a tal fine di appositi corsi di formazione.

8. — La Regione Toscana impugna l'art. 8 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, ritenendolo lesivo della propria competenza normativa non ravvisandosi, altresì, l'esigenza di tutelare interessi unitari.

8.1 — La questione è fondata.

L'art. 8, al comma 1, prevede che «L'attività agrituristica può essere svolta tutto l'anno oppure, previa comunicazione al comune, secondo periodi stabiliti dall'imprenditore agricolo. Tuttavia, ove se ne ravvisi la necessità per esigenze di conduzione dell'azienda agricola, è possibile, senza obbligo di ulteriori comunicazioni al comune, sospendere la ricezione degli ospiti per brevi periodi», e, al successivo comma 2, che «Entro il 31 ottobre di ciascun anno, secondo la procedura indicata dalla regione, i soggetti che esercitano l'attività agrituristica presentano una dichiarazione contenente l'indicazione delle tariffe massime riferite a periodi di alta e di bassa stagione, che si impegnano a praticare per l'anno seguente».

Le comunicazioni prescritte dalla disposizione impugnata sono strettamente ed esclusivamente collegate con l'attività agrituristica, di talché risultano estranee ad ambiti di competenza legislativa statale e, quindi, la norma che prevede tali comunicazioni deve ritenersi lesiva delle prerogative regionali.

9. — La Regione Toscana impugna, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, l'art. 9, comma 2, il quale afferma che «Al fine di una maggiore trasparenza e uniformità del rapporto tra domanda e offerta di agriturismo, il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentito il Ministro delle attività produttive, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, determina criteri di classificazione omogenei per l'intero territorio nazionale e definisce le modalità per l'utilizzo, da parte delle Regioni, di parametri di valutazione riconducibili a peculiarità territoriali».

Secondo la ricorrente la norma censurata sarebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, in quanto contempla aspetti rientranti nell'attività agrituristica, attività attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, per le quali non vengono neanche in rilievo interessi unitari tali da giustificare l'intervento normativo in esame.

9.1 — La questione non è fondata.

In proposito si osserva che, sebbene il turismo e l'agricoltura siano materie di competenza legislativa residuale, ciò non toglie che il legislatore statale possa considerare necessario attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione.

In particolare, questa Corte ha più volte affermato che, in presenza di un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'attrazione della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e ne giustificano una deroga purché, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali, da parte dello Stato, sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento delle Regioni interessate (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

Ciò è quanto è avvenuto con la norma oggetto di censura, la quale, nel rispetto delle condizioni che secondo la citata giurisprudenza di questa Corte debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 della Costituzione, ha attribuito a livello centrale il compito di definire i criteri di classificazione delle aziende agrituristiche.

10. — Entrambe le ricorrenti censurano l'art. 11, nella parte in cui prevede l'adozione di un programma per lo sviluppo dell'agriturismo, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, precisando la Regione Lazio che tale norma contrasterebbe anche con l'art. 50 della legge regionale 11 novembre 2004, n. 1 (Nuovo Statuto della Regione Lazio).

A parere delle ricorrenti l'attività di programmazione, nelle materie attribuite alla competenza regionale, è di esclusiva pertinenza delle Regioni; pertanto, per tale motivo e in considerazione del fatto che non sussistono esigenze di carattere unitario da tutelare, la norma impugnata si pone in contrasto con i citati parametri costituzionali.

10.1 La questione non è fondata.

L'art.11, al comma 1, prevede che «Il Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le Regioni le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative a livello nazionale, predisporre un programma di durata triennale, aggiornabile annualmente, finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali e internazionali». Tale disposizione risulta chiaramente indirizzata alla promozione del turismo nazionale, stabilendo, a tal fine, che il programma di promozione dell'agriturismo venga adottato previa intesa con le Regioni e province autonome e, quindi, rispetti le condizioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 della Costituzione.

In particolare, deve ritenersi legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo quando esso è finalizzato, come nel caso di specie, alla promozione del «made in Italy» a livello nazionale e internazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Pertanto, la scelta di attribuire al Ministero delle politiche agricole e forestali un ruolo centrale nella predisposizione del programma triennale di promozione dell'agriturismo risulta giustificato dal punto di vista costituzionale laddove si considerino le ricadute che l'attività di promozione determina sul piano dei rapporti tra le aziende agrituristiche e tra queste ultime e gli altri operatori turistici.

11. — Entrambe le ricorrenti impugnano l'art. 12, nella parte in cui assimila alle attività agrituristiche quelle svolte dai pescatori relativamente all'ospitalità e alla somministrazione dei pasti costituiti prevalentemente dai prodotti della attività di pesca.

Le ricorrenti osservano che anche la pesca, come l'agriturismo, rientra nella competenza residuale delle Regioni, con la conseguenza che l'intervento normativo in esame, non sussistendo neanche esigenze di carattere unitario, violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione.

11.1 — La questione non è fondata.

La norma censurata, nel rendere applicabile la disciplina contenuta nella legge n. 96 del 2006 ai pescatori che esercitano le medesime attività delle aziende agrituristiche, va interpretata nel senso che essa opera nei limiti in cui le altre disposizioni contenute nella legge impugnata risultano costituzionalmente legittime in quanto espressione del potere legislativo, o concorrente o esclusivo, dello Stato.

12. — La Regione Lazio ritiene, poi, che l'art 13, nella parte in cui attribuisce allo Stato un esteso e generale ruolo di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo, prevedendo, a tal uopo, l'istituzione di un Osservatorio nazionale dell'agriturismo, violi l'art. 117 della Costituzione e il principio della leale collaborazione.

12.1 — L'art. 13 prevede che «Al fine di fornire informazioni utili per lo svolgimento delle attività di indirizzo e di coordinamento di competenza del Ministero delle politiche agricole e forestali, nonché allo scopo di favorire la comunicazione e lo scambio di esperienze sul territorio nazionale, le Regioni inviano annualmente allo stesso Ministero delle politiche agricole e forestali una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia» (comma 1), istituendo, a tal fine, presso il citato Ministero l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo (comma 2), il quale cura la raccolta e la elaborazione delle informazioni provenienti dalle Regioni, pubblicando annualmente un rapporto nazionale sullo stato dell'agriturismo e formulando, anche con il contributo di esperienze estere, proposte per lo sviluppo del settore (comma 3).

Per quanto concerne i commi 1 e 3 la questione non è fondata.

Tali commi — imponendo alle Regioni l'obbligo di fornire le indicate informazioni — mirano a coordinare a livello centrale la raccolta dei dati afferenti all'attività agrituristica da esse svolta, al fine di disporre di un quadro unitario. Pertanto con tali norme lo Stato ha esercitato la potestà legislativa in materia di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale, ad esso attribuita in via esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

Relativamente al comma 2, la questione è invece fondata.

La norma infatti, nel disciplinare l'istituzione presso il Ministero delle politiche agricole e forestali dell'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni per mezzo della Conferenza Stato-Regioni

13. — La Regione Toscana, infine, impugna l'art. 14, comma 2, nella parte in cui prevede che «Le regioni uniformano ai principi fondamentali contenuti nella presente legge le proprie normative in materia di agriturismo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa».

13.1 — La censura è fondata solo per la parte in cui si riferisce al rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di agriturismo, materia che risulta sottratta alla competenza legislativa dello Stato e attribuita a quella residuale delle Regioni, che devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

a) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 4, lettere a), b), c), e) ed f), dell'art. 5, commi 4 e 5, dell'art. 6, commi 2 e 3, dell'art. 8 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (Disciplina dell'agriturismo);*

b) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge n. 96 del 2006, nella parte in cui, nell'istituire l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni;*

c) *dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge n. 96 del 2006, nella parte in cui si riferisce alle norme di cui al capo a);*

d) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, dell'art. 5, commi 1, 2, 3, e 6, dell'art. 7, dell'art. 9, comma 2, dell'art. 11, dell'art. 12 e dell'art. 13, commi 1 e 3, della legge n. 96 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana e dalla Regione Lazio, con i ricorsi indicati in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 ottobre 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 340

Sentenza 8 - 12 ottobre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Delegazione legislativa - Sindacabilità - Criteri - Possibilità di enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di «principi e criteri direttivi» - Esclusione.

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 13, comma 2.
- Costituzione, art. 76.

Delegazione legislativa - Cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato - Limiti.

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 13, comma 2.
- Costituzione, art. 76.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimenti di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Mancata o tardiva notifica della comparsa di costituzione da parte del convenuto - Valore di non contestazione dei fatti affermati dall'attore (cd. *ficta confessio*), ove quest'ultimo depositi istanza di fissazione dell'udienza - Estraneità della disposizione del legislatore delegato alle finalità di riduzione dei termini processuali e della concentrazione del procedimento stabilite dalla legge delega - Eccesso di delega - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, art. 13, comma 2.
- Costituzione, artt. 76, (3 e 24).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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. 13, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), promosso dal Tribunale di Catania, nel procedimento civile vertente tra C. M. ed altro e la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a., con ordinanza del 17 gennaio 2006 iscritta al n. 240 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, 1^a serie speciale, dell'anno 2006.

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

Udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2006 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio civile promosso da due soggetti privati contro un istituto di credito per la nullità di un contratto di acquisto di titoli mobiliari e per il rimborso delle perdite subite, il Tribunale di Catania ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366).

Rileva il Tribunale che, a seguito della notifica dell'atto di citazione avvenuta il 1° aprile 2005, la banca convenuta ha notificato la propria comparsa di risposta il successivo 1° giugno 2005; in data 16 giugno 2005 gli attori, eccedendo la tardività della notifica della comparsa, hanno notificato alla controparte l'istanza di fissazione di udienza, chiedendo al Tribunale di considerare non contestati i fatti così come narrati nell'atto di citazione.

Ciò premesso, il giudice *a quo* osserva che la disposizione impugnata effettivamente ricollega alla contumacia del convenuto (cui viene equiparata la tardiva costituzione) l'effetto di una sorta di *ficta confessio*, dovendosi intendere come non contestati i fatti affermati dall'attore, in tal modo innovando rispetto alla consolidata giurisprudenza per cui la contumacia nel processo civile non può assumere alcun significato probatorio. Tale scelta legislativa, peraltro, appare in contrasto, anzitutto, con l'art. 76 Cost., in quanto nell'art. 12, comma 2, lettera a), della legge n. 366 del 2001 manca ogni riferimento al rito contumaciale. Richiamando, in proposito, alcune sentenze di questa Corte sulla necessità che la legge di delegazione venga interpretata tenendo presenti le finalità ispiratrici della medesima, il Tribunale di Catania sottolinea che la riforma del rito contumaciale operata dalla norma in esame non risponde, se non per «mero accidente processuale», alla finalità di riduzione dei termini processuali, il che risulterebbe ancora più evidente in un processo con più convenuti dei quali almeno uno si sia costituito tempestivamente. E, d'altra parte, nessuna volontà di riforma dell'istituto della contumacia trapela dai lavori parlamentari, poiché la relazione di accompagnamento al disegno di legge delega per la riforma del diritto societario (presentato il 3 luglio 2001) non contiene alcun riferimento alla materia in oggetto; al contrario, un preciso richiamo alla contumacia è presente nel punto 23 del disegno di legge delega per la complessiva riforma del processo civile approvato dal Consiglio dei ministri in data 24 ottobre 2003.

Ritiene quindi il giudice remittente, per le ragioni indicate, che la norma in esame sia censurabile sotto il profilo dell'eccesso di delega.

Il meccanismo della *ficta confessio* previsto dall'impugnato art. 13, comma 2, in caso di tardiva notifica della comparsa di risposta appare al Tribunale di Catania, «in via subordinata», in contrasto anche con l'art. 3 Cost., in quanto contrario al canone della ragionevolezza, poiché attribuisce all'attore un privilegio processuale non riscontrabile in nessuno degli altri riti regolati dal nostro sistema processuale; e tale disparità non potrebbe trovare giustificazione neppure nella peculiarità delle controversie destinate ad essere trattate col cosiddetto rito societario, poiché l'art. 70-ter delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile consente, nell'accordo delle parti, che tale rito si applichi anche ai processi ordinari.

In via «ulteriormente gradata», infine, il Tribunale di Catania ravvisa un contrasto tra la censurata disposizione e l'art. 24 Cost., in quanto la «secca previsione normativa della non contestabilità dei fatti affermati dall'attore in caso di tardiva notificazione della comparsa di risposta» costituirebbe una sanzione processuale sproporzionata del comportamento del convenuto che, come nel caso di specie, ha notificato la propria comparsa di risposta con un solo giorno di ritardo rispetto al termine fissato per legge.

Nel rito in esame, infatti, non è neppure previsto l'obbligo (si veda l'art. 2, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 5 del 2003) che l'atto introduttivo contenga l'avvertimento al convenuto circa le conseguenze negative che si possono produrre a suo carico in caso di contumacia o tardiva costituzione. Ciò comporta, secondo il Tribunale, una lesione del diritto di difesa del convenuto.

Quanto alla rilevanza, infine, il giudice *a quo* osserva che essa senza dubbio sussiste nel giudizio pendente, poiché si deve stabilire se la tardiva notifica della comparsa di risposta determini o meno gli effetti di non contestazione fissati dalla disposizione sottoposta a scrutinio.

2.— È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione.

Osserva l'Avvocatura dello Stato, richiamando numerose pronunce di questa Corte in ordine alla censura di eccesso di delega, che è da escludere la violazione dell'art. 76 della Costituzione. Rientra, a suo dire, nella fisiologia della delega legislativa il fatto che la legge si limiti a contenere i principi ed i criteri direttivi senza regolare integralmente tutti gli aspetti della fattispecie, sussistendo nel Governo delegato il potere di «riempimento» che la giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni riconosciuto. La delega, d'altronde, non può eliminare ogni margine di scelta nel momento della sua attuazione, anche perché accade di frequente che il legislatore delegante faccia espresso riferimento a concetti come «clausole generali», «ridefinizione», «riordino» e «razionalizzazione» (sentenza n. 125 del 2003), indicando in tal modo criteri generici ma tuttavia sufficienti a delimitare il compito del legislatore delegato.

La norma impugnata non può, alla luce di siffatte considerazioni, essere considerata illegittima, perché l'art. 12, comma 2, della legge n. 366 del 2001 contiene criteri idonei e determinati: in esso si fa riferimento all'esigenza di una più rapida definizione dei procedimenti nelle materie ivi indicate, sicché non può lamentarsi una violazione dell'art. 76 Cost.

Sarebbe improprio, secondo l'Avvocatura dello Stato, invocare l'art. 3 Cost. per paragonare il trattamento riservato al contumace nel rito ordinario con quello regolato dalla disposizione in esame, perché la delega non ha vincolato il Governo a rispettare, in tutto e per tutto, l'ideologia che animava il codice di procedura vigente; anzi, ai fini della concentrazione del procedimento e della riduzione della sua durata complessiva, era necessario creare un modello processuale più agile, tale da liberare il giudice da una serie di impegni ripetitivi ed inutili; in vista di quest'obiettivo, tra l'altro, si è ritenuto opportuno affidare la fase iniziale del procedimento alla disponibilità delle parti, escludendo ogni intervento del giudice.

Sotto questo profilo, quindi, dovrebbe dirsi che la scelta di regolare diversamente l'istituto della contumacia sia tradotta in un'attuazione piena della delega, contribuendo a determinare una maggiore concentrazione del procedimento ed una conseguente riduzione dei suoi tempi, anche in considerazione del fatto che il rito è destinato ad operare in controversie «che, per loro natura, necessitano di soluzioni immediate e che, di norma, non richiedono una complessa istruttoria».

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale di Catania, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, in via subordinata in riferimento all'art. 3 Cost. e, in via ancor più gradata, in riferimento all'art. 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366).

Il remittente riferisce che soggetti privati hanno convenuto in giudizio un istituto bancario per sentir dichiarare la nullità di un contratto di acquisto di titoli mobiliari con esso concluso e per la condanna al risarcimento dei danni subiti per la dismissione dei medesimi; che il convenuto ha notificato in ritardo la comparsa di costituzione e gli attori hanno presentato istanza di fissazione dell'udienza, la quale, ai sensi della disposizione censurata, comporta che i fatti dedotti dagli attori devono ritenersi come ammessi.

Secondo il remittente, nello stabilire la cosiddetta *ficta confessio* in caso di mancata o tardiva notifica della suddetta comparsa, il legislatore delegato è andato al di là della delega di cui all'art. 12, comma 2, lettera a), della legge n. 366 del 2001, la quale prevedeva soltanto la concentrazione dei procedimenti e la riduzione dei termini, ma non anche una così sostanziale modifica del procedimento contumaciale, contraria alla tradizione giuridica italiana.

Una innovazione come quella introdotta con la disposizione impugnata avrebbe richiesto una specifica direttiva, come è anche dimostrato dal fatto che nel disegno di legge di delega per la generale riforma del processo civile, approvato dal Consiglio dei ministri il 24 ottobre 2003 (Atto Camera n. 4578), al punto 23 è indicato come criterio direttivo quello cui è autonomamente, e quindi illegittimamente, ispirata la disposizione in scrutinio.

In via subordinata, il Tribunale di Catania deduce il contrasto della disposizione suddetta con l'art. 3 Cost., in quanto attribuisce un ingiustificato privilegio alla parte attrice nei procedimenti che si svolgono con il cosiddetto rito societario; in via ancor più gradata, il remittente lamenta la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto dalla disposizione impugnata consegue l'irragionevole e perciò illegittima compressione del diritto di difesa della parte convenuta.

2.— La questione è fondata con riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Questa Corte ha più volte affermato che «il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega» (*ex plurimis* sentenze n. 7 e n. 15 del 1999, n. 276, n. 163, n. 126, n. 425, n. 503 del 2000, n. 54 e n. 170 del 2007). E, in considerazione della varietà delle materie riguardo alle quali si può ricorrere alla delega legislativa, non è possibile enucleare una nozione rigida valevole per tutte le ipotesi di «principi e criteri direttivi». In questo ordine d'idee si è anche affermato che «il Parlamento, approvando una legge di delegazione, non è certo tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose...» (sentenza n. 250 del 1991).

Siffatti principi, che la Corte ribadisce, vanno però applicati non disgiuntamente da altri che pure, come si è affermato, debbono presiedere allo scrutinio di legittimità costituzionale di disposizioni di provvedimenti legislativi delegati sotto il profilo della loro conformità alla legge di delegazione e che delimitano il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato. Infatti, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, «il libero apprezza-

mento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenza n. 68 del 1991; e, sul carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost., *cfr.* anche la sentenza n. 171 del 2007).

Tutto ciò premesso, si rileva che la disposizione censurata — stabilendo che, se il convenuto non notifica la comparsa di risposta o lo fa tardivamente, i fatti affermati dall'attore si reputano non contestati — detta una regola del processo contumaciale in contrasto con la tradizione del diritto processuale italiano, nel quale alla mancata o tardiva costituzione mai è stato attribuito il valore di confessione implicita.

La legge di delegazione era finalizzata all'emanazione di norme che, senza modifiche della competenza per territorio o per materia, fossero dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria nonché in materia bancaria e creditizia (art. 12, comma 1, lettere *a* e *b*, della legge n. 366 del 2001).

Per raggiungere le suindicate finalità, si stabiliva che il Governo era delegato a dettare regole processuali che, in particolare, potessero prevedere «la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali».

La censurata disposizione del decreto delegato, mentre è evidentemente estranea alla riduzione dei termini processuali, neppure può essere ritenuta conforme alla direttiva della concentrazione del procedimento. La considerazione della «più rapida ed efficace definizione dei procedimenti», indicata come finalità della delega, costituisce un utile criterio d'interpretazione sia della legge di delegazione, sia delle disposizioni delegate, ma non può sostituirsi alla valutazione dei principi e criteri direttivi, così come determinati dalla legge di delegazione. Tutto ciò anche a voler trascurare il rilievo secondo il quale non sempre l'introduzione della ficta confessio contribuisce alla rapida ed efficace definizione dei procedimenti.

L'accertamento della fondatezza della questione per violazione dell'art. 76 Cost. assorbe l'esame degli altri profili di illegittimità costituzionale, del resto dallo stesso remittente prospettati in via subordinata.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 5 del 2003, nella parte in cui stabilisce: «in quest'ultimo caso i fatti affermati dall'attore, anche quando il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concluzione di questa».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), nella parte in cui stabilisce: «in quest'ultimo caso i fatti affermati dall'attore, anche quando il convenuto abbia tardivamente notificato la comparsa di costituzione, si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concluzione di questa».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 ottobre 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 341

Sentenza 8 - 12 ottobre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Banca e istituti di credito - Anatocismo bancario - Attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie, garantendo alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori - Denunciato eccesso di delega, nonché violazione del principio di eguaglianza e difetto di criteri limitativi del potere regolamentare del CICR - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - Reiezione.

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, 70, 76 e 77; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 1, comma 5; legge 19 febbraio 1992, n. 142, art. 25.

Delegazione legislativa - Sindacabilità - Criteri.

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, 70, 76 e 77; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 1, comma 5; legge 19 febbraio 1992, n. 142, art. 25.

Banca e istituti di credito - Anatocismo bancario - Attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie, garantendo alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori - Denunciato eccesso di delega, per esorbitanza dai principi dettati dalla legge n. 142 del 1992, come richiamati dalla legge-delega n. 128 del 1998 - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 2.
- Costituzione, art. 76; legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 1, comma 5; legge 19 febbraio 1992, n. 142, art. 25.

Banca e istituti di credito - Anatocismo bancario - Attribuzione al CICR del potere di stabilire modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie, garantendo alla clientela, nelle operazioni in conto corrente, la stessa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori - Denunciata disparità di trattamento rispetto ai contraenti che possono avvalersi del principio generale *ex art. 1283 cod. civ.* e tra contratti sorti prima o dopo la delibera CICR 9 febbraio 2002, nonché difetto di criteri limitativi del potere regolamentare del CICR - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 4 agosto 1999, n. 342, art. 25, comma 2.
- Costituzione, artt. 1, 3, 70, 76 e 77.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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. 25, comma 2, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), aggiuntivo del comma 2 all'art. 120 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi

in materia bancaria e creditizia), promosso con ordinanza del 9 agosto 2005 dal Tribunale ordinario di Catania nel procedimento civile vertente tra Garufi Carmelo e la Unicredit Banca S.p.A., iscritta al n. 112 del registro ordinanze 2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, 1^a serie speciale, dell'anno 2006.

Visto l'atto di costituzione della Unicredit Banca S.p.A. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2007 il giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi gli avvocati Antonio Baldassarre e Michele Sesta per la Unicredit Banca S.p.A e l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato, con riferimento agli artt. 1, 3, 70, 76 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), con il quale sono state apportate modifiche all'art. 120 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia).

La norma denunciata, in particolare, dopo il comma 1 dell'art. 120 del d.lgs. n. 385 del 1993, inserisce un comma 2 dal seguente tenore: «Il CICR stabilisce modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio della attività bancaria, prevedendo in ogni caso che nelle operazioni in conto corrente sia assicurata nei confronti della clientela la stessa periodicità nel conteggio degli interessi sia debitori che creditori».

Il rimettente premette di essere chiamato a giudicare in una causa civile nella quale la Unicredit Banca S.p.A. — convenuta in giudizio da un correntista in un'azione di risarcimento del danno — ha spiegato domanda riconvenzionale, chiedendo la condanna dell'attore al pagamento di una somma di danaro pari allo scoperto del conto corrente di corrispondenza a lui intestato al 14 novembre 2003, oltre ai successivi maturandi interessi.

Il rimettente aggiunge che, invitate le parti a dedurre in ordine alla operatività sul rapporto controverso della circolare del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) 9 febbraio 2000 in relazione a quanto previsto dall'art. 1283 del codice civile, l'istituto bancario ha precisato che il rapporto in questione era disciplinato dalle condizioni contrattuali sottoscritte il 29 novembre 2000.

Quanto alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che, essendo il rapporto bancario dedotto in giudizio sorto il 29 novembre 2000, esso rientra nella «area di applicabilità della norma in questione». Prosegue il giudice *a quo* rilevando che — in adesione al consolidato orientamento giurisprudenziale in base al quale, negata la natura normativa degli usi bancari che consentivano la capitalizzazione anatocistica degli interessi dovuti dal cliente, è stata affermata la nullità delle clausole che prevedevano tale metodo di calcolo degli interessi — in assenza della previsione contenuta nella norma della cui legittimità costituzionale dubita, «occorrerebbe, nell'accertare il saldo del conto corrente [...], eliminare gli effetti [...] della [...] capitalizzazione degli interessi», essendo, al contrario, da escludere detta operazione ove si ritenga la validità della clausola che, in condizioni di reciprocità, permette tale capitalizzazione.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente esprime dubbi in ordine al rispetto da parte della norma censurata del dettato dell'art. 76 della Costituzione.

Rammentato che l'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 342 del 1999 è stato emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1995-1997), la quale consentiva al Governo di emanare disposizioni integrative e correttive del d.lgs. n. 385 del 1993, nel rispetto dei principi direttivi già contenuti nella precedente legge delega 19 febbraio 1992, n. 142 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria per il 1991), lo stesso rimettente richiama la motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 425 del 2000, con la quale è stata

dichiarata la illegittimità costituzionale — proprio per eccesso di delega — del comma 3 del medesimo art. 25 del d.lgs. n. 342 del 1999, ritenendo che, sulla base degli stessi rilievi in tale occasione formulati, sia fondato il dubbio di costituzionalità anche del comma 2 del ricordato art. 25.

Il giudice *a quo*, onde dimostrare la violazione dell'art. 76 della Costituzione, rileva che i criteri indicati dalla norma di delega (cioè l'art. 25 della legge n. 142 del 1992, in particolare al comma 1, lettere *a*, *b*, *c* e *d*), esulano dalle tematiche relative alle modalità di produzione degli interessi in ambito bancario, e che il criterio di chiusura, dettato alla lettera *e*), a sua volta concerne il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'accesso e all'esercizio dell'attività creditizia, al fine di salvaguardare la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi in tale settore, in nulla interferendo con il tema dell'anatocismo, non trattato, peraltro, neppure dal testo unico delle leggi bancarie.

Il Tribunale di Catania ravvisa anche altri profili di illegittimità costituzionale della norma denunciata attinenti alla violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti il censurato art. 25 avrebbe introdotto un'ingiustificata disparità di trattamento fra quanti, intrattenendo rapporti con istituti di credito, non possono giovare della nullità delle clausole anatocistiche ai sensi dell'art. 1283 cod. civ., e quanti, invece, stipulando contratti con soggetti diversi, sono tutelati da tale ultima disposizione.

Altra ingiustificata disparità di trattamento deriverebbe dalla diversità di disciplina applicabile ai contratti bancari in funzione del fatto che gli stessi siano sorti prima o dopo la delibera del CICR 9 febbraio 2000; per i primi, disciplinati dall'art. 1283 cod. civ., le clausole anatocistiche sarebbero viziata da nullità, mentre per i secondi le stesse sarebbero valide.

Il rimettente, infine, censura l'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 342 del 1999 anche per contrasto con gli artt. 1, 70, 76 e 77 della Costituzione. Al riguardo, ritiene che la legge debba orientare con criteri sufficientemente precisi e dettagliati l'esercizio del potere regolamentare. La norma censurata, invece, nel fissare i limiti della potestà regolamentare del CICR, detta solo il criterio secondo il quale, nelle «operazioni di (*recte*: in) conto corrente» deve essere assicurata la medesima periodicità di computo degli interessi, sia per il cliente che per la banca.

Ritiene il rimettente trattarsi di un criterio che, concernendo solo un aspetto della materia, lascia il CICR libero di stabilire qualunque periodicità nella capitalizzazione degli interessi nonché di diversificare la disciplina in relazione alle distinte operazioni bancarie.

Conclude il rimettente evidenziando che, attraverso la nuova disciplina, potrebbero essere eluse le finalità ispiratrici dell'art. 1283 cod. civ., da lui ravvisate nel contrasto all'usura e nell'intento di rendere edotto l'obbligato della reale portata del vincolo debitorio e delle conseguenze del suo inadempimento.

2. — Si è costituita in giudizio la Unicredit Banca S.p.A., chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata, riservandosi di meglio argomentare.

3. — E', altresì, intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la inammissibilità o, comunque, per la infondatezza della questione.

L'Avvocatura avanza un preliminare profilo di inammissibilità della questione derivante dalla sua irrilevanza nel giudizio *a quo*: in esso, infatti, il correntista, convenuto in riconvenzionale, non deduce l'invalidità del contratto di conto corrente né contesta il *quantum* del saldo debitorio. Poiché non sarebbe in discussione il criterio di computo degli interessi, la legittimità della norma che consente, a determinate condizioni, l'anatocismo esula dal *thema decidendum* sottoposto al rimettente.

Nel merito la questione sarebbe, comunque, infondata.

Ad avviso della Avvocatura erariale, non è pertinente il richiamo al precedente costituito dalla sentenza n. 425 del 2000 della Corte costituzionale, poiché il quel caso la Corte dichiarò la incostituzionalità di una disciplina transitoria il cui effetto era, in sostanza, la realizzazione, in assenza di qualsivoglia delega, di una generalizzata sanatoria dei contratti bancari già in essere.

Con riferimento, invece, alla disposizione ora censurata, si osserva che con l'art. 25 della legge n. 142 del 1992 sono state conferite due deleghe al Governo: alla prima ha fatto seguito l'emanazione del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481 (Attuazione della direttiva 89/646/CEE, relativa al coordinamento delle disposizioni

legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso all'attività degli enti creditizi e il suo esercizio e recante modifica della direttiva 77/780/CEE); alla seconda, relativa alla emanazione di un testo unico, di più ampio contenuto, concernente non solo l'attuazione della citata direttiva comunitaria, ma anche il coordinamento ad essa delle altre disposizioni vigenti in materia bancaria, ha fatto seguito il d.lgs. n. 385 del 1993, che, riordinata organicamente la disciplina in questione, ha sostituito la previgente «legge bancaria».

Riguardo alla «trasparenza delle condizioni contrattuali», il d.lgs. n. 385 del 1993, già in origine, prevedeva, in particolare, il divieto di rinvio agli usi e la nullità delle clausole che, per la determinazione di tassi di interesse, prezzi o condizioni contrattuali, avessero rinviato agli usi; prevedeva, altresì, che il CICR stabilisse criteri uniformi sia per l'indicazione ed il computo degli interessi nonché degli altri elementi che incidono sul contenuto economico del contratto sia per la determinazione delle informazioni che periodicamente le banche debbono fornire alla clientela, ivi comprese quelle relative alla decorrenza delle valute e alla capitalizzazione degli interessi; infine disciplinava anche le modalità di conteggio degli interessi sui versamenti bancari.

Con la successiva legge n. 128 del 1998, prosegue l'Avvocatura, il Governo è stato delegato ad emanare disposizioni integrative e correttive del ricordato d.lgs. n. 385 del 1993, nel rispetto degli stessi criteri e principi direttivi indicati dall'art. 25 della legge n. 142 del 1992, cioè della precedente legge di delega.

Tale riferimento, ad avviso della Avvocatura, consente di affermare la congruità del contenuto del d.lgs. n. 385 del 1993 rispetto alla delega a suo tempo attribuita, la quale concerneva, a differenza di quanto ritenuto dal rimettente, anche la materia degli interessi — in cui è inserita la tematica dell'anatocismo — atteso che, sotto il profilo della trasparenza dei rapporti contrattuali (questione disciplinata dal d.lgs. n. 385), vengono in rilievo anche le modalità di stipulazione di clausole negoziali relative all'anatocismo.

È nell'esercizio della delega di cui alla legge n. 128 del 1998 che il legislatore è intervenuto in tema di trasparenza delle condizioni contrattuali novellando, con la disposizione censurata, il testo dell'art. 120 del d.lgs. n. 385, il quale già disciplinava temi relativi alla decorrenza degli interessi bancari.

La norma oggetto dell'incidente di costituzionalità si riconduce perciò, osserva la difesa erariale, linearmente alla delega di cui all'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998.

Tanto più ove si consideri che la delega, volta a permettere integrazioni e correzioni del d.lgs. n. 385 del 1993, consentiva anche di risolvere eventuali difficoltà emerse nella pratica operatività della norma; con particolare riguardo a ciò, la difesa pubblica ricorda che la tematica dell'anatocismo nei rapporti bancari, impostata dalla giurisprudenza, sino alla fine degli anni novanta dello scorso secolo, come problematica relativa alla legittimità di usi che, in quanto normativi, derogassero al divieto di cui all'art. 1283 cod. civ., era stato oggetto di un improvviso mutamento di indirizzo. Infatti, riscontrata la natura solo negoziale di tali usi, erano state ritenute nulle, in quanto in contrasto con l'art. 1283 cod. civ., le clausole che li riproducevano, comuni a quasi tutti i contratti di settore.

Con la disciplina censurata il legislatore ha inteso superare le problematiche scaturenti dal ricordato mutamento giurisprudenziale, rimettendo al CICR di stabilire modalità e criteri per il computo degli interessi anatocistici, fissando il principio delle medesima periodicità del calcolo sia in favore della banca che della clientela.

Sul punto la Avvocatura conclude affermando che il legislatore delegato, intervenendo attraverso un'opera di coordinamento normativo, ha inteso eliminare le incongruenze, le contraddizioni e le lacune presenti nel sistema legislativo interessato dall'intervento.

Quanto alla denunciata violazione del principio di legalità, la difesa pubblica rileva che, in assenza di una qualche riserva di legge, il legislatore ha affidato a un organo «tecnico-politico» il compito di stabilire modalità e criteri per la produzione degli interessi sugli interessi; ciò ha fatto in coerenza con altre analoghe scelte, già presenti nel d.lgs. n. 385 del 1993 sia all'art. 116, comma 3, lettera c), che all'art. 119, comma 1.

La norma denunciata, la quale consente in via di principio il meccanismo dell'anatocismo, non era tenuta ad un più elevato livello di puntualizzazione, avendo come scopo quello di ricondurre a sistema una pratica già oggetto di consolidati usi negoziali.

Con riferimento, infine, alla asserita ingiustificata disparità di trattamento, la Avvocatura ritiene che essa non è riscontrabile né riguardo alla diversa disciplina applicabile a chi abbia contrattato con gli istituti bancari e chi, invece, lo abbia fatto con altri soggetti, posto che — attesa la specificità della attività creditizia — la disomogeneità fra le due posizioni poste a confronto esclude che possa ritenersi arbitrario prevedere una disciplina differenziata, né riguardo al diverso trattamento normativo cui è sottoposto chi abbia sottoscritto contratti bancari prima

della entrata in vigore della delibera del CICR 9 febbraio 2000 e chi li abbia sottoscritti in epoca successiva, essendo il diverso trattamento dovuto, in assenza di vincoli che impediscano deroghe alle prescrizioni codicistiche, alla applicabilità, *ratione temporis*, di due diverse discipline succedutesi nel tempo.

4. — In prossimità dell'udienza, la costituita parte privata ha depositato una memoria illustrativa nella quale evidenzia due motivi di inammissibilità della sollevata questione: da una parte il giudice *a quo*, infatti, non avrebbe sperimentato, come invece doveroso, alcun tentativo di attribuire alla disposizione censurata un significato conforme a Costituzione, d'altra parte il rimettente invocherebbe, tramite la sentenza della Corte, un intervento, definito di «natura legislativa», il cui risultato sarebbe quello di «eliminare l'attuale disciplina legislativa e di restaurare quella precedentemente applicabile al settore bancario»; percorso questo che, stante la discrezionalità delle scelte poste a monte, sarebbe precluso al giudizio di legittimità costituzionale.

Ad avviso della difesa privata, la questione sarebbe, comunque, anche infondata. Ricostruita, infatti, la vicenda normativa che ha portato alla adozione della disposizione censurata, la parte privata osserva come, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, i principi e criteri direttivi sulla base dei quali scrutinare la legittimità dell'impugnato art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 342 del 1999, vanno ricercati non nel solo comma 1 dell'art. 25 della legge n. 142 del 1992, ma «vanno ricavati dall'insieme delle disposizioni oggetto del coordinamento proprio del testo unico»; cioè, nel caso di specie, oltre che nei cinque punti del comma 1 dell'art. 25 della legge di delega, anche nella disciplina legislativa vigente in materia di banche e credito.

In particolare, afferma che è proprio sulla base di questi principi e criteri direttivi che il Governo ha adottato il d.lgs. n. 385 del 1993, recante il testo unico in materia bancaria il quale, al capo primo del titolo sesto, contiene disposizioni in materia di tassi di interesse applicabili alle operazioni bancarie. La successiva delega legislativa, emanata a distanza di circa 5 anni dal citato d.lgs. n. 385 del 1993, è volta, in sostanza, a consentire l'eliminazione di eventuali distorsioni o lacune presenti nel testo preesistente; si tratterebbe, cioè, di una «prosecuzione» della redazione di detto testo, successiva ad una verifica degli effetti della originaria formulazione.

In ogni caso, trattandosi di integrazioni e correzioni al precedente Testo unico, il legislatore delegante del 1998 ha rinviato, al fine di un migliore e più efficace coordinamento fra la preesistente disciplina interna e quella comunitaria, ai medesimi principi in base ai quali era stata esercitata la originaria delega.

Aggiunge la difesa dell'istituto di credito che è indubbio che la disposizione impugnata «integra e corregge» il testo unico bancario, inserendosi fra quelle disposizioni, in tema di trasparenza delle condizioni bancarie, che regolano i poteri del CICR in materia di calcolo e disciplina dei tassi di interesse. «Essendo l'anatocismo nient'altro che una modalità di calcolo degli interessi», è certo — sempre secondo la difesa dell'istituto di credito — che oggetto delle modifiche finalizzate a integrare e correggere il testo unico bancario potesse essere anche la disciplina dell'anatocismo.

Peraltro, la disciplina contenuta nella norma censurata è anche «coerente» con i principi della direttiva n. 89/646/CEE in tema di trasparenza dei contratti bancari, intesa questa come «chiarezza della disciplina contrattuale e possibilità di conoscere preventivamente le condizioni dei medesimi contratti», nonché come «tendenza alla realizzazione di un ragionevole equilibrio fra le parti».

Rammenta ancora la difesa dell'istituto di credito come il Governo, rispettando le procedure previste dalla legge di delega n. 142 del 1992, abbia preventivamente sottoposto lo schema del decreto legislativo n. 342 del 1999 all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, le quali hanno sollecitato la risoluzione delle problematiche connesse al contenzioso scaturito dalla decisione n. 2374 del 1999 della Corte di cassazione in materia di anatocismo bancario, proprio attraverso una «modifica del testo unico bancario, volta a rimuovere(ne) le ragioni».

Conclude, sul punto, la memoria illustrativa col rilievo che le ragioni che hanno portato la Corte costituzionale ad affermare, con la sentenza n. 425 del 2000, la illegittimità del comma 3 dell'art. 25 del d.lgs. n. 342 del 1999, non consentono di dedurre, per estensione, la illegittimità anche del precedente comma 2.

Riguardo alla dedotta violazione del principio di eguaglianza, la questione sarebbe infondata con riferimento alla disparità di trattamento ipotizzata fra chi stipula contratti in conto corrente con le banche e chi, invece, li stipula con altri soggetti; l'applicabilità solo ai secondi dell'art. 1283 cod. civ. sarebbe giustificata dalla evidente eterogeneità delle due situazioni poste a confronto e dalla conseguente legittimità della scelta legislativa di prevedere per gli istituti di credito una disciplina speciale derogatoria di quella codicistica. D'altra parte la stessa normativa comunitaria e i principi direttivi stabiliti per la sua attuazione prefigurano una peculiare disciplina per gli enti creditizi. Neppure sarebbe riscontrabile la violazione del principio di eguaglianza relativamente alla diversa disci-

plina applicabile a chi abbia stipulato contratti in conto corrente con banche, a seconda che questi siano stati conclusi prima o dopo l'entrata in vigore della deliberazione CICR 9 febbraio 2000; infatti, il diverso trattamento derivante dalla successione nel tempo di atti normativi non può essere addotto come motivo di irragionevole discriminazione.

Infine, riguardo alla violazione del principio di legalità, la difesa della Unicredit, al di là di ogni dubbio in ordine alla individuazione dei parametri costituzionali evocati, osserva che il rimettente erra nell'omologare il rapporto esistente fra la deliberazione del CICR e il principio di legalità con quello intercorrente fra i «regolamenti di attuazione e il predetto principio».

Le delibere CICR, secondo l'avviso della parte privata, infatti, sono atti di alta amministrazione che confiniscono, se non coincidono, con gli atti politici; perciò il rapporto fra tali atti e il principio di legalità è ben diverso da quello esistente fra detto principio e i regolamenti di attuazione.

Per i primi, infatti, contenenti direttive strettamente legate a valutazioni di politica monetaria e creditizia, fondate su esami tecnici dell'andamento economico, si prevede che la legge detti solo finalità da perseguire e criteri generali attinenti alla loro determinazione; cioè quanto fissato dal contestato art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 342 del 1999 attraverso l'attribuzione al CICR del compito di definire «modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi» nelle operazioni bancarie, col limite della «stessa periodicità nel conteggio degli interessi sia debitori sia creditori».

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale ordinario di Catania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nella parte in cui esso modificando l'art. 120 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), vi inserisce un comma 2 dal seguente tenore: «Il CICR stabilisce modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio della attività bancaria, prevedendo in ogni caso che nelle operazioni in conto corrente sia assicurata nei confronti della clientela la stessa periodicità nel conteggio degli interessi sia debitori che creditori».

In particolare, il rimettente ritiene che la norma censurata ecceda la delega conferita al Governo per la sua emanazione e che la medesima violi, altresì, il principio di eguaglianza, di cui è espressione l'art. 3 della Costituzione, nonché il principio di legalità.

1.1. — Va preliminarmente valutata la eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, sollevata dalla Avvocatura erariale.

Tale eccezione non è meritevole di accoglimento.

Osserva questa Corte come risulti dalla ordinanza di rimessione che la tematica relativa alla compatibilità delle condizioni del contratto di conto corrente dedotto in giudizio, e del *quantum* pecuniario chiesto in via riconvenzionale, con l'art. 1283 del codice civile fa parte del giudizio principale. Vi è, altresì, ampia giurisprudenza del giudice di legittimità che afferma come non sia inibito al giudice scrutinare *ex officio*, in presenza di una sia pur generica contestazione, sotto il profilo della validità, il patto con il quale si è stabilita la capitalizzazione degli interessi passivi maturati e, quindi, la produzione da parte loro di ulteriori interessi (Corte di cassazione, sezione I civile, 1° marzo 2007, n. 4853; *idem* 28 ottobre 2005, n. 21080; *idem* 13 ottobre 2005, n. 19882; *idem* 25 febbraio 2005, n. 4092). Ciò è sufficiente, al limitato fine che in questa sede interessa, per escludere che possa ritenersi la questione irrilevante nel giudizio *a quo*.

2. — Passando all'esame del merito della sollevata questione di costituzionalità, essa non è fondata.

2.1 — La prima e principale censura che il rimettente muove all'art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 342 del 1999, riguarda l'eccesso di delega, in quanto egli ritiene che la norma da cui il Governo ha tratto il suo potere di intervento legislativo, rappresentata dall'art. 1, comma 5, della legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimen-

mento degli obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1995-1997), non contenesse «principi e criteri direttivi» che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 76 della Costituzione, avrebbero potuto legittimare il legislatore delegato ad intervenire sulla materia dell'anatocismo bancario.

2.2. — Al riguardo, questa Corte, anche recentemente, ha ribadito che «Secondo i principi più volte affermati, [...] il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complesso di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme introdotte dal legislatore delegato» (sentenza n. 54 del 2007).

Una volta compiuti questi due processi ermeneutici paralleli, vi è poi la necessità di effettuare tra di essi un raffronto per esaminare la loro compatibilità, nel senso di valutare se il contenuto del decreto delegato possa essere ricondotto a quanto prevede la legge delega.

Circa i requisiti che si ritiene debbano fungere da cerniera tra questi due atti normativi, questa Corte ha elaborato una copiosa giurisprudenza.

Con particolare riferimento al caso, come quello in esame, in cui la legge delega è genericamente volta all'integrazione e correzione di una particolare disciplina, questa Corte, muovendosi nel solco di un orientamento già consolidato, ha affermato che «Se l'obiettivo è quello della coerenza logica e sistematica della normativa, il coordinamento non può essere solo formale [...]. Inoltre, se l'obiettivo è quello di ricondurre a sistema una disciplina stratificata negli anni, con la conseguenza che i principi sono quelli già posti dal legislatore, non è necessario che sia espressamente enunciato nella delega il principio già presente nell'ordinamento, essendo sufficiente il criterio del riordino di una materia delimitata» (sentenza n. 53 del 2005).

Successivamente, in conformità a tale impostazione, questa Corte ha ritenuto compatibile con l'art. 76 Cost. anche «l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante» (sentenza n. 426 del 2006).

Questa Corte ha altresì ripetutamente affermato, con riferimento al contenuto dell'art. 76 Cost., che «i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte operate dal legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge-delega» (sentenze n. 481 del 2005 e n. 308 del 2002; ordinanze n. 228 del 2005 e n. 248 del 2004) e che occorre tener conto delle finalità che, attraverso i principi ed i criteri enunciati, la legge delega si prefigge con il complessivo contesto delle norme da essa poste e tenere altresì conto che le norme delegate vanno interpretate nel significato compatibile con quei principi e criteri (sentenze n. 425 del 2000; n. 15 del 1999; ordinanza n. 213 del 2005).

2.3. — Per ciò che concerne la presente questione, la disposizione legislativa di delega, come detto, è contenuta nell'art. 1, comma 5, della legge n. 128 del 1998, il quale ha previsto che «Il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di cui al comma 1, e con le modalità di cui ai commi 2 e 3, disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con l'osservanza della procedura indicati nell'articolo 25 della legge 19 febbraio 1992, n. 142».

Tralasciando ciò che si riferisce agli aspetti procedurali, in quanto non contestati dal rimettente, e, comunque, già scrutinati, sotto il profilo della tempestività, dalla sentenza n. 425 del 2000, risulta che oggetto della delega era, dunque, la modifica, mediante integrazioni e correzioni, del d.lgs. n. 385 del 1993, nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 25 della legge n. 142 del 1992. Quest'ultima disposizione conferiva, a sua volta, due distinte deleghe legislative, da esercitarsi in successione cronologica.

La prima — prevista dall'art. 25, comma 1 — concerneva l'attuazione della direttiva del Consiglio 89/646/CEE del 15 dicembre 1989, in conformità: *a)* al principio secondo cui gli enti creditizi potevano prestare in Italia i servizi previsti nell'allegato alla direttiva immediatamente o per il tramite di succursali o filiazioni alle condizioni di cui alla direttiva medesima (sempre che tali attività fossero state autorizzate sulla base di requisiti oggettivi); *b)* al principio che gli enti suddetti potevano procedere alla pubblicità relativamente ai servizi offerti, alle condizioni previste per le medesime attività dalla disciplina italiana; *c)* al principio che doveva essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia.

La seconda delega — prevista dall'art. 25, comma 2 — riguardava l'emanazione di un testo unico delle disposizioni attuative della direttiva e di quelle altre necessarie per l'adeguamento normativo alla medesima. Tale adeguamento doveva essere coordinato con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia (delega, questa, esercitata con l'emanazione del testo unico bancario di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993).

La reviviscenza, da parte del legislatore delegante del 1998, del contenuto della legge delega n. 142 del 1992, faceva quindi sì che il legislatore delegato del 1999 avesse come principi e criteri direttivi del suo intervento sul T. U. bancario l'adeguamento della «disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia» al contenuto della direttiva comunitaria innanzi citata e che i confini di detta azione adeguatrice potessero estendersi, qualora vi fosse la necessità di effettuare un coordinamento, alle «altre disposizioni vigenti nella stessa materia».

2.4. — Nell'esercizio di tale delega, il legislatore delegato, con l'art. 25, comma 2, del decreto legislativo n. 342 del 1999, ha inserito nell'art. 120 del T.U. bancario n. 385 del 1993, il seguente comma 2: «Il CICR stabilisce modalità e criteri per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni poste in essere nell'esercizio dell'attività bancaria, prevedendo in ogni caso che nelle operazioni in conto corrente sia assicurata nei confronti della clientela la stessa periodicità nel conteggio degli interessi sia debitori sia creditori».

Tale disposizione, oggetto della censura del remittente, prevede quindi: *a)* che possono essere stabiliti «modalità e criteri» per la produzione di interessi sugli interessi maturati nelle operazioni bancarie così presupponendo, in tale ambito contrattuale, la liceità dell'anatocismo bancario; *b)* che il soggetto cui è demandato il compito di fissare tali «modalità e criteri» è il CICR; *c)* che, in ogni caso, non può essere stabilita una diversa periodicità nel conteggio degli interessi debitori e creditori.

Come si è detto, la questione di maggior rilievo posta dal giudice rimettente consiste nel valutare se l'introduzione nel nostro ordinamento dell'anatocismo bancario, in deroga al divieto contenuto nell'art. 1283 cod. civ., possa trovare copertura, ai sensi dell'art. 76 Cost., nei «principi e criteri direttivi» contenuti nella legge-delega. Le altre disposizioni contenute nella norma denunciata, infatti, si pongono in posizione di supporto rispetto a questa. Ne consegue che se il legislatore delegato poteva introdurre nell'ordinamento il suddetto istituto, non poteva essergli negato il potere di attribuire ad un determinato soggetto funzioni regolatorie (altra questione, che attiene a diverso motivo di censura, trattato al punto 3.3., è quella relativa alla corretta individuazione del soggetto cui queste attribuzioni erano state conferite), né poteva esimersi dal fissare regole minime circa i periodi da prendere a base per il consolidamento degli interessi in conto capitale.

2.5. — Occorre, al riguardo, osservare che il recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva 89/646/CEE era già stato effettuato, ai sensi dell'art. 25 dell'originaria legge n. 142 del 1992, con il decreto legislativo n. 481 del 1992. Quindi il significato da attribuire all'espressione, contenuta nell'art. 1, comma 5, lettera *e)*, della legge delega n. 128 del 1998 (deve «essere adottata ogni altra disposizione necessaria per adeguare alla direttiva del Consiglio 89/646/CEE la disciplina vigente per gli enti creditizi autorizzati in Italia»), non poteva che avere una portata più ampia e, in ogni caso, consequenziale rispetto all'avvenuto recepimento: quella cioè di intervenire per disciplinare le ipotesi in cui, con riferimento ad alcuni istituti, vi potevano essere motivi di contrasto o, comunque, di disarmonia tra l'ordinamento italiano e quello comunitario, verificando se potevano ancora individuarsi ostacoli alla piena realizzazione del principio di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

2.6. — L'art. 18 della citata direttiva — posto sotto il Titolo V recante «Disposizioni relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi» — disponeva al primo comma che «Gli Stati membri prevedono che le attività figuranti nell'elenco allegato possono essere esercitate nel loro territorio secondo le disposizioni degli articoli 19, 20 e 21, tramite lo stabilimento di una succursale o mediante prestazioni di servizi, da parte di tutti gli enti creditizi autorizzati e controllati dalle autorità competenti di un altro Stato membro, in conformità delle disposizioni della presente direttiva, sempre che tali attività siano coperte dall'autorizzazione» e, al secondo comma che «Gli Stati membri prevedono anche che le attività figuranti nell'elenco allegato possono essere esercitate nel loro territorio, secondo le disposizioni degli articoli 19, 20 e 21, tramite lo stabilimento di una succursale o mediante prestazioni di servizi, da parte di ogni ente finanziario di un altro Stato membro, filiazione di un ente creditizio o filiazione comune di più enti creditizi, il cui statuto legale permetta l'esercizio di tali attività [...]».

Gli enti creditizi di tutti i restanti Stati dell'Unione potevano quindi esercitare in Italia le attività bancarie sia direttamente, sia tramite succursali o filiazioni. Il sedicesimo «considerando» del preambolo prevedeva che «gli

Stati membri [dovessero] vigilare affinché non vi [fosse] alcun ostacolo a che le attività ammesse a beneficiare del riconoscimento reciproco [potessero] essere esercitate allo stesso modo che nello Stato membro d'origine, purché non [fossero] incompatibili con le disposizioni legali di interesse generale in vigore nello Stato membro ospitante».

Poiché tra le attività che, ai sensi della direttiva, beneficiavano «del mutuo riconoscimento» erano previste (punto 1 dell'allegato) la «raccolta di depositi o di altri fondi rimborsabili» e (punto 2 dell'allegato) le «operazioni di prestito», ne derivava che la questione dell'anatocismo bancario assumeva rilievo ai fini della definizione delle regole cui si dovevano attenere in Italia gli enti creditizi degli altri Paesi membri.

Nei principali Stati che allora costituivano l'Unione la disciplina prevista in materia di anatocismo per il sistema bancario o, più in generale, per le attività di natura commerciale (o in cui una delle parti fosse un istituto di credito) era diversa da quella prevista nei rapporti di diritto civile. Ad esempio, in Francia, l'art. 1154 code civil che, pur non vietandolo in assoluto, poneva forti restrizioni all'anatocismo (limitando, in via generale, all'anno il periodo di riferimento per il consolidamento degli interessi), non si applicava ai conti correnti bancari; in Germania, il § 355 HGB (applicabile negli accordi di conto corrente quando uno dei due contraenti era un istituto di credito) derogava il generale divieto di anatocismo previsto dal § 248 BGB; nel Regno Unito la no interest rule era, nell'ambito del diritto bancario, soverchiata da eccezioni che traevano il fondamento nel principio, di common law, di piena libertà delle parti nello stabilire contrattualmente i termini e le condizioni del rapporto obbligatorio; in Spagna, l'art. 317 del código de comercio, richiamato dall'art. 1109 del código civil, prevedeva per i «negozi commerciali» una disciplina che consentiva per le operazioni realizzate dagli enti creditizi il cosiddetto «anatocismo convenzionale». Analoghe a quelle della Germania e della Francia erano le discipline previste, rispettivamente, in Austria e nel Belgio.

2.7. — Rientrava, quindi, nel processo di adeguamento del diritto allora vigente al contenuto della direttiva e di coordinamento del T.U. bancario, precisare se l'anatocismo bancario poteva avere ingresso in Italia o se fosse «incompatibil[e] con le disposizioni legali di interesse generale [allora] in vigore» (sedicesimo «considerando» del preambolo). E, in caso affermativo, dare una risposta al quesito immediatamente collegato con l'anatocismo bancario, cioè l'individuazione del soggetto cui spettava determinare il periodo di tempo in cui la capitalizzazione degli interessi doveva avvenire.

Tanto più che proprio allora la Corte di cassazione, con la sentenza n. 2374 del 1999, dava, dell'art. 1283 cod. civ., una lettura diversa dal passato, che escludeva, per gli enti creditizi, la possibilità di far valere «usi normativi» che valessero a superare il divieto di anatocismo preventivo in esso previsto, affermando «che la previsione contrattuale della capitalizzazione trimestrale degli interessi dovuti dal cliente, in quanto basata su un uso negoziale, ma non su una vera e propria norma consuetudinaria è nulla, in quanto anteriore alla scadenza degli interessi».

Non può quindi negarsi, alla luce delle precedenti considerazioni, che la questione relativa alla capitalizzazione degli interessi nell'esercizio del credito bancario, per la quale vi erano nei principali Stati dell'Unione normative divergenti rispetto a quella che in Italia si era consolidata dopo la nuova lettura dell'art. 1283 cod. civ. da parte del giudice di legittimità, nonché, nel caso l'anatocismo bancario fosse stato ritenuto lecito, la relativa periodizzazione, rientravano nell'ambito delle attività di adeguamento che il legislatore delegante aveva demandato al legislatore delegato.

2.8. — Vi è altresì da considerare che a questa attività di «adeguamento» inducevano anche i più generali principi derivanti dall'ordinamento comunitario.

La Corte di giustizia della Comunità (Grande Sezione), nella sentenza che ha pronunciato qualche anno dopo rispetto al periodo di tempo in cui fu esercitata la delega (e cioè il 5 ottobre 2004, causa C-442/02, Caixa Bank France contro il Ministero dell'economia, delle finanze e dell'industria francese), ma che, data la sua natura esegetica, deve ritenersi abbia espresso principi valevoli anche per il periodo precedente alla sua pronuncia, ha affermato che costituisce restrizione alla libertà di stabilimento, e quindi viene a violare l'art. 43 del Trattato, un divieto (come quello che in Francia, impedendo di remunerare i conti di deposito a vista, aveva dato origine alla causa) che costituisce (punto 12) «per le società di Stati membri diversi dalla Repubblica francese un serio ostacolo all'esercizio delle loro attività in Francia tramite filiali, il che pregiudica il loro accesso al mercato [atteso (punto 16) che] è pacifico che la raccolta di depositi presso il pubblico e la concessione di finanziamenti rappresentano le attività di base degli enti creditizi».

Ma se una normativa che avesse ristretto il campo di attività degli istituti bancari degli altri Stati dell'Unione si fosse posta in contrasto con la normativa comunitaria, ne sarebbe derivato che per evitare le cosiddette «discri-

minazioni a rovescio» (che la sentenza n. 443 del 1994 di questa Corte definisce come «situazioni di disparità in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario») tale disciplina doveva estendersi agli enti creditizi nazionali.

2.9. — Da quanto sopra evidenziato emerge che l'intervento del legislatore delegato, relativo all'introduzione nel d.lgs. n. 383 del 1993 del secondo comma dell'art. 120, rientrava nel perimetro normativo tracciato dal legislatore delegante, il quale aveva posto tra i principi e criteri direttivi del decreto delegato la necessità che il T.U. bancario fosse adeguato al quadro conseguente al recepimento della più volte citata direttiva comunitaria.

3. — Parimenti non fondati sono i restanti profili formulati dal rimettente.

3.1. — Quanto alla dedotta disparità di trattamento derivante dalla diversa disciplina applicabile a chi intrattenga rapporti concernenti obbligazioni pecuniarie, a seconda che essi riguardino o meno istituti di credito o comunque soggetti cui sia riferibile la normativa di cui al d.lgs. n. 385 del 1993, è palese che la diversa natura dei soggetti con cui il rapporto è intrattenuto (in un caso specificamente e professionalmente destinati allo svolgimento della funzione creditizia e alla intermediazione finanziaria, nell'altro caso occasionalmente implicati in un rapporto obbligatorio avente a oggetto una somma di danaro) evidenzia la incomparabilità fra le due situazioni arbitrariamente poste a confronto.

3.2. — Priva di pregio è altresì la censura, sempre attinente ad una pretesa ingiustificata disparità di trattamento, riferita al fatto che, ad avviso del rimettente, la disciplina dell'anatocismo introdotta con la novella apporata all'art. 120 del d.lgs. n. 385 del 1993 sarebbe applicabile ai soli contratti sorti successivamente alla adozione della deliberazione del CICR del 9 febbraio 2000, mentre i rapporti preesistenti continuerebbero a essere regolati dalla previgente normativa.

Sul punto questa Corte, senza con ciò voler entrare nel merito della applicazione intertemporale della norma censurata, osserva che, comunque, secondo la sua costante giurisprudenza, non contrasta di per sé con il principio di eguaglianza un differenziato trattamento, pur applicato a una medesima categoria di soggetti, se riferito a momenti diversi del tempo, poiché proprio il fluire stesso del tempo costituisce un elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche.

3.3. — Quanto, infine, alla violazione degli artt. 1, 70, 76 e 77 della Costituzione, è sufficiente osservare, per disattendere la censura svolta dal rimettente, che la materia su cui incide la norma oggetto della questione di costituzionalità non risulta essere presidiata da alcuna specifica riserva di legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, del decreto legislativo 4 agosto 1999, n. 342 (Modifiche al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, recante il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), sollevata, con riferimento agli artt. 1, 3, 70, 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 ottobre 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 342

Sentenza 8 - 12 ottobre 2007

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte di appello di Brescia - Eccezioni inammissibilità per mancata richiesta dell'annullamento dell'atto impugnato e per insufficiente indicazione delle norme costituzionali violate - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 27 ottobre 2004 (doc. IV-*quater*, n. 77).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte di appello di Brescia - Eccezioni improcedibilità per tardività del deposito del ricorso - Reiezione.

- Deliberazione della Camera dei deputati 27 ottobre 2004 (doc. IV-*quater*, n. 77).
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, comma 3.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un parlamentare per diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Corte di appello di Brescia - Insussistenza del nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentari - Non spettanza alla Camera dei deputati della potestà esercitata - Conseguente annullamento della deliberazione di insindacabilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 27 ottobre 2004 (doc. IV-*quater*, n. 77).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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 27 ottobre 2004 (doc. IV-*quater*, n. 77), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti del dott. Paolo Ielo, promosso dalla Corte d'appello di Brescia con ricorso notificato il 4 agosto 2005, depositato in cancelleria l'11 agosto 2005 ed iscritto al n. 35 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2007 il giudice relatore Francesco Amirante;

Udito l'avvocato Roberto Nania per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso del 31 gennaio 2005 la Corte di appello di Brescia ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera adottata il 27 ottobre 2004 (doc. IV-*quater*, n. 77) con la quale — in conformità alla proposta della Giunta per le autorizzazioni — è stato dichiarato che i fatti per i quali il deputato Vittorio Sgarbi è sottoposto a procedimento penale per il delitto di diffamazione a mezzo stampa riguardano opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari e sono, quindi, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Premette la Corte di appello che il suddetto deputato, nel corso della trasmissione televisiva «Sgarbi quotidiani» del 28 dicembre 1995, aveva letto e commentato alcuni articoli di stampa nei quali si dava notizia che il G.i.p. del Tribunale di Milano, all'esito dell'udienza preliminare, aveva prosciolti alcuni imputati — tra i quali Fedele Confalonieri, presidente della società Mediaset proprietaria dell'emittente televisiva «Canale 5» — dal reato di finanziamento illecito al partito socialista italiano. Nel dare lettura dell'articolo pubblicato sull'argomento dal quotidiano «Il Messaggero» in data 23 dicembre 1995, il parlamentare aveva rivolto una serie di pesanti apprezzamenti nei confronti del dott. Paolo Ielo, all'epoca sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, ritenendolo responsabile della conduzione dell'inchiesta che si era poi conclusa col proscioglimento del Confalonieri e degli altri imputati. Nel corso della medesima trasmissione, poi, era stata mandata in onda una parte dell'intervista resa dal Confalonieri, il quale aveva fatto presente di essere stato inquisito per l'allestimento di stand in occasione del congresso del partito socialista, mentre per fatti identici — compiuti però in occasione di congressi di altri partiti, nella specie il partito comunista italiano — nessuna iniziativa era stata assunta dalla magistratura. A commento di tale intervista, il deputato aveva pronunciato una serie di frasi contro il dottor Ielo, ipotizzando un uso distorto della giustizia consistente nel trattare in modo diverso fatti sostanzialmente analoghi («Per la stessa cosa fatta da Confalonieri, con il partito comunista non si era aperta l'inchiesta. Il che cosa vuol dire? Vuol dire due pesi e due misure. Vuol dire proteggere il partito comunista e per lo stesso reato non iniziare neanche il procedimento, il quale dopo due anni finisce con il proscioglimento...È una cosa intollerabile...Io qui ho voluto ricordare come un esempio di cattiva giustizia di cui, naturalmente, il magistrato è il pubblico ministero Ielo»).

Instauratosi, a seguito di querela da parte del dott. Ielo, il procedimento penale nei confronti dell'onorevole Sgarbi, il Tribunale di Brescia, con sentenza del 9 maggio 2002, aveva condannato il parlamentare per il delitto di diffamazione aggravata.

Proposto appello avverso tale sentenza ed intervenuta, nel frattempo, la legge 20 giugno 2003, n. 140, la Corte di appello aveva trasmesso gli atti alla Camera dei deputati per le decisioni del caso e la Camera aveva votato per l'insindacabilità con la delibera oggetto di conflitto.

Ciò posto in punto di fatto, la Corte di appello di Brescia osserva che le frasi di cui si tratta non paiono connesse con atti tipici della funzione parlamentare, non sussistendo alcun collegamento tra quest'ultima ed il commento svolto, nel corso di una trasmissione televisiva, sulle vicende giudiziarie del Confalonieri; d'altra parte, la stessa difesa dell'imputato non aveva prodotto alcun atto idoneo a dimostrare che lo Sgarbi si fosse interessato della menzionata vicenda processuale in veste di parlamentare. Inoltre, anche alla luce della sentenza n. 120 del 2004 di questa Corte, (che ha chiarito la portata e l'esatta interpretazione della legge n. 140 del 2003), il contenuto delle dichiarazioni rese dal deputato non consente, di per sé, di ricondurle all'esercizio delle funzioni parlamentari, tanto più che le dichiarazioni sono nel caso «piuttosto riconducibili alla libera manifestazione del pensiero garantita ad ogni cittadino». Il riferimento, contenuto anche nella delibera impugnata, al tema del finanziamento dei partiti politici, oggetto di ampia discussione in Parlamento, non sembra alla Corte di appello pertinente, giacché la trasmissione televisiva in questione non verteva affatto su questo argomento, essendo piuttosto centrata sulla critica dell'operato della magistratura inquirente, nella specie identificata col dottor Ielo. E se è vero che l'art. 3 della citata legge n. 140 del 2003 ricomprende nella prerogativa dell'immunità anche le attività di divulgazione, di critica e di denuncia politica, è altrettanto vero che esse debbono risultare connesse con l'esercizio delle funzioni parlamentari.

In base a tali considerazioni la Corte bresciana ritiene illegittima la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati e «solleva conflitto di attribuzione in ordine al corretto uso del potere di decidere sulla sussistenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione», così come esercitato dalla Camera nella delibera citata.

2. — Il conflitto così proposto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 294 del 2005, depositata in data 19 luglio 2005. Tale provvedimento, comunicato al ricorrente, è stato da questi notificato alla Camera dei deputati, unitamente al ricorso, il 4 agosto 2005 ed il successivo deposito presso la cancelleria di questa Corte è avvenuto, a mezzo posta, l'11 agosto 2005.

3. — Si è costituita la Camera dei deputati, preliminarmente eccependo la inammissibilità ovvero l'improcedibilità del ricorso, in quanto carente sotto il profilo della prospettazione del *petitum*, avendo la Corte bresciana ommesso di rivolgere alla Corte costituzionale la richiesta di annullamento dell'atto lesivo. Inoltre la difesa della Camera dei deputati dubita che la mera menzione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione — che si legge in ricorso — possa integrare l'onere di indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia, e che sarebbero state violate.

Nel merito la difesa contesta l'affermazione, avanzata nell'atto introduttivo, che la non operatività della garanzia costituzionale di cui si parla debba discendere dal fatto che nella specie «le opinioni diffuse attraverso la trasmissione televisiva costituivano un commento, avente carattere di immediatezza, alle notizie di cronaca giudiziaria divulgate dalla stampa quotidiana che l'on. Sgarbi diffondeva ai propri ascoltatori nella veste di opinionista o di notista politico e non certo in quella di membro del Parlamento». Sarebbe infatti da escludere che l'esposizione di opinioni politiche al di fuori dell'ambito parlamentare comporti di per sé la dismissione dello *status* di deputato e delle garanzie che vi si accompagnano. Dalla stessa giurisprudenza costituzionale potrebbe argomentarsi che il nesso tra le opinioni espresse e l'attività politico-parlamentare non venga infranto *ut sic* dal ruolo svolto da chi quelle medesime opinioni abbia ritenuto di esprimere.

Ad avviso della Camera, le dichiarazioni per le quali si nega il nesso funzionale troverebbero, invece, riscontro nell'attività politico-parlamentare.

Quanto alla critica rivolta al modo di procedere della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, in riferimento a tutti i magistrati che ne facevano parte, vengono richiamati gli atti posti in essere dall'on. Sgarbi, tra i quali l'intervento in aula nella seduta del 25 ottobre 1995, nel corso del quale il deputato esponeva opinioni duramente critiche nei confronti di «quei magistrati che — ad avviso dell'interveniente — tengono in carcere per mille giorni un uomo senza ragione» e, per di più, faceva un puntuale ed esplicito riferimento al dott. Ielo a proposito dei metodi (ritenuti) discutibili di magistrati «ambiziosi di potere, di gloria, di vantaggio politico».

Con riguardo poi alla notazione critica relativa alla (ritenuta) ostilità della stessa Procura della Repubblica nei confronti di un determinato gruppo aziendale, la difesa richiama l'interrogazione n. 3/00189, presentata il 1° agosto 1994, in cui si parla di «metodi arbitrari e meramente inquisitori che nulla hanno a che fare con la civiltà del diritto, ma richiamano piuttosto alla mente altre epoche e altri modelli di giudici inquisitori». E', inoltre, citata l'interrogazione n. 3/00190, sempre presentata il 1° agosto 1994, nella quale si denuncia la «insanabile e oggettiva conflittualità del pool di mani pulite con la Fininvest», per cui si richiede il trasferimento d'ufficio della inchiesta denominata come sopra «dalla Procura di Milano a quella della città più vicina (Brescia) anche e soprattutto per fugare ogni dubbio e permettere una continuazione serena, incontrovertibile, dell'inchiesta» (sulla medesima linea argomentativa, si richiamano anche le interrogazioni n. 3/00191, ugualmente presentata il 1° agosto 1994, e n. 4/10497, presentata il 31 maggio 1995).

Qualora si prenda in esame la denuncia riguardante le disparità di trattamento, ad opera della Procura milanese, che sarebbero venute alla luce nel corso della inchiesta giudiziaria sul finanziamento illecito dei partiti (nelle frasi incriminate si parla di «due pesi e due misure» con riferimento alla posizione degli organi inquirenti nei confronti, rispettivamente, di PSI e PCI), appare alla difesa della Camera innegabile che siffatta denuncia incarna un tema di fondo dell'impegno politico-parlamentare del deputato di cui si tratta. Del resto, il tentativo del giudice ricorrente di negare che la questione del finanziamento dei partiti, e delle sue implicazioni giudiziarie, fosse «il nucleo del tema trattato dall'on. Sgarbi in corso di trasmissione» sarebbe in contraddizione con l'ammissione dello stesso giudice secondo la quale il tema del finanziamento dei partiti è stato «ampiamente trattato dal Parlamento», con ciò che dovrebbe conseguire sotto l'aspetto della sussistenza, nella specie, dei requisiti per l'attivazione della garanzia della insindacabilità. Al riguardo si richiama l'interrogazione n. 4/04801, presentata in data 4 novembre 1994, dove si stigmatizza fortemente — fino ad ipotizzarsi, nella visuale critica dell'interrogante, il reato di omissione di atti d'ufficio — che, per motivi di «opportunità politica», si sia ritardata l'inchiesta giudiziaria sulla situazione finanziaria del PCI-PDS. Altrettanto significativo sarebbe l'intervento nella seduta della Camera dei deputati del 2 agosto 1994, in cui si parla esplicitamente, con riferimento al tema del finanziamento ai partiti, di «giustizia strabica, stranamente strabica».

D'altra parte, anche gli interventi di altri parlamentari — dettagliatamente elencati dalla difesa della Camera — testimonierebbero circa la «piena appartenenza al dibattito politico-parlamentare del ventaglio dei motivi cri-

tici enunciati nelle opinioni sulle quali verte il presente conflitto». In conclusione si chiede che la Corte costituzionale affermi la spettanza alla Camera dei deputati del potere di dichiarare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, comma primo, Cost., delle opinioni espresse dal deputato di cui si tratta.

4. — In prossimità dell'udienza la Camera dei deputati ha depositato una memoria nella quale, oltre a ribadire le deduzioni già avanzate nell'atto di costituzione, ha prospettato un ulteriore motivo di improcedibilità del conflitto per asserita tardività del deposito del ricorso, desunta dal fatto che esso è avvenuto dopo lo scadere del termine di venti giorni di cui all'art. 26, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che dovrebbe farsi decorrere dal momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario ai fini della notifica a mezzo posta, in quanto in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale questo è il momento in cui la notifica si deve considerare perfezionata per il notificante.

Considerato in diritto

1. — La Corte d'appello di Brescia ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera del 27 ottobre 2004 (doc. IV-*quater*, n. 77), con la quale l'Assemblea ha approvato la proposta della Giunta per le autorizzazioni di dichiarare che i fatti per i quali il deputato Vittorio Sgarbi è sottoposto a processo penale per il delitto di diffamazione a mezzo stampa del magistrato Paolo Ielo, all'epoca sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, costituivano opinioni espresse dall'imputato nell'esercizio delle funzioni di parlamentare ed erano quindi insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il ricorrente espone che, secondo l'accusa, nel corso della trasmissione televisiva «Sgarbi quotidiani» del 28 dicembre 1995, il deputato, nel riferire che il presidente di una società televisiva era stato assolto dalla imputazione di finanziamento illecito di partiti politici per aver eseguito forniture gratuite, avrebbe testualmente detto quanto segue: «Viene fuori che si è condotta un'inchiesta per due anni infamando una persona, in questo caso Confalonieri, soltanto con riferimento a quanto egli aveva versato o aveva dato attraverso gli stand al partito socialista. Fino ad oggi quell'accusa era una responsabilità ed era un fatto. Per la stessa cosa fatta da Confalonieri con il partito comunista non si era aperta l'inchiesta. Il che cosa vuol dire? Vuol dire due pesi e due misure. Vuol dire proteggere il partito comunista e per lo stesso reato non iniziare neanche il procedimento, il quale dopo due anni finisce con il proscioglimento. Ma sono due anni in cui tu sei ritenuto un criminale, in cui sei un inquisito. Ma se hai dato soldi al partito comunista italiano non si apre neanche l'inchiesta. Se tu hai dato soldi al PSI si apre l'inchiesta e se non trovi un giudice coraggioso che archivia, che proscioglie, vieni processato. È una cosa intollerabile. Perché il sospetto e l'accusa per due anni hanno fatto ritenere Confalonieri colpevole di aver dato soldi al PSI che vuol dire partito dei ladri, partito di Craxi. La stessa azione per il partito comunista non ha dato adito neppure all'inizio dell'azione penale: questo è intollerabile. Io qui ho voluto ricordare come un esempio di cattiva giustizia di cui, naturalmente, il magistrato è il pubblico ministero Ielo».

A seguito di querela di quest'ultimo era stato instaurato procedimento penale e il deputato era stato condannato dal Tribunale di Brescia.

Avendo egli proposto appello ed essendo entrata in vigore la legge n. 140 del 2003, gli atti erano stati trasmessi alla Camera dei deputati che aveva emesso la deliberazione suddetta.

Secondo la Corte ricorrente, la delibera costituisce invasione nella propria sfera di attribuzioni costituzionali, in quanto le opinioni del deputato sono state da lui espresse in veste di opinionista e conduttore televisivo e senza alcuna corrispondenza con l'attività parlamentare.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 294 del 2005 che, unitamente al ricorso, è stato notificata alla Camera il 4 agosto 2005 e depositata a mezzo posta il giorno 11 agosto 2005.

3. — Si è costituita in giudizio la Camera dei deputati la quale in primo luogo ha eccepito la inammissibilità del ricorso per non essere stato richiesto l'annullamento della delibera d'insindacabilità e per l'insufficienza del richiamo all'art. 68 Cost., e, con la memoria presentata in prossimità dell'udienza, anche l'improcedibilità per tardività del deposito rispetto alla data di consegna degli atti all'ufficiale giudiziario per la notifica.

Nel merito, la Camera sostiene l'infondatezza del ricorso per conflitto di attribuzione, in quanto le opinioni manifestate dal deputato durante la trasmissione televisiva costituivano divulgazione di atti parlamentari tipici da lui compiuti, quali l'intervento in aula del 25 ottobre 1995, nonché le interrogazioni nn. 00189, 00190, 00191 presentate il 1° agosto 1994 e l'interrogazione n. 4/10497 del 31 maggio 1995.

4. — In via preliminare si rileva l'infondatezza delle eccezioni di inammissibilità e improcedibilità.

Riguardo alle prime si osserva che dall'atto introduttivo valutato nel suo complesso emerge la denuncia che la delibera d'insindacabilità emessa dalla Camera dei deputati costituisce lesione delle attribuzioni costituzionali proprie dell'organo giurisdizionale e che per porvi rimedio viene sollevato il conflitto di attribuzione, procedimento tipico che necessariamente deve concludersi con la dichiarazione di spettanza o non spettanza del potere in contestazione.

Il riferimento alla violazione dell'art. 68 della Costituzione, anche a voler trascurare altre considerazioni, è sufficiente a soddisfare la prescrizione di legge.

Si tratta di principi da tempo costantemente applicati e che vanno ribaditi.

Parimenti infondata è l'eccezione d'improcedibilità sollevata sull'assunto che il termine per il deposito dovrebbe farsi decorrere dalla data di consegna dell'atto per la notifica. È sufficiente, infatti, osservare che il deposito concerne l'atto con la prova dell'avvenuta notifica e non con la semplice richiesta di notifica.

Se, poi, la tesi della difesa della Camera si sostanziasse nell'assunto che comunque il termine per il deposito comincia a decorrere dalla consegna dell'atto per la notifica, anche se il deposito non può avvenire che a notifica eseguita, essa riprodurrebbe, aggravandolo, l'inconveniente consistente nel far ricadere su un soggetto lesioni del proprio diritto di difesa quali conseguenze di inadempienze di altri, inconveniente cui questa Corte ha posto rimedio con le sentenze n. 477 del 2002 e n. 28 del 2004 cui la difesa della Camera dei deputati sembra far implicito, ma non pertinente, riferimento.

5. — Nel merito, il ricorso è fondato.

Nessuno degli atti tipici indicati dalla difesa della Camera dei deputati si riferisce all'episodio oggetto delle dichiarazioni asseritamente diffamatorie, concernente la incriminazione del presidente di una società televisiva, della quale si affermava la pretestuosità. Né il collegamento con un atto parlamentare può essere rinvenuto nella identità del magistrato autore dell'asserito abuso, ritenuto in un atto tipico responsabile anche di altre illegalità. Così come il collegamento non può essere riconosciuto nell'asserita uniformità di manifestazioni avverse alla società televisiva in questione. Infatti, con le opinioni incriminate oggetto della delibera impugnata, il deputato non ha denunciato tale avversione, quanto piuttosto il favore verso un partito politico e l'ostilità verso altro partito tali da condurre un ufficio giudiziario a strumentalizzare i propri poteri differenziandone le modalità di esercizio pur in presenza di condotte analoghe da parte della stessa società televisiva.

In realtà, il legame delle opinioni oggetto della delibera con altre espresse in sedi parlamentari concerne una qualche uniformità di temi politici, uniformità che, come questa Corte ha più volte affermato, non è idonea a far ritenere le opinioni manifestate *extra moenia* come divulgazione di atti parlamentari e quindi legate all'attività parlamentare da nesso funzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato Vittorio Sgarbi, per le quali è pendente davanti alla Corte di appello di Brescia il procedimento penale per il delitto di diffamazione a mezzo stampa indicato in epigrafe, riguardano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

Annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 27 ottobre 2004 (doc. IV-quater, n. 77).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 ottobre 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 343

Ordinanza 8 - 12 ottobre 2007

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimenti di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Dedotta mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione con conseguente illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato - Ulteriore questione di legittimità costituzionale, in via subordinata, delle norme del decreto legislativo di attuazione della delega per contrasto con i principi e criteri direttivi - Prospettazione di due opzioni ermeneutiche alternative - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

Giudizio in via incidentale - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimenti di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Questione sollevata dal giudice relatore - Sussistenza di precisi limiti in ordine alla legittimazione del giudice *a quo*.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco BILE;

Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, 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. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), e degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 2 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), promossi dal Tribunale di Napoli con ordinanze del 2 novembre 2005, del 3 maggio, del 10 febbraio e del 15 marzo 2006, rispettivamente iscritte ai nn. 122, 193, 240 e 291 del registro ordinanze 2007 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 12, 15, 16 e 17, 1^a serie speciale, dell'anno 2007.

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

Udito nella Camera di consiglio del 4 luglio 2007 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che il Tribunale di Napoli, nel corso di tre giudizi in materia societaria, con altrettante ordinanze di contenuto sostanzialmente identico, rispettivamente emesse il 10 febbraio 2006, il 15 marzo 2006 e il 3 maggio 2006, ha sollevato — in riferimento all'art. 76 della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), nella parte in cui non indica i principi e i criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare le scelte del legislatore delegato in relazione al giudizio ordinario di primo grado nell'indicata materia, e, «per derivazione», degli artt. da 2 a 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 2 della legge 3 ottobre 2001, n. 366);

che, ad avviso del Tribunale remittente, l'insufficiente determinazione da parte del legislatore delegante dei principi e criteri normativi ai quali avrebbe dovuto conformarsi l'operato del legislatore delegato — rispetto all'unico obiettivo dichiarato di assicurare una più rapida ed efficace definizione dei procedimenti — ha, di fatto, lasciato libero quest'ultimo di creare un nuovo modello processuale, del tutto estraneo allo schema del procedimento ordinario disciplinato dal codice di procedura civile;

che il remittente ritiene la questione rilevante, in quanto l'applicabilità della nuova disciplina processuale alla concreta fattispecie dipende dalla pronunzia della Corte costituzionale;

che, inoltre, il Tribunale di Napoli — «in via subordinata e per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere costituzionalmente legittimo l'art. 12 della legge n. 366/2001» — ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. da 2 a 17 del citato d.lgs. n. 5 del 2003, sempre per contrasto con l'art. 76 Cost., in quanto emanati eccedendo i principi e criteri direttivi dettati dalla legge n. 366 del 2001;

che — secondo quanto afferma al riguardo il remittente — per evitare il sospetto di incostituzionalità della legge delega per indeterminatezza e genericità, la si dovrebbe necessariamente interpretare nel senso che il legislatore delegante, indicando il principio di «concentrazione del procedimento», abbia fatto riferimento alle scansioni previste per il processo ordinario, articolato in una successione di udienze fisse ed obbligatorie, per cui il legislatore delegato avrebbe potuto «riempire» il principio ispiratore della delega solo riducendo i termini previsti nel giudizio di cognizione ordinario per la fissazione di tali udienze e per il deposito di memorie e comparse difensive;

che, viceversa, il decreto legislativo — lungi dal «concentrare» l'attuale rito ordinario — ha in realtà introdotto nell'ordinamento il diverso rito prefigurato dal testo redatto dalla Commissione ministeriale per la riforma del processo civile;

che identiche questioni sono state sollevate, in riferimento al medesimo parametro costituzionale, dal giudice relatore del Tribunale di Napoli con ordinanza del 2 novembre 2005;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta inammissibilità delle questioni, essendo esse identiche a quelle già esaminate da questa Corte nell'ordinanza n. 209 del 2006.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche, riguardanti la delega legislativa per la riforma dei procedimenti in materia di diritto societario, onde i relativi giudizi devono essere riuniti e decisi con unica pronuncia;

che tutte le questioni sono manifestamente inammissibili;

che questa Corte — già investita del vaglio di costituzionalità di identiche questioni, sollevate dal medesimo Tribunale di Napoli — ne ha dichiarato la manifesta inammissibilità, escludendo (considerate le modalità e le argomentazioni con le quali sono state prospettate) l'asserito nesso di subordinazione logico-giuridica della seconda rispetto alla prima ed affermando, invece, la radicale contraddizione tra l'interpretazione «subordinata», esposta dal remittente a sostegno della legittimità della legge di delega (da esso compiutamente argomentata e quasi «suggerita» alla Corte), e la diversa lettura della medesima norma premessa alla questione «principale» (ordinanze n. 209 e n. 360 del 2006, n. 70 del 2007);

che anche le presenti questioni (sollevate in modo identico alle precedenti) presentano lo stesso difetto di prospettazione, in quanto i remittenti non solo non adempiono l'obbligo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata di ciascuna delle norme impugnate, ma propongono, nel medesimo contesto motivazionale, due opzioni ermeneutiche sostanzialmente alternative, così inammissibilmente demandando alla Corte la scelta fra queste;

che, in riferimento, in particolare, alle questioni sollevate dal giudice relatore del Tribunale di Napoli, va anche richiamato l'indirizzo già espresso da questa Corte (si veda la sentenza n. 321 del 2007), secondo il quale la legittimazione di quest'organo a sollevare le questioni stesse, nella specifica situazione dei giudizi assoggettati al nuovo rito societario riservati alla competenza del collegio, incontra precisi limiti.

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 inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366 (Delega al Governo per la riforma del diritto societario), e, «per derivazione», degli artt. da 2 a 17 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 2 della legge 3 ottobre 2001, n. 366), sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale di Napoli e dal giudice relatore del medesimo Tribunale con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2007.

Il Presidente: BILE

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 12 ottobre 2007.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

07C1211

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 39

Ricorso per questioni di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2007
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Procedure di affidamento di contratti pubblici - Verifica di congruità da effettuarsi comunque e limitatamente al costo della manodopera o al costo della sicurezza, ove l'offerta risultata provvisoriamente aggiudicataria non sia soggetta alla valutazione di anomalia di cui agli artt. 86 e seguenti del d.lgs. n. 163/2006 - Ricorso del Governo - Lamentata adozione da parte della Regione di norme divergenti da quelle statali - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 15, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 86 e 122.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Subappalto - Pagamento diretto a carico della stazione appaltante delle retribuzioni del personale del subappaltatore in caso di ritardo nel pagamento da parte dell'appaltatore del corrispettivo del subappalto - Ricorso del Governo - Lamentata adozione da parte della Regione di norma notevolmente divergente dalla previsione statale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia del diritto civile.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 18.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 118.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Subappalto - Divieto per le imprese che hanno partecipato alla gara di rendersi subappaltatrici dell'impresa aggiudicataria - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la legge nazionale che non prevede tale divieto - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 20, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 118.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Subappalto - Ricorso al subappalto per le sole prestazioni che rivestono carattere di specializzazione nella categoria di riferimento - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la legge nazionale che non prevede alcun limite in tal senso - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 20, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 118, comma 2.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Redazione di piani di sicurezza - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la disciplina nazionale recettiva delle direttive comunitarie - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di diritto civile e penale e di ordine pubblico e sicurezza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 21.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) ed h); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 31; d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Divieto di affidamento in economia per i lavori ed i servizi «ad alto rischio», da definirsi con successiva regolamentazione amministrativa - Ricorso del Governo - Lamentata limitazione dei casi nei quali l'amministrazione può procedere ad affidamento diretto dei contratti, non prevista dalla legislazione statale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza e di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 27, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed h); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 125.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Cause di esclusione dalle gare - Divieto quinquennale di partecipazione alle procedure di affidamento per le imprese che siano incorse in determinati comportamenti, nonché esclusione biennale per le imprese che non abbiano provveduto alla costituzione della cauzione provvisoria - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di una disciplina del tutto diversa da quella statale - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e del diritto civile.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 35.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 38.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Cauzione - Facoltatività della cauzione provvisoria a corredo dell'offerta - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di regola contrastante con quella statale che prevede l'obbligatorietà della cauzione provvisoria - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 37.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 75.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Giustificazioni ai fini della verifica delle offerte anormalmente basse - Prevista presentazione da parte dei soli offerenti da assoggettare a verifica di anomalia, a seguito di specifica richiesta - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di regola contrastante con quella statale che prevede la preventività e l'obbligatorietà della predetta presentazione per tutti i concorrenti - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 39.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 87, comma 2.

Appalti pubblici - Norme della Regione Toscana - Facoltà di prevedere nel bando di gara il subentro di altro concorrente nel contratto di appalto sciolto per fallimento dell'appaltatore o risolto per suo inadempimento - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di regola contrastante con quella statale che prevede come obbligatorio l'inserimento nel bando di gara della possibilità di interpello degli altri concorrenti classificati ai fini del subentro - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della tutela della concorrenza e del diritto civile.

- Legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, art. 41.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 140.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentatore difeso per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12, ricorrente;

Contro Regione Toscana, in persona del presidente della giunta regionale attualmente in carica, resistente, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 15, comma 2, 18, 20, commi 2 e 6, 21, 27, comma 2, 35, 37, 39, 41 della legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, recante «Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro», pubblicata nel B.U.R. n. 20 del 18 luglio 2007.

Nell'esercizio della propria competenza legislativa, la Regione Toscana ha emanato la legge regionale n. 38/2007 per dettare una disciplina organica in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Detta legge, che consta di ben 74 articoli, si dirige a tutti i soggetti appaltanti individuati come insistenti sul territorio regionale e si propone, nel dichiarato (ma, come si vedrà, non attuato) rispetto della normativa statale di cui al decreto legislativo n. 163/2006, di applicarsi a tutti gli appalti pubblici, disciplinando l'attività dell'Osservatorio come strumento di monitoraggio e supporto, la sicurezza e la regolarità sul e del lavoro con un sistema di controlli e verifiche valido sia per la fase dell'affidamento che per quella della esecuzione, la programmazione dell'attività contrattuale e la snellezza dei procedimenti. Punto qualificante della normativa regionale è infine quello che riguarda la qualificazione, razionalizzazione e ed esemplificazione dell'attività amministrativa.

Senonché, alcune delle norme della legge regionale in questione non appaiono in linea con i principi costituzionali che presiedono al riparto delle competenze legislative nella materia.

Ora, è noto che la questione del riparto di competenza legislativa fra Stato e regioni in materia di affidamento ed esecuzione di commesse pubbliche ha avuto di recente un notevole contributo interpretativo ad opera delle sentenze n. 303 e 304 del 2003 e n. 345 del 2004 della Corte costituzionale, nonché una precisa regolamentazione ad opera del c.d. «codice degli appalti» di cui al decreto legislativo n. 163/2006.

In base ai principi desumibili dalle pronunce e dalle norme ora richiamate, è possibile affermare che la materia degli appalti pubblici — ancorché non espressamente menzionata dall'art. 117 della Costituzione — non appartiene per residualità alla competenza legislativa delle regioni.

Come affermato dalla Corte costituzionale a proposito dei lavori pubblici, ma con espressioni e concetti idonei a ricomprendere tutti gli appalti pubblici (e quindi anche servizi e forniture), «si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono, e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative dello Stato, ovvero a potestà legislative concorrenti».

Se dunque si procede a scomporre la disciplina degli appalti pubblici in tutti i suoi momenti (dell'organizzazione, della programmazione, del finanziamento, della scelta del contraente, della sua qualificazione, dell'esecuzione del contratto, delle controversie) si ha che ciascuno di essi può essere ricondotto all'ambito di legislazione cui appartiene la relativa materia, e di conseguenza può essere individuato il soggetto titolare della connessa potestà legislativa.

Per grandi linee, si può affermare dunque che tutto ciò che attiene alla fase dell'affidamento dell'appalto — contenuto dei bandi di gara, criteri di aggiudicazione, disciplina della gara, qualificazione dei concorrenti — rientra nel generale concetto di regolamentazione della concorrenza e di regolazione del mercato (ed in questa prospettiva è la genesi di tutta la normativa comunitaria in materia, nonché la ragione della predominanza di questa sulla normativa interna), regolamentazione che, in quanto tale, appartiene allo Stato in via esclusiva.

In tal senso è espressamente l'orientamento della Corte costituzionale, che ha affermato che l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni secondo le procedure ad evidenza pubblica costituisce la concreta attuazione della pienezza dei rapporti concorrenziali. «Le procedure ad evidenza pubblica, anche alla luce delle direttive della comunità europea (*cf.* da ultimo, la direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e servizi), hanno assunto un rilievo fondamentale per la tutela della concorrenza tra i vari operatori economici interessati alle commesse pubbliche. Viene in rilievo, a questo proposito, la disposizione di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, secondo la quale spetta allo Stato legiferare in via esclusiva in tema di tutela della concorrenza» (Corte cost. n. 345/2004).

E la ragione è più che evidente e risiede nella insopprimibile esigenza che il mercato e le sue regole non soffrano della frantumazione conseguente alla pluralità di possibili discipline, articolate secondo le differenziazioni del territorio regionale e ciascuna rispondente a finalità politiche diverse, ed abbiano viceversa una disciplina omogenea ed unitaria su tutto il territorio nazionale.

La regione, dunque, non può emanare autonome norme di legge destinate a disciplinare le procedure di affidamento di contratti pubblici.

Analogamente va ritenuto con riguardo ad altri aspetti della materie dei contratti pubblici, quali la sottoscrizione del contratto e la sua esecuzione, il subappalto, la disciplina delle controversie.

È infatti evidente che tutta la vicenda contrattuale appartiene alla disciplina civilistica delle obbligazioni, delle loro fonti, del loro adempimento, del loro inadempimento e delle relative conseguenze giuridiche (non a caso il contratto di appalto trova compiuta disciplina negli articoli del codice civile, e l'appalto pubblico è tradizionalmente ritenuto un contratto di diritto privato, ancorché speciale), e come tale rientra a pieno titolo nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, cui spetta, sempre a norma dell'art. 117 della Costituzione, legiferare in tema di ordinamento civile e penale.

Per quanto poi riguarda il subappalto, oltre alla già rilevata considerazione del suo appartenere all'ambito del diritto civile (art. 1656 c.c.), vi è l'ulteriore e non meno rilevante aspetto dell'assoggettamento dell'istituto in questione a normativa speciale (la legge 19 marzo 1990, n. 55) di chiara ispirazione di ordine pubblico, e ciò costituisce ulteriore elemento per ricondurre la disciplina del subappalto nell'esclusiva signoria dello Stato, competente a legiferare sempre ai sensi dell'art. 117 della Costituzione in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Le regioni pertanto non possono emanare norme proprie volte a regolare gli aspetti contrattuali degli appalti pubblici.

Possono invece emanare norme dirette a disciplinare argomenti ed istituti che sono oggetto di competenza legislativa concorrente (programmazione, esercizio ed effetti dei poteri approvativi specialmente per quanto attiene all'ambito urbanistico ed espropriativo, ecc.) ma ciò nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle norme statali.

Questo è l'assetto delle competenze legislative nella materia degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture quale risulta dalla più corretta interpretazione dei principi costituzionali, e quale attualmente accolta nella più recente normativa emanata dallo Stato sul punto: l'articolo 4 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Sulla base di questi concetti e considerazioni preliminari e generali, la legge regionale n. 12/2006 che qui si impugna si presenta per molti versi esuberante rispetto alle linee di demarcazione della potestà legislativa tra Stato e regioni tracciata dalla Costituzione, e sembra aver travalicato i limiti della competenza legislativa regionale in materia.

Ciò è avvenuto, secondo la Presidenza del Consiglio ricorrente, in relazione a molteplici norme, che di seguito si elencano e si censurano.

1) *Articolo 15, comma 2, in relazione all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.*

La disposizione in parola prevede che, ove l'offerta risultata provvisoriamente aggiudicataria di una gara non sia stata nel corso della procedura sottoposta alla valutazione di anomalia, essa deve comunque sottostare ad una verifica di congruità da parte della stazione appaltante relativamente — e limitatamente — alla componente riferita al costo della manodopera, o per gli appalti di servizi al costo della sicurezza.

La disciplina è diversa da quella dettata dallo Stato nell'ambito della propria competenza esclusiva con gli articoli 86 e 122 del decreto legislativo n. 163/2006. Secondo le norme di fonte statale, infatti, nelle gare per l'affidamento di contratti di valore superiore alla soglia comunitaria le stazioni appaltanti valutano (cioè, «devono valutare») l'anomalia delle offerte che si collocano al di là di un certo valore preventivamente stabilito, ma «possono» valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa; nelle gare per l'affidamento di contratti di valore inferiore alla soglia comunitaria, quando esse si aggiudicano con il criterio del massimo ribasso, la stazione appaltante «può» prevedere nel bando che il giudizio di anomalia sia affidato ad un meccanismo automatico che si attua — senza alcuna valutazione di merito — con l'esclusione delle offerte collocate al di là del valore di sospetto.

Il che significa che, nella riforma degli appalti pubblici ispirata dal recepimento delle recenti direttive comunitarie, il legislatore italiano ha abbandonato la secca corrispondenza «gare sopra soglia/verifica di anomalia — gare sotto soglia/esclusione automatica» che era stata una delle (sofferte) caratteristiche della legge «Merloni», lasciando alla singola stazione appaltante un notevole margine di discrezionalità da esercitarsi, ovviamente, caso per caso.

In sostanza, nelle gare sopra soglia l'amministrazione può sottoporre a verifica di congruità qualunque offerta che in base ad elementi «specifici» si presenti sospetta, ed in particolar modo quella che — nell'eventuale ipotesi di giudizio negativo su tutte quelle collocate nell'area di sospetto — si presenti come la prima «non anomala» e quindi destinataria dell'aggiudicazione per l'esclusione delle altre precedenti in graduatoria. Nelle gare sotto soglia l'amministrazione può o avvalersi del criterio dell'esclusione automatica, senza evidentemente poter procedere ad alcun giudizio di congruità sulla prima delle offerte superstiti, oppure procedere alla verifica di anomalia secondo la regola ordinaria. In tutti i casi, tuttavia, la valutazione di congruità investe l'offerta nella sua integralità, senza limitazione a questa piuttosto che a quella voce di prezzo.

La norma regionale invece non lascia alcuna libertà alla singola stazione appaltante, che deve valutare «comunque» la congruità dell'offerta se già non sottoposta alla verifica di anomalia (e quindi senza alcun apprezzamento da condurre caso per caso in relazione alle particolarità della prestazione o alla specificità di taluni elementi), ed inoltre la valutazione è incompleta perché non è su tutta l'offerta nel suo complesso ma investe solo la componente del costo del lavoro o della sicurezza.

Ora, è noto ed acquisito nell'ordinamento che la disciplina dell'anomalia dell'offerta e la procedura per la relativa verifica di merito appartengono alla materia della concorrenza, sin da quando la giurisprudenza comunitaria ebbe a censurare le norme nazionali che quella procedura limitavano o rendevano inadeguata (a partire da Corte di giustizia CEE 27 giugno 1989 in causa n. 143/1994 tra il comune di Milano e l'impresa Costanzo). E poiché a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione spetta allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (Corte cost. n. 345/2004 citata), la regione non può dettare norme in tale ambito, o comunque non ne può dettare di portata e contenuto difforme da quelle fissate dalla normativa statale.

2) *Articolo 18, in relazione all'art. 117, secondo comma, della Costituzione.*

La disposizione in parola prevede il pagamento diretto a carico della stazione appaltante delle retribuzioni del personale del subappaltatore in caso di ritardo nel pagamento da parte dell'appaltatore del corrispettivo del subappalto.

La norma differisce notevolmente dalla previsione statale nella stessa materia, che (articolo 118 del decreto legislativo n. 163/2006 come modificato dal secondo decreto correttivo n. 113/2007) lascia alla stazione appal-

tante la scelta — da preventivamente esplicitare nel bando — tra il pagamento diretto ai subappaltatori degli importi ad essi spettanti per le prestazioni svolte, e il mero controllo sui pagamenti effettuati dall'appaltatore ai propri subappaltatori tramite la verifica delle quietanze da questi ultimi rilasciate.

La differenza tra l'uno e l'altro regime è evidente. La norma statale non effettua alcuna distinzione tra il corrispettivo di subappalto e la parte di quel corrispettivo che il subappaltatore destina al pagamento delle retribuzioni della propria mano d'opera. La sola sanzione che la legge statale contempla in caso di inadempimento dell'appaltatore nel pagamento di quanto dovuto al subappaltatore, qualora ovviamente non sia seguita la via del pagamento diretto, consiste nella sospensione dei pagamenti da parte della stazione appaltante.

E del resto, l'alterazione della regola ordinaria comporta un'indebita intromissione della stazione appaltante nel sinallagma del contratto di subappalto, che funziona a prescindere dalle ragioni che possano avere indotto le parti ad adempiere o meno alle proprie obbligazioni, e che si traduce in un'attenuazione della posizione contrattuale della stazione appaltante, costretta ad erogare somme a prescindere dall'adempimento o meno dell'appaltatore e/o del subappaltatore in relazione alla prestazione principale.

È noto che la materia del subappalto attiene all'ambito dei rapporti di diritto civile, come tale di stretta competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione dal momento che la regola dei contratti non può essere diversa a seconda della regione in cui è nata o deve essere eseguita l'obbligazione; in tale ambito la regione non può dettare norme proprie di contenuto e di portata diversa da quelle di diritto statale.

3) *Articolo 20, commi 2 e 6, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

L'art. 20 della denunciata legge regionale prevede al comma 2 il divieto per le imprese che hanno partecipato alla gara di rendersi poi subappaltatrici dell'impresa aggiudicataria.

Dopo lunga discussione dottrina e giurisprudenziale sul punto (vi è stato chi ritiene non esservi ostacolo alcuno, una volta conclusa la gara, e vi è stato chi ritiene esservi preclusione derivante dal principio di segretezza delle offerte) la legge nazionale ha scelto di non fissare alcun divieto in materia; ed infatti, l'art. 118 del decreto legislativo n. 163/2006 non contiene alcuna previsione di incompatibilità tra la partecipazione alla gara e la veste di subappaltatore.

Si tratta di una scelta che incide nell'ambito della libera concorrenza e sulle regole della gara, notoriamente di competenza legislativa esclusiva dello Stato, che è naturalmente sottoposta eventualmente al vaglio successivo della giurisprudenza, ma sulla quale la regione non può intervenire con una propria disposizione che opti per una soluzione piuttosto che per un'altra.

Lo stesso articolo 20, al comma 6, limita il ricorso al subappalto alle sole prestazioni che rivestono carattere di specializzazione nella categoria di riferimento.

La norma statale invece (art. 118, comma 2, del decreto legislativo n. 163/2006) non contiene alcun limite in tal senso, prevedendo anzi — in coerenza con i principi comunitari — che tutte le prestazioni e lavorazioni, a qualsiasi categoria appartengano e qualsiasi sia la loro natura ed il loro grado di specializzazione, siano liberamente subappaltabili, salvi i divieti *ex lege* e comunque con rimando alla successiva disciplina regolamentare relativamente all'individuazione della quota subappaltabile nell'ambito della categoria prevalente.

Anche a questo proposito è evidente l'indebita intromissione del potere legislativo esercitato dalla regione Toscana. L'individuazione di limiti alla facoltà di avvalersi del subappalto comporta conseguenze su diversi piani: quello della qualificazione degli appaltatori, che deve sussistere in proprio per tutte le prestazioni (nel caso della Toscana molte di più rispetto alla regola generale) non suscettibili di essere subappaltate; quello delle regole della gara (inciso da una forte limitazione alla possibilità di partecipazione, con restringimento del numero di possibili partecipanti); quello del contenuto dei contratti di subappalto.

In tutti i sensi ne viene ad essere compresso (detto *per incidens*: senza alcuna giustificazione di interesse pubblico che possa sorreggere la scelta) il principio della concorrenza, fortemente limitato quantitativamente e qualitativamente sia relativamente agli appaltatori sia relativamente ai possibili subappaltatori.

Ma anche a questo proposito va ricordato che la materia della qualificazione (ossia dell'accesso al mercato), delle regole della gara, del subappalto, e della concorrenza in genere appartengono alla signoria dello Stato e non possono essere oggetto di difforme disciplina regionale.

4) *Articolo 21, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

La norma della legge regionale detta disposizioni in materia di redazione di piani di sicurezza.

I casi in cui è obbligatoria la redazione del piano di sicurezza, i contenuti di detto piano e le modalità di sua redazione, aggiornamento ed integrazione sono disciplinati dalla normativa statale (art. 31 del decreto legislativo

n. 163/2006 e soprattutto decreto legislativo n. 494/2006) anche in funzione del recepimento delle direttive comunitarie, e sono di competenza dello Stato; la legislazione regionale può tutt'al più avere portata concorrente, senza tuttavia poter dettare una disciplina difforme da quella contenuta nella legge dello Stato.

5) *Articolo 27, comma 2, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

La disposizione della legge regionale prevede un divieto di affidamento in economia (ossia a trattativa privata) per i lavori ed i servizi «ad alto rischio», demandando alla successiva regolamentazione amministrativa la definizione delle prestazioni suscettibili di essere così definite.

Nessuna disposizione di questo tipo si rinviene nella normativa statale, contenuta nell'art. 125 del decreto legislativo n. 163/2006. A prescindere dal grado di indeterminatezza della disposizione e dalla idoneità (dubbia) della successiva fonte regolamentare a compiere la concreta specificazione del precetto, si deve rilevare come la norma regionale si traduce in una autonoma ed originale limitazione dei casi nei quali l'amministrazione può procedere ad affidamento diretto dei contratti.

Ora, è evidente che se il «rischio» cui si riferisce la norma regionale attiene ad una valutazione della prestazione contrattuale in termini di pubblica sicurezza (ad oggi, dato il rinvio, non è dato comprendere il fine del legislatore toscano), si tratta di una prescrizione che incide sul piano delle misure di ordine pubblico e di polizia che sono di pacifica ed esclusiva competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione.

Ma è altresì evidente che, a prescindere dalla considerazione appena formulata, ogni disposizione che amplia o limita i casi di affidamento diretto dei contratti si traduce in un condizionamento delle regole della gara e quindi si riflette sul terreno della concorrenza. Anche questo ambito, come più volte rilevato, è di esclusiva competenza legislativa statale.

6) *Articolo 35, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

La norma regionale interviene in materia di cause di esclusione dalle (di mancata ammissione alle) gare dettando una disciplina del tutto diversa da quella statale contenuta nell'art. 38 del decreto legislativo n. 163/2006.

La disposizione che qui si censura prevede un divieto quinquennale di partecipazione alle procedure di affidamento per le imprese che siano incorse in determinati comportamenti, mentre la norma statale non fissa alcun limite di durata. Si tratta in sostanza di una sorta di incapacità temporale a contrarre con le stazioni appaltanti toscane che già di per sé — in quanto tale — non potrebbe avere portata e contenuti autonomi dalla regola nazionale.

Anche i casi di divieto sono inammissibilmente diversi.

La norma toscana (richiamando l'art. 19 della stessa legge) sanziona le imprese che siano incorse in gravi violazioni agli obblighi assicurativi, previdenziali e retributivi nei confronti del proprio personale impiegato nell'esecuzione di precedente appalto disciplinato dalla legge regionale; si tratta di una previsione indebitamente limitativa rispetto alla norma statale, che esclude le imprese dalle gare se incorse comunque e dovunque in violazione degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, o stabiliti dalle norme previdenziali e assistenziali sia nazionali che dell'ordinamento di provenienza.

La norma toscana, in forza del medesimo richiamo, sanziona le imprese che abbiano violato le prescrizioni dei piani di sicurezza o non abbiano cooperato all'attuazione delle misure di prevenzione e protezione, o non abbiano coordinato gli interventi di prevenzione e protezione; si tratta di una previsione limitativa e diversa dalla corrispondente prescrizione statale, che esclude dalle gare le imprese che abbiano commesso qualunque infrazione, purché grave e debitamente accertata, alle norme in materia di sicurezza.

La norma regionale esclude dalle gare le imprese che abbiano impiegato personale non allibrato o comunque non regolare, ma identica sanzione non si rinviene nella legge statale.

La norma regionale esclude dalle gare le imprese che non abbiano assolto l'obbligo di informazione relativamente agli atti di intimidazione eventualmente ricevuti al fine di condizionare l'esecuzione del contratto. Si tratta di una sanzione, commendevole forse nei fini, ma del tutto estranea rispetto ai casi di esclusione previsti dalle norme statali.

Infine la norma regionale, al comma 2, commina l'esclusione biennale dalle gare per le imprese che non abbiano provveduto al restare la cauzione provvisoria. Anche qui, a prescindere dalla illegittimità della previsione di una durata, si tratta di una situazione preclusiva assolutamente ignota alla legislazione statale.

Ora, è noto che la materia delle cause di esclusione dalle gare attiene all'accesso al mercato, sia che la si voglia considerare sotto l'aspetto meramente fiduciario (cioè attinente a tutte le situazioni capaci di incidere, attenuan-

dolo, sul rapporto tra amministrazione e contraente privato), sia invece che la si voglia ritenere di più marcata natura sanzionatoria; in entrambi i casi essa appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche in attuazione delle direttive comunitarie, perché costituisce regola di tutela della corretta concorrenza.

E ad analoga conclusione deve pervenirsi considerando la questione come pertinente alla capacità contrattuale, perché — sotto diverso aspetto — si tratterebbe comunque di materia spettante alla legislazione statale.

La legge regionale non può interferire in questo ambito, sia che sostituisca le norme dello Stato con proprie norme, sia che ritenga di voler integrare le norme dello Stato. In altri termini non possono essere consentite regole regionali diverse o ulteriori rispetto a quelle valide su tutto il territorio nazionale per effetto della fonte legislativa dello Stato.

7) *Articolo 37, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

La norma in questione prevede che nei contratti di forniture e servizi la prestazione della cauzione provvisoria a corredo dell'offerta sia soltanto facoltativa, restando obbligatoria solo la cauzione definitiva.

La norma contrasta con la regola dettata dallo Stato (articolo 75 del decreto legislativo n. 163/2006) che invece prevede sempre che la serietà dell'offerta sia garantita con una cauzione provvisoria, destinata anche a salvaguardare il rispetto degli obblighi esistenti in gara.

Mentre la norma sulla cauzione definitiva riguarda l'aspetto dell'adempimento delle obbligazioni, e quindi attiene alla materia contrattuale, la norma sulla cauzione provvisoria riguarda le regole della gara, e quindi è di competenza esclusiva dello Stato perché funzionale alla tutela della concorrenza, che deve essere assicurata con i medesimi contenuti su tutto il territorio nazionale; non si può in altri termini consentire che vi siano aree in cui la posizione degli offerenti è economicamente ed amministrativamente più leggera, ed aree nelle quali invece la partecipazione alla gara è più onerosa, che vi siano qui concorrenti non gravati da responsabilità (la cauzione provvisoria funziona infatti da deterrente rispetto alle violazioni dei precetti di gara o dell'obbligo di sottoscrivere il contratto), e là concorrenti che rispondono matrimonialmente del proprio comportamento in gara.

8) *Articolo 39, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

La norma regionale ora indicata prevede che non tutti i concorrenti alle gare debbano corredare l'offerta delle giustificazioni necessarie, ma che vi debbano provvedere (a richiesta) solo i concorrenti da assoggettare a verifica di anomalia.

La norma in questione contrasta con la legge nazionale che invece prevede che la presentazione delle giustificazioni a corredo dell'offerta sia preventiva (ossia accompagni l'offerta sin dal momento della sua presentazione) e la impone a tutti i concorrenti in gara. Si tratta di una prescrizione specificamente italiana, che risponde ad esigenze di celerità e di responsabilizzazione dei concorrenti, e che è stata ritenuta non contraria ai principi comunitari dalla Corte di giustizia CEE.

Probabilmente la legge regionale ha inteso alleggerire gli adempimenti a carico delle imprese partecipanti, ma — come sopra ricordato a proposito della denuncia dell'art. 15 della stessa legge toscana — le regole della gara e la tutela della concorrenza, cui appartiene la procedura di verifica dell'anomalia dell'offerta, appartengono alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e non possono essere oggetto di difforme legge regionale.

9) *Articolo 41, in relazione all'art. 117 della Costituzione.*

La norma della legge regionale in esame prevede come solo facoltativa l'ipotesi di subentro di altro concorrente nel contratto di appalto sciolto per fallimento dell'appaltatore o risolto per suo inadempimento.

La norma statale invece (art. 140 del decreto legislativo n. 163/2006), nel caso di appalto di lavori, prevede come obbligatorio l'inserimento nel bando di gara della possibilità di interpello degli altri concorrenti classificati ai fini del subentro.

Ora, se la si considera sotto l'aspetto della successione del contratto di appalto, la fattispecie appartiene al diritto civile e deve essere regolata necessariamente dalla legge nazionale.

Se invece la si considera sotto l'aspetto dell'affidamento (ad altro concorrente collocato in graduatoria), la fattispecie appartiene alle regole della gara, ed ugualmente deve essere regolata necessariamente in via esclusiva dal legislatore statale.

In entrambi i casi la legge regionale è indebitamente invasiva della sfera statale, ed pertanto costituzionalmente illegittima.

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, impugna le norme in epigrafe indicate e conclude affinché gli articoli 15, comma 2, 18, 20, commi 2 e 6, 21, 27, comma 2, 35, 37, 39, 41 della legge della Regione Toscana 13 luglio 2007, n. 38, recante «Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro», pubblicata nel B.U.R. n. 20 del 18 luglio 2007 siano dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Roma, addì 13 settembre 2007

L'Avvocato dello Stato: Marco CORSINI

07C1152

N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 1° ottobre 2007
(della Corte di appello di Catanzaro)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio di revisione della sentenza penale di condanna dell'on. Amedeo Matacena per il reato di diffamazione nei confronti del magistrato Vincenzo Macri, a seguito della sopravvenuta deliberazione di insindacabilità da parte della Camera dei deputati delle opinioni per le quali il deputato era stato condannato - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di appello di Catanzaro, prima sezione penale - Denunciata interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Insussistenza del nesso funzionale tra le dichiarazioni rese e l'attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati 6 marzo 2003.
- Costituzione, artt. 68, primo comma, e 102.

Con sentenza del Tribunale di Messina del 19 giugno 1999, parzialmente riformata dalla Corte di appello di Messina il 16 marzo 2001, diventata definitiva il 7 dicembre 2001, dopo il rigetto del ricorso presentato dall'imputato da parte della Corte suprema di Cassazione, Matacena Amedeo è stato condannato alla pena ritenuta di giustizia nonché al risarcimento del danno in favore della costituita parte civile Vincenzo Macri, per i seguenti delitti:

A) delitto p. e. dagli artt. 110, 595, commi 1, 2, 3 e 13, legge n. 47/1948 per avere in concorso tra loro, il Matacena come autore del comunicato stampa ed il secondo (De Virgilio Vincenzo) come autore dell'articolo, che testualmente lo riproduce, dal titolo «Replica di Matacena al magistrato Macri», apparso sul quotidiano «Gazzetta del Sud», offeso la reputazione di Macri Vincenzo, qualificandolo come «ispiratore primario» di strategie organizzate dalla mafia in danno di diversi magistrati ed in particolare del dott. Viola e come «provocatore» ed irrispettoso delle regole deontologiche per avere reagito all'accusa del Matacena, invero fondata, di avere utilizzato «nella faida tra i magistrati» verbali firmati in bianco dai pentiti. Reato aggravato dalla attribuzione del fatto determinato e dalla diffusione a mezzo stampa. In Messina il 15 febbraio 1995.

Nonché per avere offeso la reputazione dello stesso Macri Vincenzo con un articolo apparso sul quotidiano Tribuna Calabria affermando che il Macri aveva partecipato ad una banditesca operazione e che era «un magistrato bandito», articolo che si ricollegava al testo del comunicato diffuso dall'AGI. In Reggio Calabria 23 febbraio 1995.

B) delitto p. e p. dagli artt. 595, comma 3, c.p. e 13, legge n. 47/1948 per avere, con un articolo di stampa pubblicato sul quotidiano «Gazzetta del Sud» in data 3 dicembre 1995, riprodotto il testo di un comunicato dello stesso Matacena — diffuso dalla agenzia ANSA di Roma il 2 dicembre 1995 — offeso la reputazione del dott. Vincenzo Macri sostituto procuratore della Repubblica presso la Direzione Nazionale Antimafia affermando che il Macri ha «una concezione stalinista della giustizia», che le dichiarazioni del Macri «dimostrano in modo lam-

pante quale è il suo modo di maneggiare i pentiti e i collaboratori», che «egli aveva chiesto una perizia psichiatrica nei confronti del Macrì», con le aggravanti dell'attribuzione di un fatto determinato e della commissione del fatto in danno di un pubblico ufficiale nell'adempimento delle sue funzioni. Messina, 3 dicembre 1995.

C) del reato di cui agli artt. 595, comma 2 c.p. e 13, legge n. 47/1948 perché, con un articolo apparso sul quotidiano «Gazzetta del Sud» a firma di Policheni Paolo e contenente le dichiarazioni del Maticena, offendeva la reputazione del dott. Vincenzo Macrì affermando che quest'ultimo aveva gestito l'operazione «Olimpia» e che era rinviato a giudizio per avere manipolato pentiti e collaboratori e che le tesi della magistratura inquirente erano assolutamente false. Con l'aggravante della attribuzione di un fatto determinato. Messina 29 novembre 1995.

Con istanza depositata il 25 marzo 2003 il Maticena chiedeva alla competente Corte di appello di Reggio Calabria la revisione della sentenza di condanna assumendo di avere presentato sin dal 9 febbraio 1998 alla Camera dei deputati, della quale faceva parte all'epoca dei fatti, una richiesta di insindacabilità *ex art. 68 Cost.*, che era stata da ultimo esaminata nella seduta del 6 marzo 2003, allorché la medesima Camera dei deputati aveva stabilito che le dichiarazioni del prevenuto concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

La Corte di appello di Reggio Calabria con ordinanza del 30 ottobre 2003 dichiarava inammissibile la richiesta di revisione assumendo che la delibera di insindacabilità non poteva essere considerata prova nuova ai fini di quanto previsto dall'art. 630 c.p.p., in quanto l'intervenuto giudicato penale rappresenta un valore che deve essere necessariamente salvaguardato nell'ottica di evidenti esigenze di certezza dei rapporti giuridici.

La Corte di cassazione, accogliendo il ricorso del Maticena sul punto, annullava la citata ordinanza con sentenza del 2 luglio 2004, assumendo che certamente la deliberazione di insindacabilità del Parlamento deve essere considerata «prova nuova» e non può essere disapplicata dal giudice, che può soltanto sollevare eventualmente conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale; gli atti venivano quindi trasmessi a questa Corte per un nuovo giudizio.

Emesso rituale decreto di citazione, il processo veniva ripetutamente aggiornato dapprima per la mancanza degli atti processuali, non trasmessi dal Tribunale di Messina, quindi in attesa della decisione della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione sollevato con ordinanza del 13 maggio 2004 dal Tribunale civile di Reggio Calabria, davanti al quale il Macrì aveva citato il Maticena per il risarcimento del danno in conseguenza della pronuncia del giudice penale, essendo la decisione indubbiamente rilevante anche per il giudizio di revisione.

Con ordinanza n. 325 del 2 ottobre-6 ottobre 2006 la Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato la improcedibilità del ricorso per ragioni squisitamente procedurali (il mancato rispetto dei termini previsti dall'art. 26 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale da parte della autorità giudiziaria ricorrente), senza la adozione di una decisione di merito tale da precludere a questa Corte di sollevare nuovo ed autonomo conflitto di attribuzione.

Ritiene infatti la Corte di appello che la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 6 marzo 2003 costituisca una interferenza nelle attribuzioni della autorità giudiziaria previste e garantite dall'art. 102 Cost., sia perché intervenuta dopo il giudicato penale, sia poiché non sussiste alcun collegamento funzionale tra le dichiarazioni rese dall'on. Maticena, riportate nei capi di imputazione sopra trascritti, e la attività di parlamentare, costituendo piuttosto tali frasi ed espressioni l'esercizio della comune libertà di pensiero nel quadro di una polemica diretta e personale con il Macrì, del tutto avulsa dallo svolgimento anche generico di attività parlamentare o politica.

Va aggiunto che tali considerazioni non sono scalfite in alcun modo dalla legge 20 giugno 2003, n. 140, posto che sul piano procedurale l'invio degli atti processuali alla Camera di appartenenza, previsto dall'art. 3, comma 4, è superata dal fatto che la Camera dei deputati ha già deliberato nel merito della applicabilità dell'art. 68 Cost., e che la disposizione di cui all'art. 3, comma 1, che prevede la applicazione della immunità parlamentare anche «per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento» non possa comunque servire per coprire qualsiasi espressione ingiuriosa o diffamatoria sulla sola base della qualifica rivestita dall'agente, occorrendo in ogni caso un collegamento con la attività parlamentare espletata che, nel caso in esame, difetta completamente: ciò anche perché la norma citata, nonostante la più ampia formulazione lessicale, non innova alcunché rispetto all'art. 68 Cost., comma primo, limitandosi a rendere esplicito il contenuto di tale disposizione (Corte cost., sentenze nn. 120 e 246 del 2004; ordinanza n. 136 del 2005; sentenza n. 235 del 2005).

P. Q. M.

Visto l'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

La Corte di appello di Catanzaro propone ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari che non spettava alla Camera dei deputati la valutazione della condotta attribuita all'on. Amedeo Matacena nei sopra trascritti capi di imputazione in quanto estranea alle previsioni dell'art. 68, primo comma Cost., e conseguentemente annulli la deliberazione adottata dalla Assemblea Parlamentare nella seduta del 6 marzo 2003.

Sospende il giudizio in corso e manda alla cancelleria per gli adempimenti di sua competenza.

Catanzaro, addì 8 novembre 2006

Il Presidente estensore: ZAMPI

AVVERTENZA

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 331/2007 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1^a serie speciale, n. 30 del 1^o agosto 2007.

07C1194

N. 687

Ordinanza del 22 febbraio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso sul ricorso proposto da Falcione Giovanni contro il Ministero della giustizia

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella udienza pubblica del 24 gennaio 2007.

Visto il ricorso 550/2005 proposto da Falcione Giovanni rappresentato e difeso da Pescolla avv. Gianluca con domicilio eletto in Campobasso, via Garibaldi, 54, presso Pescolla avv. Gianluca.

Contro Ministero della giustizia rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato con domicilio eletto in Campobasso, via Garibaldi, 124 presso la sua sede, per l'accertamento del diritto del ricorrente alla percezione della retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.m. 3253 del 2002, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344, nonché per la condanna del Ministero resistente, in persona del Ministro *pro tempore*, al pagamento, a far data da novembre 2002, della retribuzione mensile al lordo delle ritenute previdenziali, così come disposto dalle citate norme, e per l'adozione delle misure cautelari necessarie per la fruizione del diritto nelle more del giudizio di merito *ex art. 21 legge t.a.r. come novellato dall'art. 3, comma 1, legge n. 205/2001*, anche previa disapplicazione e/o annullamento di atti contrari.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Vista l'ordinanza n. 309 emessa nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2005 con cui il Collegio ha accolto la domanda cautelare di sospensione;

Vista l'ordinanza n. 92 emessa nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006 con cui il Collegio ha accolto l'istanza di esecuzione della predetta ordinanza cautelare;

Visti gli atti tutti della causa;

Udito il relatore dott. Antonio Massimo Marra e uditi, altresì, i difensori delle parti: avv. Di Pardo in sostituzione e per delega dell'avv. Pescolla per il ricorrente e l'avv. dello Stato Albano per il Ministero della giustizia;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Il ricorso.

1.1. — Il dott. Giovanni Falcione è dipendente del Ministero resistente e svolge la propria attività lavorativa, quale magistrato giudicante, presso il Tribunale di Campobasso, ha proposto a questo t.a.r. ricorso richiedendo l'accertamento del suo diritto a percepire la retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344. A seguito degli eventi sismici che hanno investito la regione Molise a cavallo dei mesi di ottobre e novembre del 2002, il d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, aveva previsto che nei confronti dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi nei territori di cui al d.P.C.m. 8 novembre 2002 — fossero sospesi, sino alla data del 31 marzo 2003, i versamenti dei contributi di previdenza e di assistenza sociale e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, ivi compresa la quota a carico dei lavoratori dipendenti, nonché di quelli con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

1.2. — L'interessato, sino al mese di febbraio 2005, aveva percepito la retribuzione al lordo delle ritenute previdenziali.

Con nota 15 febbraio 2005, n. 20264, l'I.N.P.D.A.P. ha, peraltro, ritenuto di dover temporaneamente sospendere la liquidazione dei visti rimborsi ai soggetti aventi sede legale od operativa nei territori colpiti dagli eventi calamitosi, assumendo la sussistenza di allegatte incertezze interpretative connesse all'operatività e all'estensione del provvedimento originario.

L'Amministrazione intimata ha, quindi, dal successivo mese di marzo 2005, applicato al dipendente le ritenute previdenziali e assistenziali.

1.3. — Con il presente ricorso il deducente ha chiesto l'accertamento del suo diritto a percepire le viste retribuzioni mensili, al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dalle surrichiamate disposizioni normative.

Egli ha premesso in punto di fatto: di essere magistrato giudicante in servizio presso il Tribunale di Campobasso; che, in conseguenza degli eventi sismici verificatisi in Molise alla fine dell'ottobre del 2002, l'art. 7 del citato d.P.C.m. 3253/2002 avrebbe previsto in favore dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi — la sospensione dei termini per l'effettuazione, tra l'altro, degli adempimenti connessi al versamento dei contributi previdenziali e di assistenza sociale.

Con la citata nota 15 febbraio 2005, l'I.N.P.D.A.P. ha peraltro sospeso temporaneamente la liquidazione dei rimborsi nei confronti dei predetti soggetti, sul presupposto dell'asserita indeterminatezza dell'ambito di operatività del beneficio di cui all'originario provvedimento.

A dire dell'interessato, il quadro normativo sopradelineato evidenzerebbe la sussistenza dell'obbligo, in capo ai datori di lavoro, di sospendere le trattenute previdenziali ed assistenziali relative ai propri dipendenti, che prestano servizio nel territorio della Provincia di Campobasso.

La pretesa avanzata dal ricorrente avrebbe, dunque, il suo sostrato normativo nel richiamato art. 7 dell'ordinanza n. 3253/2002, come sopra prorogato e modificato.

Alla suesposta argomentazione s'oppone la difesa erariale, a parere della quale l'infondatezza del ricorso si desumerebbe dalla *ratio* della *voluntas legis* di agevolare l'imprenditore — e non già il lavoratore — al fine di fargli riprendere l'attività lavorativa.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'interpretazione di detta disposizione escluderebbe dal suo spettro operativo i datori di lavoro pubblici, atteso che la *ratio* della stessa norma non sarebbe diretta a conseguire condizioni individuali di temporaneo arricchimento, bensì sulla scorta delle circolari via via diramate dall'I.N.P.D.A.P. ad alleviare gli oneri sociali gravanti sugli operatori economici... per consentire con agevolazione indiretta l'abbreviazione dei tempi di ripresa della produzione di valore aggiunto.

Conclude sul punto la difesa erariale che la norma in questione si rivolgerebbe esclusivamente ai datori di lavoro e non ai lavoratori, atteso che non sarebbe possibile dare una lettura differente alla locuzione con cui recita nei confronti dei soggetti residenti aventi sede legale od operativa: con tale *incipit* la disposizione individua evidentemente solo nei datori di lavoro i suoi destinatari.

1.4. — Questo Tribunale con sentenza 29 aprile 2006, n. 400, ha statuito che la norma in questione si rivolge — tra i soggetti tenuti ai doveri contributivi — anche ai lavoratori dipendenti e ciò sulla base della seguente parabola argomentativa:

se da una parte, l'inciso: ... «ivi compresa la quota di spettanza dei lavoratori dipendenti» potrebbe far pensare al datore di lavoro come unico beneficiario della sospensione contributiva, per altro verso sussistono, peraltro, i seguenti dati testuali che ben possono condurre ad opposta conclusione e, segnatamente: il suddetto comma parla genericamente di soggetti; laddove, i successivi commi quando vogliono riferirsi ai «datori di lavoro privati» (comma 7), ovvero, ai «lavoratori dipendenti» (comma 9), lo fanno specificamente; conseguentemente, argomentando *a contrario* può ritenersi che il termine generico «soggetti» sia omnicomprensivo ed abbracci tanto gli uni (datori di lavoro) quanto gli altri (lavoratori);

i beneficiari della sospensione contributiva sono, altresì, individuati nei soggetti residenti aventi sede legale od operativa alla data degli eventi sismici nel territorio della Provincia di Campobasso e Foggia; mentre, il requisito della sede legale riguarda le persone giuridiche, quello della residenza non può che riferirsi alle persone fisiche (arg. art. 46, secondo comma cod. civ.).

1.5. — Al fine di comporre le suesposte incertezze interpretative il legislatore è intervenuto con la recente legge n. 6 dicembre 2006, n. 290, che ha convertito in legge il d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, introducendo all'art. 6 il comma 1-*bis* del seguente letterale tenore: la legge 24 febbraio 1992, n. 225, si interpreta nel senso che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

In sostanza, con detta norma il legislatore ha stabilito che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

2. — Il quadro normativo.

2.1. — Va premesso per opportuna chiarezza che la legge 24 febbraio 1992, n. 225, contiene norme in materia di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile e che — sulla scorta di detta legge è stata emanata la citata ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3253/2002 posta a sostegno delle richieste del deducente.

2.2. — Sull'esito del presente giudizio influisce, peraltro, la sopravvenuta disposizione di cui all'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, che secondo

la tesi propugnata dalla difesa erariale, confortata peraltro dal tenore letterale della norma, rivestirebbe natura di interpretazione autentica della legge 24 febbraio 1992, n. 225; laddove, per il ricorrente tale disposizione avrebbe natura innovativa.

3 — Sulla natura innovativa, ovvero interpretativa, della norma di cui all'art. 6, comma 1-*bis*, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290.

3.1. — Argomenti a sostegno della natura innovativa della norma.

Il ricorrente, osserva che la norma in questione non potrebbe essere ritenuta d'interpretazione autentica perché essa non interpreterebbe alcuna norma preesistente facendo piuttosto generico riferimento all'intero corpo normativo contenuto nella suindicata legge n. 225/1992.

È noto che la legge interpretativa accerta il significato della norma interpretata fin dal momento in cui questa ultima è stata emanata.

Rivestendo la retroattività principio eccezionale — anche sotto il profilo di logica giuridica — poiché la causa è posteriore all'effetto rispetto alla regola della irretroattività delle disposizioni di legge, la norma d'interpretazione deve necessariamente essere esattamente circoscritta nei propri contorni soggettivi ed oggettivi e deve necessariamente precisare quale norma di legge essa provvede ad interpretare autenticamente.

Ciò non sarebbe accaduto nel caso di specie, sicché la legge n. 290/2006 si risolverebbe in una surrettizia interpretazione dell'art. 7 della d.P.C.m. n. 3253/2002; interpretazione che avendo ad oggetto fonti di rango diverso non potrebbe che essere del tutto illegittima.

3.2. — Argomenti a sostegno della natura interpretativa della norma.

Come rimarcato dalla difesa erariale l'intervenuta legge interpretativa avrebbe ristabilito sufficiente chiarezza e superato le ambiguità interpretative connesse alle viste difficoltà create dall'interpretazione dell'art. 7 della d.P.C.m. n. 3253/2002 (espressione della legge n. 225/1992) specie nell'individuazione del suo ambito di applicazione soggettivo.

La scelta del legislatore con la contestata interpretazione autentica sarebbe peraltro in linea con le argomentazioni già adottate dall'Amministrazione: per datori di lavoro non possono che considerarsi quelli privati, posto che la *ratio* del beneficio riposerebbe sull'incentivo alla produzione economica, prerogativa delle sole imprese private non essendo stato ancora attuato l'art. 43 della Costituzione.

3.3.— In relazione a queste ultime affermazioni, in sintesi, sembra corretto configurare la norma in questione come d'interpretazione autentica e non innovativa.

Proprio la disamina del quadro normativo di riferimento, effettuata nei § 1 e 2 della presente ordinanza, induce il Collegio a tale conclusione.

Sono tuttavia prospettabili, al riguardo, due diverse chiavi di lettura della norma interpretativa all'esame:

a) la prima, secondo cui, nel riferirsi ellitticamente ai «datori di lavoro privati», il legislatore abbia in realtà inteso circoscrivere il beneficio al sistema dei contributi previdenziali ed assistenziali afferenti all'area del lavoro privato, comprensivi delle quote di spettanza dei lavoratori che il datore di lavoro versa ordinariamente in qualità di sostituto e che, viceversa, in forza della norma interpretativa, dovrebbero essere corrisposti direttamente al lavoratore, salvo successivo rimborso rateale alle scadenze previste;

b) la seconda, in forza della quale solo i datori di lavoro privati beneficiano della sospensione del versamento dei contributi a loro carico, laddove tutti gli altri esponenti del mondo del lavoro (datori di lavoro pubblici, lavoratori subordinati pubblici e privati e lavoratori autonomi) ne sono radicalmente esclusi.

4. — I dubbi di legittimità costituzionale.

Una volta assodato che la norma di cui all'art. 6, 1-*bis* citata riveste natura interpretativa, ad avviso del Collegio la stessa appare sospetta di illegittimità costituzionale.

Ed invero ove la norma citata venga interpretata nel senso di conferire sia ai datori di lavoro che ai lavoratori del settore privato il beneficio di cui trattasi, la stessa si porrebbe in chiara violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui irrazionalmente discrimina situazioni fra loro perfettamente omogenee, quali quelle di cui sono titolari i lavoratori dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato.

Ove invece la norma dovesse interpretarsi nel senso di limitare al solo datore di lavoro privato il diritto di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti Istituti previdenziali e di trattenerla presso di sé, la stessa appare in contrasto con gli articoli 2 e 3 Cost., sotto i seguenti profili:

quanto all'art. 2 per ingiustificata esclusione dal godimento dei benefici emergenziali dei lavoratori dipendenti, anch'essi pregiudicati dalle conseguenze del sisma ed anch'essi destinatari su un piano generale degli interventi in parola;

quanto all'art. 3, per irragionevole disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori: benché il sisma del 2002, abbia inciso in egual misura su entrambe le categorie di soggetti, soltanto i primi tuttavia beneficerebbero della sospensione del versamento della propria quota di contribuzione.

È appena il caso di aggiungere, pur trattandosi di profilo non direttamente rilevante ai fini dell'esito del presente giudizio, che un'analoga ingiustificata disparità di trattamento sussisterebbe anche in danno dei lavoratori autonomi e degli imprenditori artigiani privi di dipendenti, i quali, pur essendo datori di lavoro «di se stessi», non potrebbero beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali gravanti a loro carico.

A parte quest'ultimo aspetto, che viene rilevato *ad colorandum* nel quadro delle incertezze ermeneutiche suscitate dal dettato legislativo, la questione di legittimità costituzionale che si solleva, oltre che non manifestamente infondata, è altresì rilevante ai fini del giudizio in corso, in ragione della circostanza che solo attraverso l'eliminazione della norma sospettata di incostituzionalità l'odierno ricorrente, quale lavoratore dipendente del settore pubblico avente residenza in un comune molisano individuato da ordinanza della protezione civile, potrebbe continuare a percepire la propria retribuzione al lordo della quota di contribuzione.

5. — In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con legge n. 290 del 2006, sia ove interpretato nel senso di conferire solo ai datori di lavoro e ai lavoratori privati il diritto di beneficiare della sospensione dei contributi, sia ove inteso nel senso che ai soli datori di lavoro privati è concesso il beneficio di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti Istituti previdenziali.

Il giudizio deve pertanto essere sospeso, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe;

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-bis del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, nei sensi di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

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

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2007.

Il Presidente: GIACCARDI

Il giudice estensore: MARRA

Viene apportata la correzione alla presente sentenza con ordinanza n. 29/2007 depositata in segreteria il 19 aprile 2007.

07C1184

N. 688

*Ordinanza del 22 febbraio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso
sul ricorso proposto da Colucci Daniele contro Ministero della giustizia*

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella udienza pubblica del 24 gennaio 2007.

Visto il ricorso n. 555/2005 proposto da Colucci Daniele, rappresentato e difeso da Cima avv. Angelo e Colucci avv. Pietro con domicilio eletto in Campobasso, via Zurlò n. 8, presso Cima avv. Angelo e Colucci avv. Pietro;

Contro Ministero della giustizia rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato con domicilio eletto in Campobasso, via Garibaldi, 124 presso la sua sede, per l'accertamento del diritto del ricorrente alla percezione della retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali a far data dal novembre 2002 fino al dicembre 2005, così come disposto dall'art. 7 del d.P.C.m. n. 3253 del 2002, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344, nonché per la condanna del Ministero resistente, in persona del Ministro *pro tempore* alla restituzione delle somme indebitamente trattenute, quali ritenute previdenziali, sulla retribuzione mensile a decorrere dal 1° marzo 2005 e per l'adozione delle necessarie misure cautelari necessarie per la fruizione del diritto nelle more del giudizio di merito *ex art.* 21, legge t.a.r. come novellato dall'art. 3, comma 1, legge n. 205/2001, previa disapplicazione e/o annullamento di atti contrari.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Vista l'ordinanza n. 336 emessa nella Camera di consiglio del 15 dicembre 2005 con cui il Collegio ha accolto la domanda cautelare di sospensione;

Visti gli atti tutti della causa.

Udito il relatore dott. Antonio Massimo Marra e uditi, altresì, i difensori delle parti: avv. Colucci per il ricorrente e l'avv. dello Stato Albano per il Ministero della giustizia;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Il ricorso.

1.1. — Il dott. Daniele Colucci, autorizzato a risiedere in Campobasso, è dipendente del Ministero resistente e svolge la propria attività lavorativa, quale magistrato, in servizio presso il Tribunale di S. Angelo dei Lombardi (Avellino), ha proposto a questo t.a.r. ricorso richiedendo l'accertamento del suo diritto a percepire la retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.m.

29 novembre 2002, n. 3253, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344.

A seguito degli eventi sismici che hanno investito la Regione Molise a cavallo dei mesi di ottobre e novembre del 2002, il d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, aveva previsto che nei confronti dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi nei territori di cui al d.P.C.m. 8 novembre 2002 — fossero sospesi, sino alla data del 31 marzo 2003, i versamenti dei contributi di previdenza e di assistenza sociale e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, ivi compresa la quota a carico dei lavoratori dipendenti, nonché di quelli con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

1.2. — L'interessato, sino al mese di febbraio 2005, aveva percepito la retribuzione al lordo delle ritenute previdenziali.

Con nota 15 febbraio 2005, n. 20264, l'I.N.P.D.A.P. ha, peraltro, ritenuto di dover temporaneamente sospendere la liquidazione dei visti rimborsi ai soggetti aventi sede legale od operativa nei territori colpiti dagli eventi calamitosi, assumendo la sussistenza di alleghe incertezze interpretative connesse all'operatività e all'estensione del provvedimento originario.

L'amministrazione intimata ha, quindi, dal successivo mese di marzo 2005, applicato al dipendente le ritenute previdenziali e assistenziali.

1.3. — Con il presente ricorso il deducente ha chiesto l'accertamento del suo diritto a percepire le viste retribuzioni mensili, al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dalle surrichiamate disposizioni normative.

Egli ha premesso in punto di fatto: di essere magistrato in servizio presso il Tribunale di S. Angelo dei Lombardi (Avellino) e di essere autorizzato a risiedere in Campobasso; che, in conseguenza degli eventi sismici verificatisi in Molise alla fine dell'ottobre del 2002, l'art. 7 del citato d.P.C.m. n. 3253/2002 avrebbe previsto in favore dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi — la sospensione dei termini per l'effettuazione, tra l'altro, degli adempimenti connessi al versamento dei contributi previdenziali e di assistenza sociale.

Con la citata nota 15 febbraio 2005, l'I.N.P.D.A.P. ha peraltro sospeso temporaneamente la liquidazione dei rimborsi nei confronti dei predetti soggetti, sul presupposto dell'asserita indeterminatezza dell'ambito di operatività del beneficio di cui all'originario provvedimento.

A dire dell'interessato, il quadro normativo sopradelineato evidenzerebbe la sussistenza dell'obbligo, in capo ai datori di lavoro, di sospendere le trattenute previdenziali ed assistenziali relative ai propri dipendenti, che prestano servizio nel territorio della provincia di Campobasso.

La pretesa avanzata dal ricorrente avrebbe, dunque, il suo sostrato normativo nel richiamato art. 7 dell'ordinanza n. 3253/2002, come sopra prorogato e modificato.

Alla suesposta argomentazione s'oppona la difesa erariale, a parere della quale l'infondatezza del ricorso si desumerebbe dalla *ratio* della *voluntas legis* di agevolare l'imprenditore — e non già il lavoratore — al fine di fargli riprendere l'attività lavorativa.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'interpretazione di detta disposizione escluderebbe dal suo spettro operativo i datori di lavoro pubblici, atteso che la *ratio* della stessa norma non sarebbe diretta a conseguire condizioni individuali di temporaneo arricchimento, bensì sulla scorta delle circolari via via diramate dall'I.N.P.D.A.P. ... ad alleviare gli oneri sociali gravanti sugli operatori economici... per consentire con agevolazione indiretta l'abbreviazione dei tempi di ripresa della produzione di valore aggiunto.

Conclude sul punto la difesa erariale che la norma in questione si rivolgerebbe esclusivamente ai datori di lavoro e non ai lavoratori, atteso che non sarebbe possibile dare una lettura differente alla locuzione con cui recita nei confronti dei soggetti residenti aventi sede legale od operativa: con tale *incipit* la disposizione individua evidentemente solo nei datori di lavoro i suoi destinatari.

1.4. — Questo tribunale con sentenza 29 aprile 2006, n. 400 ha statuito che la norma in questione si rivolge — tra i soggetti tenuti ai doveri contributivi — anche ai lavoratori dipendenti e ciò sulla base della seguente parabola argomentativa:

se da una parte, l'inciso: ... «ivi compresa la quota di spettanza dei lavoratori dipendenti» potrebbe far pensare al datore di lavoro come unico beneficiario della sospensione contributiva, per altro verso sussistono, peraltro, i seguenti dati testuali che ben possono condurre ad opposta conclusione e, segnatamente: il suddetto comma parla genericamente di soggetti; laddove, i successivi commi quando vogliono riferirsi ai «datori di lavoro privati» (comma 7), ovvero, ai «lavoratori dipendenti» (comma 9), lo fanno specificamente; conseguentemente, argomentando *a contrario* può ritenersi che il termine generico «soggetti» sia omnicomprensivo ed abbracci tanto gli uni (datori di lavoro) quanto gli altri (lavoratori);

i beneficiari della sospensione contributiva sono, altresì, individuati nei soggetti residenti aventi sede legale od operativa alla data degli eventi sismici nel territorio della provincia di Campobasso e Foggia; mentre, il requisito della sede legale riguarda le persone giuridiche, quello della residenza non può che riferirsi alle persone fisiche (arg. art. 46, secondo comma cod. civ.).

1.5. — Al fine di comporre le suesposte incertezze interpretative il legislatore è intervenuto con la recente legge 6 dicembre 2006, n. 290, che ha convertito in legge il d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, introducendo all'art. 6 il comma 1-*bis* del seguente letterale tenore: la legge 24 febbraio 1992, n. 225, si interpreta nel senso che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

In sostanza, con detta norma il legislatore ha stabilito che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

2. — Il quadro normativo.

2.1. — Va premesso per opportuna chiarezza che la legge 24 febbraio 1992, n. 225, contiene norme in materia di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile e che sulla scorta di detta legge è stata emanata la citata ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3253/2002 posta a sostegno delle richieste del deducente.

2.2. — Sull'esito del presente giudizio influisce, peraltro, la sopravvenuta disposizione di cui all'art. 6, comma 1-*bis*, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290.

3. — Sulla natura innovativa, ovvero interpretativa, della norma di cui all'art. 6, comma 1-*bis*, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290.

3.1. — Argomenti a sostegno della natura innovativa della norma.

Si potrebbe addurre che la norma in questione non sia d'interpretazione autentica perché essa non interpreta alcuna norma preesistente, facendo piuttosto generico riferimento all'intero corpo normativo contenuto nella suindicata legge n. 225/1992.

È noto che la legge interpretativa accerta il significato della norma interpretata fin dal momento in cui questa ultima è stata emanata.

Rivestendo la retroattività principio eccezionale — anche sotto il profilo di logica giuridica — poiché la causa è posteriore all'effetto rispetto alla regola della irretroattività delle disposizioni di legge, la norma d'interpretazione deve necessariamente essere esattamente circoscritta nei propri contorni soggettivi ed oggettivi e deve necessariamente precisare quale norma di legge essa provvede ad interpretare autenticamente.

Ciò non sarebbe accaduto nel caso di specie, sicché la legge n. 290/2006 si risolverebbe in una surrettizia interpretazione dell'art. 7 della o.P.C.m. n. 3253/2002; interpretazione che avendo ad oggetto fonti di rango diverso non potrebbe che essere del tutto illegittima.

3.2. — Argomenti a sostegno della natura interpretativa della norma.

Come rimarcato dalla difesa erariale l'intervenuta legge interpretativa avrebbe ristabilito sufficiente chiarezza e superato le ambiguità interpretative connesse alle viste difficoltà create dall'interpretazione dell'art. 7 della o.P.C.m. n. 3253/2002 (espressione della legge n. 225/1992) specie nell'individuazione del suo ambito di applicazione soggettivo.

La scelta del legislatore con la contestata interpretazione autentica sarebbe peraltro in linea con le argomentazioni già adottate dall'amministrazione: per datori di lavoro non possono che considerarsi quelli privati, posto che la *ratio* del beneficio riposerebbe sull'incentivo alla produzione economica, prerogativa delle sole imprese private non essendo stato ancora attuato l'art. 43 della Cost.

3.3. — In relazione a queste ultime affermazioni, in sintesi, sembra corretto configurare la norma in questione come d'interpretazione autentica e non innovativa.

Proprio la disamina del quadro normativo di riferimento, effettuata nei § 1 e 2 della presente ordinanza, induce il Collegio a tale conclusione.

Sono tuttavia prospettabili, al riguardo, due diverse chiavi di lettura della norma interpretativa all'esame:

a) la prima, secondo cui, nel riferirsi ellitticamente ai «datori di lavoro privati», il legislatore abbia in realtà inteso circoscrivere il beneficio al sistema dei contributi previdenziali ed assistenziali afferenti all'area del lavoro privato, comprensivi delle quote di spettanza dei lavoratori che il datore di lavoro versa ordinariamente in qualità di sostituto e che, viceversa, in forza della norma interpretativa, dovrebbero essere corrisposti direttamente al lavoratore, salvo successivo rimborso rateale alle scadenze previste;

b) la seconda, in forza della quale solo i datori di lavoro privati beneficiano della sospensione del versamento dei contributi a loro carico, laddove tutti gli altri esponenti del mondo del lavoro (datori di lavoro pubblici, lavoratori subordinati pubblici e privati e lavoratori autonomi) ne sono radicalmente esclusi.

4. — I dubbi di legittimità costituzionale.

Una volta associato che la norma di cui all'art. 6, 1-*bis* citata riveste natura interpretativa, ad avviso del Collegio la stessa appare sospetta di illegittimità costituzionale.

Ed invero ove la norma citata venga interpretata nel senso di conferire sia ai datori di lavoro che ai lavoratori del settore privato il beneficio di cui trattasi, la stessa si porrebbe in chiara violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui irrazionalmente discrimina situazioni fra loro perfettamente omogenee, quali quelle di cui sono titolari i lavoratori dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato.

Ove invece la norma dovesse interpretarsi nel senso di limitare al solo datore di lavoro privato il diritto di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti Istituti previdenziali e di trattenerla presso di sé, la stessa appare in contrasto con gli articoli 2 e 3 Cost., sotto i seguenti profili:

quanto all'art. 2 per ingiustificata esclusione dal godimento dei benefici emergenziali dei lavoratori dipendenti, anch'essi pregiudicati dalle conseguenze del sisma ed anch'essi destinatari su un piano generale degli interventi in parola;

quanto all'art. 3, per irragionevole disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori: benché il sisma del 2002, abbia inciso in egual misura su entrambe le categorie di soggetti, soltanto i primi tuttavia beneficerebbero della sospensione del versamento della propria quota di contribuzione.

È appena il caso di aggiungere, pur trattandosi di profilo non direttamente rilevante ai fini dell'esito del presente giudizio, che un'analogo ingiustificata disparità di trattamento sussisterebbe anche in danno dei lavoratori autonomi e degli imprenditori artigiani privi di dipendenti, i quali, pur essendo datori di lavoro «di se stessi», non potrebbero beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali gravanti a loro carico.

A parte quest'ultimo aspetto, che viene rilevato *ad colorandum* nel quadro delle incertezze ermeneutiche suscitate dal dettato legislativo, la questione di legittimità costituzionale che si solleva, oltre che non manifestamente infondata, è altresì rilevante ai fini del giudizio in corso, in ragione della circostanza che solo attraverso l'eliminazione della norma sospettata di incostituzionalità l'odierno ricorrente, quale lavoratore dipendente del settore pubblico avente residenza in un comune molisano individuato da ordinanza della protezione civile, potrebbe continuare a percepire la propria retribuzione al lordo della quota di contribuzione.

5. — In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con legge n. 290 del 2006, sia ove interpretato nel senso di conferire solo ai datori di lavoro e ai lavoratori privati il diritto di beneficiare della sospensione dei contributi, sia ove inteso nel senso che ai soli datori di lavoro privati è concesso il beneficio di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti Istituti previdenziali.

Il giudizio deve pertanto essere sospeso, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe;

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-bis del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, nei sensi di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

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

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2007.

Il Presidente: GIACCARDI

Il giudice estensore: MARRA

07C1185

N. 689

Ordinanza del 22 febbraio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso sul ricorso proposto da D'Angelo Nicola contro Ministero della giustizia

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-bis, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella udienza pubblica del 24 gennaio 2007.

Visto il ricorso n. 549/2005 proposto da D'Angelo Nicola, rappresentato e difeso da Di Pardo avv. Salvatore, con domicilio eletto in Campobasso, via Garibaldi, 33, presso Di Pardo avv. Salvatore;

Contro Ministero della giustizia, rappresentato e difeso da: Avvocatura distrettuale dello Stato con domicilio eletto in Campobasso, via Garibaldi, 124, presso la sua sede, per l'accertamento del diritto del ricorrente alla percezione della retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.M. n. 3253 del 2002, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344, nonché per la condanna del Ministero resistente, in persona del Ministro *pro tempore*, al pagamento, a far data da novembre 2002, della retribuzione mensile al lordo delle ritenute previdenziali, così come disposto dalle citate norme, e per l'adozione delle misure cautelari necessarie per la fruizione del diritto nelle more del giudizio di merito *ex art. 21, legge t.a.r. come novellato dall'art. 3, comma 1, legge n. 205/2001*, anche previa disapplicazione e/o annullamento di atti contrari.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Vista l'ordinanza n. 308 emessa nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2005 con cui il Collegio ha accolto la domanda cautelare di sospensione;

Vista l'ordinanza n. 95 emessa nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006 con cui il Collegio ha accolto l'istanza di esecuzione della predetta ordinanza cautelare;

Visti gli atti tutti della causa.

Udito il relatore dott. Antonio Massimo Marra e uditi, altresì, i difensori delle parti: avv. Di Pardo per il ricorrente e l'avv. dello Stato Albano per il Ministero della giustizia;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Il ricorso.

1.1. — Il dott. Nicola D'Angelo è dipendente del Ministero resistente e svolge la propria attività lavorativa, quale sostituto procuratore della Repubblica, presso il Tribunale di Campobasso, ha proposto a questo T.a.r. ricorso richiedendo l'accertamento del suo diritto a percepire la retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.M. 29 novembre 2002, n. 3253, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344.

A seguito degli eventi sismici che hanno investito la Regione Molise a cavallo dei mesi di ottobre e novembre del 2002, il d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, aveva previsto che nei confronti dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi nei territori di cui al d.P.C.m. 8 novembre 2002 — fossero sospesi, sino alla data del 31 marzo 2003, i versamenti dei contributi di previdenza e di assistenza sociale e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, ivi compresa la quota a carico dei lavoratori dipendenti, nonché di quelli con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

1.2. — L'interessato, sino al mese di febbraio 2005, aveva percepito la retribuzione al lordo delle ritenute previdenziali.

Con nota 15 febbraio 2005, n. 20264, l'I.N.P.D.A.P. ha, peraltro, ritenuto di dover temporaneamente sospendere la liquidazione dei visti rimborsi ai soggetti aventi sede legale od operativa nei territori colpiti dagli eventi calamitosi, assumendo la sussistenza di alleghe incertezze interpretative connesse all'operatività e all'estensione del provvedimento originario.

L'amministrazione intimata ha, quindi, dal successivo mese di marzo 2005, applicato al dipendente le ritenute previdenziali e assistenziali.

1.3. — Con il presente ricorso il deducente ha chiesto l'accertamento del suo diritto a percepire le viste retribuzioni mensili, al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dalle surrichiamate disposizioni normative.

Egli ha premesso in punto di fatto: di essere magistrato in servizio presso la Procura generale della Repubblica di Campobasso; che, in conseguenza degli eventi sismici verificatisi in Molise alla fine dell'ottobre del 2002, l'art. 7 del citato d.P.C.m. n. 3253/2002 avrebbe previsto in favore dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi — la sospensione dei termini per l'effettuazione, tra l'altro, degli adempimenti connessi al versamento dei contributi previdenziali e di assistenza sociale.

Con la citata nota 15 febbraio 2005, l'I.N.P.D.A.P., ha peraltro sospeso temporaneamente la liquidazione dei rimborsi nei confronti dei predetti soggetti, sul presupposto dell'asserita indeterminatezza dell'ambito di operatività del beneficio di cui all'originario provvedimento.

A dire dell'interessato, il quadro normativo sopradelineato evidenzerebbe la sussistenza dell'obbligo, in capo ai datori di lavoro, di sospendere le trattenute previdenziali ed assistenziali relative ai propri dipendenti, che prestano servizio nel territorio della provincia di Campobasso.

La pretesa avanzata dal ricorrente avrebbe, dunque, il suo sostrato normativo nel richiamato art. 7 dell'ordinanza n. 3253/2002, come sopra prorogato e modificato.

Alla suesposta argomentazione s'oppone la difesa erariale, a parere della quale l'infondatezza del ricorso si desumerebbe dalla *ratio* della *voluntas legis* di agevolare l'imprenditore — e non già il lavoratore — al fine di fargli riprendere l'attività lavorativa.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'interpretazione di detta disposizione escluderebbe dal suo spettro operativo i datori di lavoro pubblici, atteso che la *ratio* della stessa norma non sarebbe diretta a conseguire condizioni individuali di temporaneo arricchimento, bensì sulla scorta delle circolari via via diramate dall'I.N.P.D.A.P. ... ad alleviare gli oneri sociali gravanti sugli operatori economici ... per consentire con agevolazione indiretta l'abbreviazione dei tempi di ripresa della produzione di valore aggiunto.

Conclude sul punto la difesa erariale che la norma in questione si rivolgerebbe esclusivamente ai datori di lavoro e non ai lavoratori, atteso che non sarebbe possibile dare una lettura differente alla locuzione con cui recita nei confronti dei soggetti residenti aventi sede legale od operativa: con tale *incipit* la disposizione individua evidentemente solo nei datori di lavoro i suoi destinatari.

1.4. — Questo tribunale con sentenza 29 aprile 2006, n. 400, ha statuito che la norma in questione si rivolge — tra i soggetti tenuti ai doveri contributivi — anche ai lavoratori dipendenti e ciò sulla base della seguente parabola argomentativa:

se da una parte, l'inciso: ... «ivi compresa la quota di spettanza dei lavoratori dipendenti» potrebbe far pensare al datore di lavoro come unico beneficiario della sospensione contributiva, per altro verso sussistono, peraltro, i seguenti dati testuali che ben possono condurre ad opposta conclusione e, segnatamente: il suddetto comma parla genericamente di soggetti; laddove, i successivi commi quando vogliono riferirsi ai «datori di lavoro privati» (comma 7), ovvero, ai «lavoratori dipendenti» (comma 9), lo fanno specificamente; conseguentemente, argomentando *a contrario* può ritenersi che il termine generico «soggetti» sia omnicomprensivo ed abbracci tanto gli uni (datori di lavoro) quanto gli altri (lavoratori);

i beneficiari della sospensione contributiva sono, altresì, individuati nei soggetti residenti aventi sede legale od operativa alla data degli eventi sismici nel territorio della provincia di Campobasso e Foggia; mentre, il requisito della sede legale riguarda le persone giuridiche, quello della residenza non può che riferirsi alle persone fisiche (arg. art. 46, secondo comma cod. civ.).

1.5. — Al fine di comporre le suesposte incertezze interpretative il legislatore è intervenuto con la recente legge 6 dicembre 2006, n. 290, che ha convertito in legge il d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, introducendo all'art. 6 il comma 1-*bis* del seguente letterale tenore: la legge 24 febbraio 1992, n. 225, si interpreta nel senso che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

In sostanza, con detta norma il legislatore ha stabilito che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

2. — Il quadro normativo.

2.1. — Va premesso per opportuna chiarezza che la legge 24 febbraio 1992, n. 225, contiene norme in materia di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile e che sulla scorta di detta legge è stata emanata la citata ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3253/2002 posta a sostegno delle richieste del deducente.

2.2. — Sull'esito del presente giudizio influisce, peraltro, la sopravvenuta disposizione di cui all'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, che secondo la tesi propugnata dalla difesa erariale, confortata peraltro dal tenore letterale della norma, rivestirebbe natura di interpretazione autentica della legge 24 febbraio 1992, n. 225; laddove, per il ricorrente tale disposizione avrebbe natura innovativa.

3. — Sulla natura innovativa, ovvero interpretativa, della norma di cui all'art. 6, comma 1-*bis*, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290.

3.1. — Argomenti a sostegno della natura innovativa della norma.

Il ricorrente, osserva che la norma in questione non potrebbe essere ritenuta d'interpretazione autentica perché essa non interpreterebbe alcuna norma preesistente facendo piuttosto generico riferimento all'intero corpo normativo contenuto nella suindicata legge n. 225/1992.

È noto che la legge interpretativa accerta il significato della norma interpretata fin dal momento in cui questa ultima è stata emanata.

Rivestendo la retroattività principio eccezionale — anche sotto il profilo di logica giuridica — poiché la causa è posteriore all'effetto rispetto alla regola della irretroattività delle disposizioni di legge, la norma d'interpretazione deve necessariamente essere esattamente circoscritta nei propri contorni soggettivi ed oggettivi e deve necessariamente precisare quale norma di legge essa provvede ad interpretare autenticamente.

Ciò non sarebbe accaduto nel caso di specie, sicché la legge n. 290/2006 si risolverebbe in una surrettizia interpretazione dell'art. 7 della o.P.C.m. n. 3253/2002; interpretazione che avendo ad oggetto fonti di rango diverso non potrebbe che essere del tutto illegittima.

3.2. — Argomenti a sostegno della natura interpretativa della norma.

Come rimarcato dalla difesa erariale l'intervenuta legge interpretativa avrebbe ristabilito sufficiente chiarezza e superato le ambiguità interpretative connesse alle viste difficoltà create dall'interpretazione dell'art. 7 della o.P.C.m. n. 3253/2002 (espressione della legge n. 225/1992) specie nell'individuazione del suo ambito di applicazione soggettivo.

La scelta del legislatore con la contestata interpretazione autentica sarebbe peraltro in linea con le argomentazioni già adottate dall'amministrazione: per datori di lavoro non possono che considerarsi quelli privati, posto che la *ratio* del beneficio riposerebbe sull'incentivo alla produzione economica, prerogativa delle sole imprese private non essendo stato ancora attuato l'art. 43 della Costituzione.

3.3. — In relazione a queste ultime affermazioni, in sintesi, sembra corretto configurare la norma in questione come d'interpretazione autentica e non innovativa.

Proprio la disamina del quadro normativo di riferimento, effettuata nei § 1 e 2 della presente ordinanza, induce il Collegio a tale conclusione.

Sono tuttavia prospettabili, al riguardo, due diverse chiavi di lettura della norma interpretativa all'esame:

a) la prima, secondo cui, nel riferirsi ellitticamente ai «datori di lavoro privati», il legislatore abbia in realtà inteso circoscrivere il beneficio al sistema dei contributi previdenziali ed assistenziali afferenti all'area del lavoro privato, comprensivi delle quote di spettanza dei lavoratori che il datore di lavoro versa ordinariamente in qualità di sostituto e che, viceversa, in forza della norma interpretativa, dovrebbero essere corrisposti direttamente al lavoratore, salvo successivo rimborso rateale alle scadenze previste;

b) la seconda, in forza della quale solo i datori di lavoro privati beneficiano della sospensione del versamento dei contributi a loro carico, laddove tutti gli altri esponenti del mondo del lavoro (datori di lavoro pubblici, lavoratori subordinati pubblici e privati e lavoratori autonomi) ne sono radicalmente esclusi.

4. — I dubbi di legittimità costituzionale.

Una volta assodato che la norma di cui all'art. 6, 1-bis citata riveste natura interpretativa, ad avviso del Collegio la stessa appare sospetta di illegittimità costituzionale.

Ed invero ove la norma citata venga interpretata nel senso di conferire sia ai datori di lavoro che ai lavoratori del settore privato il beneficio di cui trattasi, la stessa si porrebbe in chiara violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui irrazionalmente discrimina situazioni fra loro perfettamente omogenee, quali quelle di cui sono titolari i lavoratori dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato.

Ove invece la norma dovesse interpretarsi nel senso di limitare al solo datore di lavoro privato il diritto di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti istituti previdenziali e di trattenerla presso di sé, la stessa appare in contrasto con gli articoli 2 e 3 Cost., sotto i seguenti profili:

quanto all'art. 2 per ingiustificata esclusione dal godimento dei benefici emergenziali dei lavoratori dipendenti, anch'essi pregiudicati dalle conseguenze del sisma ed anch'essi destinatari su un piano generale degli interventi in parola;

quanto all'art. 3, per irragionevole disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori: benché il sisma del 2002, abbia inciso in egual misura su entrambe le categorie di soggetti, soltanto i primi tuttavia beneficerebbero della sospensione del versamento della propria quota di contribuzione.

È appena il caso di soggiungere, pur trattandosi di profilo non direttamente rilevante ai fini dell'esito del presente giudizio, che un'analogia ingiustificata disparità di trattamento sussisterebbe anche in danno dei lavoratori autonomi e degli imprenditori artigiani privi di dipendenti, i quali, pur essendo datori di lavoro «di se stessi», non potrebbero beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali gravanti a loro carico.

A parte quest'ultimo aspetto, che viene rilevato *ad colorandum* nel quadro delle incertezze ermeneutiche suscitate dal dettato legislativo, la questione di legittimità costituzionale che si solleva, oltre che non manifestamente infondata, è altresì rilevante ai fini del giudizio in corso, in ragione della circostanza che solo attraverso l'eliminazione della norma sospettata di incostituzionalità l'odierno ricorrente, quale lavoratore dipendente del settore pubblico avente residenza in un comune molisano individuato da ordinanza della protezione civile, potrebbe continuare a percepire la propria retribuzione al lordo della quota di contribuzione.

5. — In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con legge n. 290 del 2006, sia ove interpretato nel senso di conferire solo ai datori di lavoro e ai lavoratori privati il diritto di beneficiare della sospensione dei contributi, sia ove inteso nel senso che ai soli datori di lavoro privati è concesso il beneficio di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti istituti previdenziali.

Il giudizio deve pertanto essere sospeso, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe;

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 comma 1-bis del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, nei sensi di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

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

Così deciso in Campobasso, nella camera di consiglio del 24 gennaio 2007.

Il presidente: GIACCARDI

Il giudice estensore: MARRA

N. 690

Ordinanza del 22 febbraio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso sul ricorso proposto da Papa Fabio contro Ministero della giustizia

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-*bis*, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella udienza pubblica del 24 gennaio 2007.

Visto il ricorso 548/2005 proposto da Papa Fabio, rappresentato e difeso da Di Pardo avv. Salvatore, con domicilio eletto in Campobasso, via Garibaldi, 33, presso Di Pardo avv. Salvatore;

Contro Ministero della giustizia, rappresentato e difeso da Avvocatura distrettuale dello Stato, con domicilio eletto in Campobasso, via Garibaldi, 124, presso la sua sede, per l'accertamento del diritto del ricorrente alla percezione della retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.m. n. 3253 del 2002, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344, nonché per la condanna del Ministero resistente, in persona del Ministro *pro tempore*, al pagamento, a far data da novembre 2002, della retribuzione mensile al lordo delle ritenute previdenziali, così come disposto dalle citate norme, e per l'adozione delle misure cautelari necessarie per la fruizione del diritto nelle more del giudizio di merito *ex art.* 21, legge t.a.r. come novellato dall' art. 3, comma 1, legge n. 205/2001, anche previa disapplicazione e/o annullamento di atti contrari.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Vista l'ordinanza n. 322 emessa nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2005 con cui il Collegio ha accolto la domanda cautelare di sospensione;

Vista l'ordinanza n. 94 emessa nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006 con cui il Collegio ha accolto l'istanza di esecuzione della predetta ordinanza cautelare;

Visti gli atti tutti della causa.

Udito il relatore dott. Antonio Massimo Marra e uditi, altresì, i difensori delle parti: avv. Di Pardo per il ricorrente e l'avv. dello Stato Albano per il Ministero della giustizia;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Il ricorso.

1.1. — Il dott. Fabio Papa è dipendente del Ministero resistente e svolge la propria attività lavorativa, quale sostituto procuratore della Repubblica, presso il Tribunale di Campobasso, ha proposto a questo t.a.r. ricorso richiedendo l'accertamento del suo diritto a percepire la retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344.

A seguito degli eventi sismici che hanno investito la Regione Molise a cavallo dei mesi di ottobre e novembre del 2002, il d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, aveva previsto che nei confronti dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi nei territori di cui al d.P.C.m. 8 novembre 2002 — fossero sospesi, sino alla data del 31 marzo 2003, i versamenti dei contributi di previdenza e di assistenza sociale e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, ivi compresa la quota a carico dei lavoratori dipendenti, nonché di quelli con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

1.2. — L'interessato, sino al mese di febbraio 2005, aveva percepito la retribuzione al lordo delle ritenute previdenziali.

Con nota 15 febbraio 2005, n. 20264, l'I.N.P.D.A.P. ha, peraltro, ritenuto di dover temporaneamente sospendere la liquidazione dei visti rimborsi ai soggetti aventi sede legale od operativa nei territori colpiti dagli eventi calamitosi, assumendo la sussistenza di alleghe incertezze interpretative connesse all'operatività e all'estensione del provvedimento originario.

L'Amministrazione intimata ha, quindi, dal successivo mese di marzo 2005, applicato al dipendente le ritenute previdenziali e assistenziali.

1.3. — Con il presente ricorso il deducente ha chiesto l'accertamento del suo diritto a percepire le viste retribuzioni mensili, al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dalle surrichiamate disposizioni normative.

Egli ha premesso in punto di fatto: di essere magistrato in servizio presso la Procura generale della Repubblica di Campobasso; che, in conseguenza degli eventi sismici verificatisi in Molise alla fine dell'ottobre del 2002, l'art. 7 del citato d.P.C.m. n. 3253/2002 avrebbe previsto in favore dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi — la sospensione dei termini per l'effettuazione, tra l'altro, degli adempimenti connessi al versamento dei contributi previdenziali e di assistenza sociale.

Con la citata nota 15 febbraio 2005, l'I.N.P.D.A.P. ha peraltro sospeso temporaneamente la liquidazione dei rimborsi nei confronti dei predetti soggetti, sul presupposto dell'asserita indeterminatezza dell'ambito di operatività del beneficio di cui all'originario provvedimento;

A dire dell'interessato, il quadro normativo sopradelineato evidenzerebbe la sussistenza dell'obbligo, in capo ai datori di lavoro, di sospendere le trattenute previdenziali ed assistenziali relative ai propri dipendenti, che prestano servizio nel territorio della Provincia di Campobasso.

La pretesa avanzata dal ricorrente avrebbe, dunque, il suo sostrato normativo nel richiamato art. 7 dell'ordinanza n. 3253/2002, come sopra prorogato e modificato.

Alla suesposta argomentazione s'oppone la difesa erariale, a parere della quale l'infondatezza del ricorso si desumerebbe dalla *ratio* della *voluntas legis* di agevolare l'imprenditore — e non già il lavoratore — al fine di fargli riprendere l'attività lavorativa.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'interpretazione di detta disposizione escluderebbe dal suo spettro operativo i datori di lavoro pubblici, atteso che la *ratio* della stessa norma non sarebbe diretta a conseguire condizioni individuali di temporaneo arricchimento, bensì sulla scorta delle circolari via via diramate dall'I.N.P.D.A.P. ... ad alleviare gli oneri sociali gravanti sugli operatori economici...per consentire con agevolazione indiretta l'abbreviazione dei tempi di ripresa della produzione di valore aggiunto.

Conclude sul punto la difesa erariale che la norma in questione si rivolgerebbe esclusivamente ai datori di lavoro e non ai lavoratori, atteso che non sarebbe possibile dare una lettura differente alla locuzione con cui recita nei confronti dei soggetti residenti aventi sede legale od operativa: con tale *incipit* la disposizione individua evidentemente solo nei datori di lavoro i suoi destinatari.

1.4. — Questo tribunale con sentenza 29 aprile 2006, n. 400, ha statuito che la norma in questione si rivolge — tra i soggetti tenuti ai doveri contributivi — anche ai lavoratori dipendenti e ciò sulla base della seguente parabola argomentativa: se da una parte, l'inciso: ...«ivi compresa la quota di spettanza dei lavoratori dipendenti» potrebbe far pensare al datore di lavoro come unico beneficiario della sospensione contributiva, per altro verso sussistono, peraltro, i seguenti dati testuali che ben possono condurre ad opposta conclusione e, segnatamente: il suddetto comma parla genericamente di soggetti; laddove, i successivi commi quando vogliono riferirsi ai «datori di lavoro privati» (comma 7), ovvero, ai «lavoratori dipendenti» (comma 9), lo fanno specificamente; conseguentemente, argomentando *a contrario* può ritenersi che il termine generico «soggetti» sia onnicomprensivo ed abbracci tanto gli uni (datori di lavoro) quanto gli altri (lavoratori);

i beneficiari della sospensione contributiva sono, altresì, individuati nei soggetti residenti aventi sede legale od operativa alla data degli eventi sismici nel territorio della Provincia di Campobasso e Foggia; mentre, il requisito della sede legale riguarda le persone giuridiche, quello della residenza non può che riferirsi alle persone fisiche (arg. art. 46, secondo comma cod. civ.).

1.5. — Al fine di comporre le suesposte incertezze interpretative il legislatore è intervenuto con la recente legge 6 dicembre 2006, n. 290, che ha convertito in legge il d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, introducendo all'art. 6 il comma 1-*bis* del seguente letterale tenore: la legge 24 febbraio 1992, n. 225, si interpreta nel senso che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

In sostanza, con detta norma il legislatore ha stabilito che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

2. — Il quadro normativo.

2.1. — Va premesso per opportuna chiarezza che la legge 24 febbraio 1992, n. 225 contiene norme in materia di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile e che sulla scorta di detta legge è stata emanata la citata ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3253/2002 posta a sostegno delle richieste del deducente.

2.2. — Sull'esito del presente giudizio influisce, peraltro, la sopravvenuta disposizione di cui all'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, che secondo la tesi propugnata dalla difesa erariale, confortata peraltro dal tenore letterale della norma, rivestirebbe natura di interpretazione autentica della legge 24 febbraio 1992, n. 225; laddove, per il ricorrente tale disposizione avrebbe natura innovativa.

3. — Sulla natura innovativa, ovvero interpretativa, della norma di cui all' art. 6, comma 1-*bis*, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290.

3.1. — Argomenti a sostegno della natura innovativa della norma.

Il ricorrente, osserva che la norma in questione non potrebbe essere ritenuta d'interpretazione autentica perché essa non interpreterebbe alcuna norma preesistente facendo piuttosto generico riferimento all'intero corpo normativo contenuto nella suindicata legge n. 225/1992.

È noto che la legge interpretativa accerta il significato della norma interpretata fin dal momento in cui questa ultima è stata emanata.

Rivestendo la retroattività principio eccezionale — anche sotto il profilo di logica giuridica — poiché la causa è posteriore all'effetto rispetto alla regola della irretroattività delle disposizioni di legge, la norma d'interpretazione deve necessariamente essere esattamente circoscritta nei propri contorni soggettivi ed oggettivi e deve necessariamente precisare quale norma di legge essa provvede ad interpretare autenticamente.

Ciò non sarebbe accaduto nel caso di specie, sicché la legge n. 290/2006 si risolverebbe in una surrettizia interpretazione dell'art. 7 della o.P.C.m. n. 3253/2002; interpretazione che avendo ad oggetto fonti di rango diverso non potrebbe che essere del tutto illegittima.

3.2. — Argomenti a sostegno della natura interpretativa della norma.

Come rimarcato dalla difesa erariale l'intervenuta legge interpretativa avrebbe ristabilito sufficiente chiarezza e superato le ambiguità interpretative connesse alle viste difficoltà create dall'interpretazione dell'art. 7 della o.P.C.m. n. 3253/2002 (espressione della legge n. 225/1992) specie nell'individuazione del suo ambito di applicazione soggettivo.

La scelta del legislatore con la contestata interpretazione autentica sarebbe peraltro in linea con le argomentazioni già adottate dall'Amministrazione: per datori di lavoro non possono che considerarsi quelli privati, posto che la *ratio* del beneficio riposerebbe sull'incentivo alla produzione economica, prerogativa delle sole imprese private non essendo stato ancora attuato l'art. 43 della Costituzione.

3.3. — In relazione a queste ultime affermazioni, in sintesi, sembra corretto configurare la norma in questione come d'interpretazione autentica e non innovativa.

Proprio la disamina del quadro normativo di riferimento, effettuata nei § 1 e 2 della presente ordinanza, induce il Collegio a tale conclusione.

Sono tuttavia prospettabili, al riguardo, due diverse chiavi di lettura della norma interpretativa all'esame:

a) la prima, secondo cui, nel riferirsi ellitticamente ai «datori di lavoro privati», il legislatore abbia in realtà inteso circoscrivere il beneficio al sistema dei contributi previdenziali ed assistenziali afferenti all'area del lavoro privato, comprensivi delle quote di spettanza dei lavoratori che il datore di lavoro versa ordinariamente in qualità di sostituto e che, viceversa, in forza della norma interpretativa, dovrebbero essere corrisposti direttamente al lavoratore, salvo successivo rimborso rateale alle scadenze previste;

b) la seconda, in forza della quale solo i datori di lavoro privati beneficiano della sospensione del versamento dei contributi a loro carico, laddove tutti gli altri esponenti del mondo del lavoro (datori di lavoro pubblici, lavoratori subordinati pubblici e privati e lavoratori autonomi) ne sono radicalmente esclusi.

4. — I dubbi di legittimità costituzionale.

Una volta assodato che la norma di cui all'art. 6, 1-*bis* citata riveste natura interpretativa, ad avviso del Collegio la stessa appare sospetta di illegittimità costituzionale.

Ed invero ove la norma citata venga interpretata nel senso di conferire sia ai datori di lavoro che ai lavoratori del settore privato il beneficio di cui trattasi, la stessa si porrebbe in chiara violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui irrazionalmente discrimina situazioni fra loro perfettamente omogenee, quali quelle di cui sono titolari i lavoratori dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato.

Ove invece la norma dovesse interpretarsi nel senso di limitare al solo datore di lavoro privato il diritto di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti Istituti previdenziali e di trattenerla presso di sé, la stessa appare in contrasto con gli articoli 2 e 3 Cost., sotto i seguenti profili:

quanto all'art. 2 per ingiustificata esclusione dal godimento dei benefici emergenziali dei lavoratori dipendenti, anch'essi pregiudicati dalle conseguenze del sisma ed anch'essi destinatari su un piano generale degli interventi in parola;

quanto all'art. 3, per irragionevole disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori: benché il sisma del 2002, abbia inciso in egual misura su entrambe le categorie di soggetti, soltanto i primi tuttavia beneficerebbero della sospensione del versamento della propria quota di contribuzione.

È appena il caso di soggiungere, pur trattandosi di profilo non direttamente rilevante ai fini dell'esito del presente giudizio, che un'analoga ingiustificata disparità di trattamento sussisterebbe anche in danno dei lavoratori autonomi e degli imprenditori artigiani privi di dipendenti, i quali, pur essendo datori di lavoro «di se stessi», non potrebbero beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali gravanti a loro carico.

A parte quest'ultimo aspetto, che viene rilevato *ad colorandum* nel quadro delle incertezze ermeneutiche suscitate dal dettato legislativo, la questione di legittimità costituzionale che si solleva, oltre che non manifestamente infondata, è altresì rilevante ai fini del giudizio in corso, in ragione della circostanza che solo attraverso l'eliminazione della norma sospettata di incostituzionalità l'odierno ricorrente, quale lavoratore dipendente del settore pubblico avente residenza in un comune molisano individuato da ordinanza della protezione civile, potrebbe continuare a percepire la propria retribuzione al lordo della quota di contribuzione.

5. — In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con legge n. 290 del 2006, sia ove interpretato nel senso di conferire solo ai datori di lavoro e ai lavoratori privati il diritto di beneficiare della sospensione dei contributi, sia ove inteso nel senso che ai soli datori di lavoro privati è concesso il beneficio di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti Istituti previdenziali.

Il giudizio deve pertanto essere sospeso, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe;

Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 comma 1-bis del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, nei sensi di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

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

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2007.

Il Presidente: GIACCARDI

Il giudice estensore: MARRA

N. 691

Ordinanza del 22 febbraio 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise - Campobasso sul ricorso proposto da Venditti Rossana contro Ministero della giustizia

Calamità pubbliche e protezione civile - Provvidenze adottate a seguito degli eventi sismici nella Regione Molise tra i mesi di ottobre e novembre 1992 - Sospensione del versamento dei contributi previdenziali - Limitazione, con norma autoqualificata interpretativa, del beneficio ai soli datori di lavoro privato - Conseguente esclusione del beneficio per i lavoratori dipendenti - Denunciato carattere innovativo della norma censurata - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Ingiustificata disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori.

- Decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, art. 6, comma 1-*bis*, aggiunto dalla legge 6 dicembre 2006, n. 290.
- Costituzione, artt. 2 e 3.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella udienza pubblica del 24 gennaio 2007.

Visto il ricorso 547/2005 proposto da: Venditti Rossana, rappresentata e difesa da: Di Pardo avv. Salvatore, con domicilio eletto in Campobasso via Garibaldi 33, presso, Di Pardo avv. Salvatore;

Contro Ministero della Giustizia rappresentato e difeso da Avvocatura distrettuale dello Stato con domicilio eletto in Campobasso via Garibaldi, 124, presso la sua sede, per l'accertamento del diritto della ricorrente alla percezione della retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali secondo quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.m. n. 3253 del 2002, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003 n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344, nonché per la condanna del Ministero resistente, in persona del Ministro *pro tempore*, al pagamento, a far data da novembre 2002, della retribuzione mensile al lordo delle ritenute previdenziali, così come disposto dalle citate norme, e per l'adozione delle misure cautelari necessarie per la fruizione del diritto nelle more del giudizio di merito ex art. 21, legge t.a.r. come novellato dall'art. 3, comma 1, legge n. 205/2001, anche previa disapplicazione e/o annullamento di atti contrari.

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Vista l'ordinanza n. 307 emessa nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2005 con cui il Collegio ha accolto la domanda cautelare di sospensione;

Vista l'ordinanza n. 93 emessa nella Camera di consiglio del 5 aprile 2006 con cui il Collegio ha accolto l'istanza di esecuzione della predetta ordinanza cautelare;

Visti gli atti tutti della causa.

Udito il relatore dott. Antonio Massimo Marra e uditi, altresì, i difensori delle parti: avv. Di Pardo per il ricorrente e l'avv. dello Stato Albano per il Ministero della giustizia;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. — Il ricorso.

1.1. — La dott.ssa Rossana Venditti è dipendente del Ministero resistente e svolge la propria attività lavorativa, quale sostituto procuratore della Repubblica, presso il Tribunale di Campobasso, ha proposto a questo t.a.r. ricorso richiedendo l'accertamento del suo diritto a percepire la retribuzione mensile al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dall'art. 7 del d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253, così come prorogato e modificato dall'art. 8 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 2003, n. 3279, dall'art. 6 dell'ordinanza 11 luglio 2003, n. 3300, dall'art. 5 dell'ordinanza 19 marzo 2004, n. 3344.

A seguito degli eventi sismici che hanno investito la Regione Molise a cavallo dei mesi di ottobre e novembre del 2002, il d.P.C.m. 29 novembre 2002, n. 3253 aveva previsto che nei confronti dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi nei territori di cui al d.P.C.m. 8 novembre 2002 — fossero sospesi, sino alla data del 31 marzo 2003, i versamenti dei contributi di previdenza e di assistenza sociale e dei premi per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, ivi compresa la quota a carico dei lavoratori dipendenti, nonché di quelli con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

1.2. — L'interessata, sino al mese di febbraio 2005, aveva percepito la retribuzione al lordo delle ritenute previdenziali.

Con nota 15 febbraio 2005, n. 20264, l'I.N.P.D.A.P. ha, peraltro, ritenuto di dover temporaneamente sospendere la liquidazione dei visti rimborsi ai soggetti aventi sede legale od operativa nei territori colpiti dagli eventi calamitosi, assumendo la sussistenza di alleghe incertezze interpretative connesse all'operatività e all'estensione del provvedimento originario.

L'Amministrazione intimata ha, quindi, dal successivo mese di marzo 2005, applicato al dipendente le ritenute previdenziali e assistenziali.

1.3. — Con il presente ricorso la deducente ha chiesto l'accertamento del suo diritto a percepire le viste retribuzioni mensili, al lordo delle ritenute e trattenute previdenziali, in base a quanto previsto dalle surrichiamate disposizioni normative.

La ricorrente ha premesso in punto di fatto: di essere magistrato in servizio presso la Procura Generale della Repubblica di Campobasso; che, in conseguenza degli eventi sismici verificatisi in Molise alla fine dell'ottobre del 2002, l'art. 7 del citato d.P.C.m. n. 3253/2002 avrebbe previsto in favore dei soggetti residenti — aventi sede legale od operativa alla data dei predetti eventi calamitosi — la sospensione dei termini per l'effettuazione, tra l'altro, degli adempimenti connessi al versamento dei contributi previdenziali e di assistenza sociale.

Con la citata nota 15 febbraio 2005, l'I.N.P.D.A.P. ha peraltro sospeso temporaneamente la liquidazione dei rimborsi nei confronti dei predetti soggetti, sul presupposto dell'assenza indeterminatezza dell'ambito di operatività del beneficio di cui all'originario provvedimento;

A dire dell'interessata, il quadro normativo sopradelineato evidenzerebbe la sussistenza dell'obbligo, in capo ai datori di lavoro, di sospendere le trattenute previdenziali ed assistenziali relative ai propri dipendenti, che prestano servizio nel territorio della Provincia di Campobasso.

La pretesa avanzata dalla ricorrente avrebbe, dunque, il suo sostrato normativo nel richiamato art. 7 dell'ordinanza n. 3253/2002, come sopra prorogato e modificato.

Alla suesposta argomentazione s'oppone la difesa erariale, a parere della quale l'infondatezza del ricorso si desumerebbe dalla *ratio* della *voluntas legis* di agevolare l'imprenditore — e non già il lavoratore — al fine di fargli riprendere l'attività lavorativa.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'interpretazione di detta disposizione escluderebbe dal suo spettro operativo i datori di lavoro pubblici, atteso che la *ratio* della stessa norma non sarebbe diretta a conseguire condizioni individuali di temporaneo arricchimento, bensì sulla scorta delle circolari via via diramate dall'I.N.P.D.A.P. ...ad alleviare gli oneri sociali gravanti sugli operatori economici...per consentire con agevolazione indiretta l'abbreviazione dei tempi di ripresa della produzione di valore aggiunto.

Conclude sul punto la difesa erariale che la norma in questione si rivolgerebbe esclusivamente ai datori di lavoro e non ai lavoratori, atteso che non sarebbe possibile dare una lettura differente alla locuzione con cui recita nei confronti dei soggetti residenti aventi sede legale od operativa: con tale incipit la disposizione individua evidentemente solo nei datori di lavoro i suoi destinatari.

1.4. — Questo Tribunale con sentenza 29 aprile 2006, n. 400, ha statuito che la norma in questione si rivolge — tra i soggetti tenuti ai doveri contributivi — anche ai lavoratori dipendenti e ciò sulla base della seguente parabola argomentativa:

se da una parte, l'inciso: ... «ivi compresa la quota di spettanza dei lavoratori dipendenti» potrebbe far pensare al datore di lavoro come unico beneficiario della sospensione contributiva, per altro verso sussistono, peraltro, i seguenti dati testuali che ben possono condurre ad opposta conclusione e, segnatamente:

il suddetto conima parla genericamente di soggetti; laddove, i successivi commi quando vogliono riferirsi ai «datori di lavoro privati» (comma 7), ovvero, ai «lavoratori dipendenti» (comma 9), lo fanno specificamente; conseguentemente, argomentando *a contrario* può ritenersi che il termine generico «soggetti» sia onnicomprensivo ed abbracci tanto gli uni (datori di lavoro) quanto gli altri (lavoratori);

i beneficiari della sospensione contributiva sono, altresì, individuati nei soggetti residenti aventi sede legale od operativa alla data degli eventi sismici nel territorio della Provincia di Campobasso e Foggia; mentre, il requisito della sede legale riguarda le persone giuridiche, quello della residenza non può che riferirsi alle persone fisiche (arg. art. 46, secondo comma cod.civ.).

1.5. — Al fine di comporre le suesposte incertezze interpretative il legislatore è intervenuto con la recente legge 6 dicembre 2006, n. 290, che ha convertito in legge il d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, introducendo all'art. 6 il comma 1-*bis* del seguente letterale tenore: la legge 24 febbraio 1992, n. 225, si interpreta nel senso che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

In sostanza, con detta norma il legislatore ha stabilito che le disposizioni delle ordinanze di protezione civile che prevedono il beneficio della sospensione dei versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali e dei premi assicurativi si applicano esclusivamente ai datori di lavoro privati aventi sede legale ed operativa nei comuni individuati da ordinanze di protezione civile.

2. — Il quadro normativo.

2.1. — Va premesso per opportuna chiarezza che la legge 24 febbraio 1992, n. 225 contiene norme in materia di Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile e che sulla scorta di detta legge è stata emanata la citata ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3253/2002 posta a sostegno delle richieste del deducente.

2.2. — Sull'esito del presente giudizio influisce, peraltro, la sopravvenuta disposizione di cui all'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, che secondo la tesi propugnata dalla difesa erariale, confortata peraltro dal tenore letterale della norma, rivestirebbe natura di interpretazione autentica della legge 24 febbraio 1992, n. 225; laddove, per il ricorrente tale disposizione avrebbe natura innovativa.

3 — Sulla natura innovativa, ovvero interpretativa, della norma di cui all'art. 6, comma 1-*bis*, del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290.

3.1. — Argomenti a sostegno della natura innovativa della norma.

Il ricorrente, osserva che la norma in questione non potrebbe essere ritenuta d'interpretazione autentica perché essa non interpreterebbe alcuna norma preesistente facendo piuttosto generico riferimento all'intero corpo normativo contenuto nella suindicata legge n. 225/1992.

È noto che la legge interpretativa accerta il significato della norma interpretata fin dal momento in cui questa ultima è stata emanata.

Rivestendo la retroattività principio eccezionale — anche sotto il profilo di logica giuridica — poiché la causa è posteriore all'effetto rispetto alla regola della irretroattività delle disposizioni di legge, la norma d'interpretazione deve necessariamente essere esattamente circoscritta nei propri contorni soggettivi ed oggettivi e deve necessariamente precisare quale norma di legge essa provvede ad interpretare autenticamente.

Ciò non sarebbe accaduto nel caso di specie, sicché la legge n. 290/2006 si risolverebbe in una surrettizia interpretazione dell'art. 7 della o.P.C.m. n. 3253/2002; interpretazione che avendo ad oggetto fonti di rango diverso non potrebbe che essere del tutto illegittima.

3.2. — Argomenti a sostegno della natura interpretativa della norma.

Come rimarcato dalla difesa erariale l'intervenuta legge interpretativa avrebbe ristabilito sufficiente chiarezza e superato le ambiguità interpretative connesse alle viste difficoltà create dall'interpretazione dell'art. 7 della o.P.C.m. n. 3253/2002 (espressione della legge n. 225/1992) specie nell'individuazione del suo ambito di applicazione soggettivo.

La scelta del legislatore con la contestata interpretazione autentica sarebbe peraltro in linea con le argomentazioni già adottate dall'Amministrazione: per datori di lavoro non possono che considerarsi quelli privati, posto che la *ratio* del beneficio riposerebbe sull'incentivo alla produzione economica, prerogativa delle sole imprese private non essendo stato ancora attuato l'art. 43 della Cost.

3.3. — In relazione a queste ultime affermazioni, in sintesi, sembra corretto configurare la norma in questione come d'interpretazione autentica e non innovativa.

Proprio la disamina del quadro normativo di riferimento, effettuata nei § 1 e 2 della presente ordinanza, induce il Collegio a tale conclusione.

Sono tuttavia prospettabili, al riguardo, due diverse chiavi di lettura della norma interpretativa all'esame:

a) la prima, secondo cui, nel riferirsi ellitticamente ai «datori di lavoro privati», il legislatore abbia in realtà inteso circoscrivere il beneficio al sistema dei contributi previdenziali ed assistenziali afferenti all'area del lavoro privato, comprensivi delle quote di spettanza dei lavoratori che il datore di lavoro versa ordinariamente in qualità di sostituto e che, viceversa, in forza della norma interpretativa, dovrebbero essere corrisposti direttamente al lavoratore, salvo successivo rimborso rateale alle scadenze previste;

b) la seconda, in forza della quale solo i datori di lavoro privati beneficiano della sospensione del versamento dei contributi a loro carico, laddove tutti gli altri esponenti del mondo del lavoro (datori di lavoro pubblici, lavoratori subordinati pubblici e privati e lavoratori autonomi) ne sono radicalmente esclusi.

4. — I dubbi di legittimità costituzionale.

Una volta associato che la norma di cui all'art. 6, 1-*bis* citata riveste natura interpretativa, ad avviso del Collegio la stessa appare sospetta di illegittimità costituzionale.

Ed invero ove la norma citata venga interpretata nel senso di conferire sia ai datori di lavoro che ai lavoratori del settore privato il beneficio di cui trattasi, la stessa si porrebbe in chiara violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui irrazionalmente discrimina situazioni fra loro perfettamente omogenee, quali quelle di cui sono titolari i lavoratori dipendenti del settore pubblico e quelli del settore privato.

Ove invece la norma dovesse interpretarsi nel senso di limitare al solo datore di lavoro privato il diritto di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti Istituti previdenziali e di trattenerla presso di sé, la stessa appare in contrasto con gli articoli 2 e 3 Cost., sotto i seguenti profili:

quanto all'art. 2 per ingiustificata esclusione dal godimento dei benefici emergenziali dei lavoratori dipendenti, anch'essi pregiudicati dalle conseguenze del sisma ed anch'essi destinatari su un piano generale degli interventi in parola; quanto all'art. 3, per irragionevole disparità di trattamento tra datori di lavoro e lavoratori: benché il sisma del 2002, abbia inciso in egual misura su entrambe le categorie di soggetti, soltanto i primi tuttavia beneficerebbero della sospensione del versamento della propria quota di contribuzione.

È appena il caso di aggiungere, pur trattandosi di profilo non direttamente rilevante ai fini dell'esito del presente giudizio, che un'analogha ingiustificata disparità di trattamento sussisterebbe anche in danno dei lavoratori autonomi e degli imprenditori artigiani privi di dipendenti, i quali, pur essendo datori di lavoro «di se stessi», non potrebbero beneficiare della sospensione dei contributi previdenziali gravanti a loro carico.

A parte quest'ultimo aspetto, che viene rilevato *ad colorandum* nel quadro delle incertezze ermeneutiche suscitate dal dettato legislativo, la questione di legittimità costituzionale che si solleva, oltre che non manifestamente infondata, è altresì rilevante ai fini del giudizio in corso, in ragione della circostanza che solo attraverso l'eliminazione della norma sospettata di incostituzionalità l'odierno ricorrente, quale lavoratore dipendente del settore pubblico avente residenza in un comune molisano individuato da ordinanza della protezione civile, potrebbe continuare a percepire la propria retribuzione al lordo della quota di contribuzione.

5. — In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-*bis* del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con legge n. 290 del 2006, sia ove interpretato nel senso di conferire solo ai datori di lavoro e ai lavoratori privati il diritto di beneficiare della sospensione dei contributi, sia ove inteso nel senso che ai soli datori di lavoro privati è concesso il beneficio di non versare la propria quota di contribuzione ai competenti Istituti previdenziali.

Il giudizio deve pertanto essere sospeso, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe;

Visti gli artt 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 e 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 comma 1-bis del d.l. 9 ottobre 2006, n. 263, convertito con modificazioni nella legge 6 dicembre 2006, n. 290, nei sensi di cui in motivazione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della medesima ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

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

Così deciso in Campobasso, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2007.

Il Presidente: GIACCARDI

Il giudice estensore: MARRA

07C1188

N. 692

Ordinanza dell'8 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, sul ricorso proposto da E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing contro Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ed altri.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 207/2007, proposto da E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing, rappresentata e difesa dagli avv. Pietro Mancusi ed Antonella Persico, elettivamente domiciliata a Catanzaro in via R. Carbonari n. 1, presso lo studio dell'avv. Giampaolo Catricalà;

Contro il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Dipartimento protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Amministrazione provinciale di Cosenza, rappresentata e difesa da Gaetano Pignanelli, elettivamente domiciliata

a Catanzaro in via Schipani n. 110, presso lo studio dell'avv. Maria Gemma Talarico; comune di Cosenza, Regione Calabria, Azienda regionale protezione ambiente, Azienda Sanitaria n. 4 protezione ambientale, non costituiti in giudizio, per l'annullamento:

della nota Commissariale prot. 17265 in data 22 novembre 2006 comunicata alla ricorrente, in virtù della quale si rigettava la richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 presentata da E.N.I. S.p.A. con nota prot. n. RD 1321 T/PA del 23 ottobre 2006 avente ad oggetto il punto vendita n. 8643 sito in Cosenza;

dell'ordinanza n. 5205 in data 20 dicembre 2006 emessa da Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria in virtù della quale il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, vista la precedente nota di cui sopra, approvava il piano di caratterizzazione relativo al punto vendita, per la bonifica del sito *ex d.m.* n. 471/1999, con le prescrizioni indicate nel verbale della Conferenza di servizi del 27 maggio 2005;

nonché di ogni altro atto connesso, propedeutico, presupposto e/o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria e dell'Amministrazione provinciale di Cosenza;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore nella Camera di consiglio del 22 marzo 2007 il referendario Giovanni Ruiù;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con ricorso ritualmente notificato, depositato nella segreteria del tribunale in data 6 marzo 2007, l'E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing ha impugnato la nota commissariale prot. 17265 in data 22 novembre 2006, con la quale si rigettava la richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 presentata da E.N.I. S.p.A. con nota prot. n. RD 1321 T/PA del 23 ottobre 2006 avente ad oggetto il punto vendita n. 8643 sito in Cosenza e l'ordinanza n. 5205 del 20 dicembre 2006 emessa dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria in virtù della quale il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, vista la precedente nota di cui sopra, approvava il piano di caratterizzazione relativo al punto vendita, per la bonifica del sito *ex d.m.* n. 471/1999.

2. — I provvedimenti impugnati in questa sede sono stati emessi, dall'ufficio Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, in riscontro alla richiesta della Società ricorrente di procedere alla revisione dello stato di contaminazione di un proprio punto vendita a marchio AGIP sito nel comune di Cosenza, secondo quanto previsto dall'art. 265, comma 4.

3. — La società ricorrente intendeva infatti avvalersi della facoltà concessa dal suddetto articolo del d.lgs. n. 152/2006, di presentare fatti salvi gli interventi già realizzati alla entrata in vigore del citato decreto n. 152/2006, adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del decreto.

4. — In risposta a tale richiesta, con l'impugnata nota prot. 17265 emessa in data 22 novembre 2006, il Commissario delegato per l'emergenza ambientale della Regione Calabria, comunicava che in base alla vigente legislazione, la richiesta non risultava ammissibile. In particolare, in relazione ad un imminente modifica, in corso di pubblicazione, del d.lgs. n. 152/2006, il Commissario affermava che i procedimenti aperti alla data precedente il 1° maggio 2006, data d'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, erano da considerarsi sottoposti alle norme tecniche precedenti, definite dal d.m. n. 471/1999.

5. — Conseguentemente, il Commissario comunicava l'ordinanza commissariale n. 5205 del 20 dicembre 2006 con la quale si disponeva di approvare il Piano di Caratterizzazione relativo al punto vendita carburanti n. 8643 sito in Cosenza, con le prescrizioni indicate nel verbale della conferenza di servizi del 27 maggio 2005 e afferenti alle norme tecniche e procedure definite dal d.m. n. 471/1999.

6. — Con ricorso depositato il 6 marzo 2007 la Società ricorrente impugnava i provvedimenti in epigrafe dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Calabria, deducendo i seguenti motivi di ricorso.

1) Mancato adeguamento delle competenze del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria alla intervenuta abrogazione del d.lgs. n. 22/1997.

Il Commissario delegato avrebbe applicato una normativa non più in vigore in quanto abrogata dal d.lgs. n. 152/2006.

2) Violazione dell'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006. Omessa applicazione delle norme abrogative, la facoltà di rimodulazione e l'obbligo di concludere il procedimento *ex lege* n. 241/1990.

Il Commissario delegato avrebbe violato l'esplicito disposto dall'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006.

3) Violazione degli artt. 239, 240 e 242, d.lgs. n. 152/2006 e allegato alla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006: l'analisi di rischio e le procedure semplificate. Eccesso di potere per irragionevolezza, intrinseca illogicità e/o contraddittorietà della motivazione del provvedimento impugnato.

Le norme correttive del d.lgs. n. 152/2006, volte a disporre l'applicazione della normativa precedente (d.m. n. 471/1999) a tutte le procedure di bonifica non concluse alla data dell'entrata in vigore del decreto, invocata la Commissario delegato a sostegno della propria tesi, non sarebbero mai entrata in vigore.

4) Illegittimità derivata.

Il provvedimento, disapplicando l'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006, si porrebbe in contrasto con la normativa costituzionale e comunitaria.

7. — Si è costituita l'Amministrazione provinciale di Cosenza.

8. — Si è costituito l'ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, rilevando l'incompetenza dell'adito Tribunale amministrativo della Calabria, in quanto, secondo il disposto dell'art. 3, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate 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 consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

L'Amministrazione intimata ha, comunque, chiesto che il ricorso sia dichiarato irricevibile ed inammissibile o, in subordine, sia rigettato.

9. — Il Tribunale, chiamato a pronunciarsi sull'istanza cautelare proposta dall'E.N.I. S.p.A., ritiene di dovere esprimere dubbi di conformità alle norme costituzionali delle norme di cui art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, introdotti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

Dispone il comma 2-*bis* del menzionato art. 3: 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 consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

In connessione a tale previsione il comma 2-*ter* dispone: Le questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate d'ufficio. 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 successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-*bis* della stessa legge.

Strettamente connessa alle previsioni di cui sopra quelle di cui al comma 2-*quater*, alla stregua delle quali: 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.

Quanto alla rilevanza delle questioni di illegittimità costituzionale, va osservato che, nel presente giudizio, proposto in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, hanno incidenza specifica la norma di cui al comma 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 3, che contemplano una deroga al criterio previsto dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ai fini della determinazione del Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, introducendo un'ipotesi di competenza funzionale del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, inderogabile e rilevabile d'ufficio (comma 2-*ter*).

Ne consegue che, in applicazione di tali norme, questo tribunale dovrebbe limitarsi a declinare la competenza, in favore del T.a.r. del Lazio.

10. — Ciò premesso in ordine alla rilevanza della questione, il Collegio condivide pienamente i dubbi di costituzionalità, non prettamente attinenti all'ordinamento regionale siciliano, affacciati in ordine alle dette norme dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sezione I, con ordinanza n. 67 del 6 marzo 2006 (la questione risulta sollevata anche da T.a.r. Sicilia, Catania, sez. I, 7 marzo 2006, n. 90, nonché, nei medesimi termini, da questo tribunale con ordinanza n. 40 del 21 aprile 2006 e n. 97 e 98 del 4 ottobre 2006).

Ed invero, tali dubbi si pongono in primo luogo con riferimento all'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali (destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria, in genere dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o sub regionali).

Invero la disposizione in esame prevede, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'attribuzione di competenza al T.a.r. del Lazio a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate, nonché dei provvedimenti dei commissari che agiscano in virtù della delega prevista dal successivo comma 4; e quindi per atti che possono assumere, e normalmente assumono, un'incidenza limitata a specifici ambiti territoriali.

In definitiva, mentre l'impugnazione di provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del T.a.r. regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza (art. 3 della legge n. 1034/1971), ove sia stata dichiarata la situazione di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'impugnazione dei provvedimenti volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive (quale l'autorizzazione prevista dall'art. 27 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che viene in rilievo nella presente controversia, ordinariamente attribuita alla competenza delle regioni, con la partecipazione procedimentale degli enti territoriali locali), adottati dagli organi governativi o dai commissari all'uopo nominati (che peraltro frequentemente coincidono con le medesime persone fisiche titolari degli uffici a cui spetta in via ordinaria la cura dell'interesse preso in considerazione), rientra nella competenza funzionale ed inderogabile del T.a.r. del Lazio, in forza della norma di legge in esame.

11. — Tale diversità non appare giustificabile dalla eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati dal governo o dai commissari nominati ai sensi dell'art. 5, comma 4 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

In primo luogo, nel nostro sistema non esiste una distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali in dipendenza della maggiore o minore rilevanza dell'interesse sotteso al provvedimento impugnato; ed ove venisse in ipotesi, introdotta apparirebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali che pongono su un piano paritario i diversi tribunali amministrativi regionali, distribuiti su base regionale (art. 125 Cost.).

Ma appare decisiva la considerazione che il rilievo dell'interesse preso in considerazione non muta a secondo che venga curato attraverso i normali strumenti ordinamentali, ovvero attraverso strumenti ed organi *extra ordinem*, che si vengono a sovrapporre alle ordinarie competenze e procedure, per ragioni di particolare urgenza. Invero le situazioni che giustificano lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato, ma per l'urgenza di provvedere nei casi «di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», e che difficilmente potrebbero essere adeguatamente affrontati in assenza di agili rimedi, immediatamente efficaci.

E se la straordinarietà degli eventi che devono essere fronteggiati giustifica la straordinarietà dei mezzi e dei poteri di carattere sostanziale all'uopo previsti, la sottoposizione degli atti adottati, nell'ambito della rilevata situazione di emergenza, a peculiari regimi di impugnazione appare del tutto irragionevole e sembra comportare un'ingiustificata lesione dell'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, che le disposizioni di legge in esame non possano, neanche in tesi, trovare fondamento in una ipotetica — ma a giudizio del Collegio inesistente — maggiore rilevanza dell'interesse curato, è comprovato dal fatto che il regime derogatorio previsto dal comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge n. 21/2006, quale risulta chiaramente dalla formulazione letterale della norma, riguarda le ordinanze e gli atti commissariali adottati nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ma non i provvedimenti che tali situazioni di emergenza dichiarino e che, ove si riferiscano a situazioni di limitata estensione territoriale, come sovente accade, continuano a rientrare nella ordinaria competenza del T.a.r. della regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza.

Di tal che, ad esempio, nella fattispecie in esame, mentre il provvedimento governativo (deliberazione del Consiglio dei ministri e successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: art. 5, comma 1, legge 24 febbraio 1992, n. 225) concernente la dichiarazione dello stato di emergenza nell'ambito della Regione Calabria, nei settori considerati, ed il conseguente atto di nomina del Commissario delegato, rimarrebbero suscettibili di impugnativa nell'ordinaria sede territoriale periferica competente (T.a.r. Calabria), i provvedimenti adottati dall'autorità straordinaria per ultimo citata rientrerebbero nella esclusiva cognizione del T.a.r. Lazio, sede di Roma.

L'irragionevolezza del disegno complessivo che ne consegue, oltre ad elidere qualsiasi possibilità di individuare valide ragioni a supporto della deroga introdotta, tali da non portare alla conclusione che le disposizioni in esame determinano, puramente e semplicemente, un'ingiustificata disparità di trattamento, non può non essere autonomamente valutata anche per la lesione al principio costituzionale di ragionevolezza, che deve presiedere alla redazione dei testi di legge.

12. — Il Collegio ha ben presente la sentenza della Corte costituzionale n. 189/1992, con la quale è stato ritenuto compatibile con il dettato costituzionale l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, che attribuisce al T.a.r. Lazio la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.

Ma in quella circostanza, a giustificazione della deroga alla ordinaria competenza prevista dalla legge n. 1034/1971, è stata posta in rilievo la particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale, oltre che la peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari, che li rendono non assimilabili o comparabili ad altre categorie di pubblici dipendenti; circostanze del tutto estranee alle vicende per le quali trova applicazione la norma in esame.

Peraltro non sembra secondario rilevare che il foro previsto per i pubblici dipendenti dal comma 2 dell'art. 3 della legge n. 1034/1971, costituisce già una deroga, seppur di carattere generale, alla prioritaria regola prevista dal medesimo comma, che individua, quale principio cardine della distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, l'ambito di efficacia del provvedimento impugnato.

Da ciò consegue che, in dipendenza del particolare ruolo costituzionale rivestito dal C.S.M. e della particolare funzione svolta dai magistrati ordinari, non appare irragionevole che, rispetto a provvedimenti che hanno efficacia sull'intero territorio nazionale, il Legislatore ritenga più opportuno seguire il criterio prioritario di distribuzione di competenza tra i diversi tribunali, piuttosto che il criterio derogatorio costituito dal foro speciale per i pubblici dipendenti.

Ma anche tale linea argomentativa sarebbe del tutto inutilizzabile rispetto alla vicenda in esame, nella quale viene derogato proprio il criterio principale di distribuzione della competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondato sulla incidenza territoriale del provvedimento impugnato.

Invero, la deroga prevista dai commi 2-*bis* e seguenti dell'art. 3 del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, rispetto alle regole generali di distribuzione della competenza indicate dall'art. 3 della legge n. 1034/1971, non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale, idonea a giustificare la disparità di trattamento che indubbiamente si viene ad operare tra situazioni eguali, con conseguente lesione dei principi desumibili dall'art. 3 della Costituzione.

13. — Le disposizioni di legge in esame appaiono inoltre in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto l'attrazione delle controversie ivi previste alla competenza del T.a.r. del Lazio indiscutibilmente comporta un ingiustificato aggravio organizzativo e di costi a cui devono andare incontro i soggetti incisi dai provvedimenti adottati dagli organi governativi e dai commissari, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che intendano tutelare in giudizio le loro posizioni soggettive, con riguardo ai provvedimenti localizzati in ambiti territoriali non ricadenti nella Regione Lazio.

La lesione al principio desumibile dall'art. 24 della Costituzione risulta ancor più significativa se si tiene conto della molteplicità e della varietà dei provvedimenti che rientrano nella previsione di legge, tali pertanto da toccare interessi idonei a frazionarsi in molteplici ed eterogenee posizioni soggettive.

14. — Viene altresì vistosamente conculcato anche il principio, enunciato in Costituzione, del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa, attuato, fin dal 1971 (legge 6 dicembre 1971, n. 1034), con l'attribuire ai tribunali amministrativi regionali la cognizione di tutte le controversie scaturenti dalla contestazione di atti della p.a. destinati ad esaurire i propri effetti «in loco».

Sotto questo aspetto, le norme in esame risultano quindi in contrasto anche con l'art. 125, secondo comma, della Costituzione.

Ritiene invero questo giudice remittente che, con la previsione di organi di giustizia amministrativa di primo grado in ambito regionale, il Costituente abbia inteso garantire una distribuzione territoriale dei tribunali amministrativi regionali tale da agevolare il ricorso alla giustizia amministrativa, in sostanziale coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione.

Se è vero che il T.a.r. del Lazio fa comunque parte del complesso della giustizia amministrativa di primo grado, articolata su base regionale, è pur vero che l'attribuzione a tale T.a.r. di controversie in nessun modo connesse a criteri di distribuzione territoriale, finisce per svuotare di contenuto la previsione dell'art. 125 della Costituzione, violando il senso del principio in esso espresso, e creando una sorta di gerarchia tra i T.a.r. territoriali, incompatibile con il dettato e lo spirito della Costituzione e realizzando anche un non irrilevante *vulnus* del principio generale del «giusto processo», quale desumibile dal testo novellato dall'art. 111 della Costituzione.

15. — Detto per inciso, in quanto la questione non ha rilevanza nel presente giudizio, suscita dubbi di costituzionalità anche il regime transitorio previsto dalle disposizioni di legge in esame, che trova applicazione alla controversia oggetto del presente giudizio.

Invero, lo spostamento di competenza che comporta il comma 2-*quater* dell'art. 3 anche per i giudizi in corso al momento della entrata in vigore delle disposizioni in esame, legittimamente instaurati presso i diversi T.a.r. territoriali, secondo le disposizioni di legge vigenti al momento della loro proposizione, appare in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, determinando la sottrazione del giudizio al «giudice naturale precostituito per legge».

16. — In conclusione, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale le norme dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Il giudizio, pertanto, va sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio incidentale di costituzionalità.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata ed, in conseguenza, solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicare la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 22 marzo 2007.

Il Presidente f.f.: IANNINI

L'estensore: RUIU

N. 693

Ordinanza dell'8 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, sul ricorso proposto da E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing contro Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ed altri.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 189/2007, proposto da E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing, rappresentata e difesa dagli avv. Pietro Mancusi ed Antonella Persico, elettivamente domiciliata a Catanzaro in via R. Carhonari n. 1, presso lo studio dell'avv. Giampaolo Catricalà;

Contro il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Dipartimento protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Amministrazione provinciale di Reggio Calabria, Comune di Rosarno, Regione Calabria, Azienda regionale protezione ambiente, Azienda sanitaria n. 10 di Palmi non costituiti in giudizio, per l'annullamento:

della nota del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria prot. n. 17264 in data 23 novembre 2006, con la quale si rigettava la richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006 presentata da E.N.I. S.p.A., con nota prot. n. RD 1322 T/PA datata 25 ottobre 2006 avente ad oggetto il punto vendita n. S4990 sito in Rosarno (RC) via Nazionale; nonché di ogni altro atto propedeutico, connesso o consequenziale;

nonché di ogni altro atto connesso, propedeutico, presupposto e/o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria.

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore nella Camera di consiglio del 22 marzo 2007 il referendario Giovanni Ruiu.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con ricorso ritualmente notificato, depositato nella segreteria del tribunale in data 27 febbraio 2007, l'E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing ha impugnato la nota commissariale prot. 17264 in data 23 novembre 2006, con la quale si rigettava la richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 presentata da E.N.I. S.p.A. con nota prot. n. RD 1322 T/PA del 25 ottobre 2006 avente ad oggetto il punto vendita n. S4990 sito in Rosarno (RC).

2. — Il provvedimento impugnato in questa sede è stato emesso, dall'Ufficio commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, in riscontro alla richiesta della società ricorrente di procedere alla revisione dello stato di contaminazione di un proprio punto vendita a marchio AGIP sito nel Comune di Cosenza, secondo quanto previsto dall'art. 265, comma 4.

3. — La società ricorrente intendeva infatti avvalersi della facoltà concessa dal suddetto articolo del d.lgs. n. 152/2006, di presentare fatti salvi gli interventi già realizzati alla entrata in vigore del citato decreto n. 152/2006, adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del decreto.

4. — In risposta a tale richiesta, con l'impugnata nota prot. 17264 emessa in data 23 novembre 2006, il Commissario delegato per l'emergenza ambientale della Regione Calabria, comunicava che in base alla vigente legislazione, la richiesta non risultava ammissibile. In particolare, in relazione ad un imminente modifica, in corso di pubblicazione, del d.lgs. n. 152/2006, il Commissario affermava che i procedimenti aperti alla data precedente il 1° maggio 2006, data d'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, erano da considerarsi sottoposti alle norme tecniche precedenti, definite dal d.m. n. 471/1999.

5. — Con ricorso depositato il 27 febbraio 2007 la società ricorrente impugnava il provvedimento in epigrafe dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Calabria, deducendo i seguenti motivi di ricorso.

1) Mancato adeguamento delle competenze del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria alla intervenuta abrogazione del d.lgs. n. 22/1997.

Il Commissario delegato avrebbe applicato una normativa non più in vigore in quanto abrogata dal d.lgs. n. 152/2006.

2) Violazione dell'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006. Omessa applicazione delle norme abrogative, la facoltà di rimodulazione e l'obbligo di concludere il procedimento *ex lege* n. 241/1990.

Il Commissario delegato avrebbe violato l'esplicito disposto dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006.

3) Violazione degli artt. 239, 240 e 242, d.lgs. n. 152/2006 e allegato alla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006: l'analisi di rischio e le procedure semplificate. Eccesso di potere per irragionevolezza, intrinseca illogicità e/o contraddittorietà della motivazione del provvedimento impugnato.

Le norme correttive del d.lgs. n. 152/2006, volte a disporre l'applicazione della normativa precedente (d.m. n. 471/1999) a tutte le procedure di bonifica non concluse alla data dell'entrata in vigore del decreto, invocata dal Commissario delegato a sostegno della propria tesi, non sarebbero mai entrate in vigore.

4) Illegittimità derivata.

Il provvedimento, disapplicando l'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006, si porrebbe in contrasto con la normativa costituzionale e comunitaria.

6. — Si è costituito l'ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, rilevando l'incompetenza dell'adito Tribunale amministrativo della Calabria, in quanto, secondo il disposto dell'art. 3, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, in tutte

le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

L'Amministrazione intimata ha, comunque, chiesto che il ricorso sia dichiarato irricevibile ed inammissibile o, in subordine, sia rigettato.

7. — Il tribunale, chiamato a pronunciarsi sull'istanza cautelare proposta dall'E.N.I. S.p.A., ritiene di dovere esprimere dubbi di conformità alle norme costituzionali delle norme di cui art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, introdotti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

Dispone il comma 2-*bis* del menzionato art. 3: In tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

In connessione a tale previsione il comma 2-*ter* dispone: Le questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'articolo 23-*bis* della stessa legge.

Strettamente connessa alle previsioni di cui sopra quelle di cui al comma 2-*quater*, alla stregua delle quali: 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.

Quanto alla rilevanza delle questioni di illegittimità costituzionale, va osservato che, nel presente giudizio, proposto in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, hanno incidenza specifica le norme di cui al comma 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 3, che contemplano una deroga al criterio previsto dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ai fini della determinazione del Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, introducendo un'ipotesi di competenza funzionale del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, inderogabile e rilevabile d'ufficio (comma 2-*ter*).

Ne consegue che, in applicazione di tali norme, questo tribunale dovrebbe limitarsi a declinare la competenza, in favore del T.a.r. del Lazio.

8. — Ciò premesso in ordine alla rilevanza della questione, il Collegio condivide pienamente i dubbi di costituzionalità, non prettamente attinenti all'ordinamento regionale siciliano, affacciati in ordine alle dette norme dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sezione I, con ordinanza n. 67 del 6 marzo 2006 (la questione risulta sollevata anche da T.a.r. Sicilia, Catania, sez. I, 7 marzo 2006, n. 90, nonché, nei medesimi termini da questo tribunale con ordinanza n. 40 del 21 aprile 2006 e nn. 97 e 98 del 4 ottobre 2006).

Ed invero, tali dubbi si pongono in primo luogo con riferimento all'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali (destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria, in genere dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o *sub* regionali).

Invero la disposizione in esame prevede, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'attribuzione di competenza al T.a.r. del Lazio a conoscere della

legittimità delle ordinanze adottate, nonché dei provvedimenti dei commissari che agiscano in virtù della delega prevista dal successivo comma 4, e quindi per atti che possono assumere, e normalmente assumono, un'incidenza limitata a specifici ambiti territoriali.

In definitiva, mentre l'impugnazione di provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del t.a.r. regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza (art. 3 della legge n. 1034/1971), ove sia stata dichiarata la situazione di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'impugnazione dei provvedimenti volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive (quale l'autorizzazione prevista dall'art. 27 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che viene in rilievo nella presente controversia, ordinariamente attribuita alla competenza delle regioni, con la partecipazione procedimentale degli enti territoriali locali), adottati dagli organi governativi o dai commissari all'uopo nominati (che peraltro frequentemente coincidono con le medesime persone fisiche titolari degli uffici a cui spetta in via ordinaria la cura dell'interesse preso in considerazione), rientra nella competenza funzionale ed inderogabile del T.a.r. del Lazio, in forza della norma di legge in esame.

9. — Tale diversità non appare giustificabile dalla eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati dal governo o dai commissari nominati ai sensi dell'art. 5, comma 4 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

In primo luogo, nel nostro sistema non esiste una distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali in dipendenza della maggiore o minore rilevanza dell'interesse sotteso al provvedimento impugnato; ed ove venisse in ipotesi, introdotta apparirebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali che pongono su un piano paritario i diversi tribunali amministrativi regionali, distribuiti su base regionale (art. 125 Cost.).

Ma appare decisiva la considerazione che il rilievo dell'interesse preso in considerazione non muta a secondo che venga curato attraverso i normali strumenti ordinamentali, ovvero attraverso strumenti ed organi *extra ordinem*, che si vengono a sovrapporre alle ordinarie competenze e procedure, per ragioni di particolare urgenza.

Invero le situazioni che giustificano lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato, ma per l'urgenza di provvedere nei casi «di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», e che difficilmente potrebbero essere adeguatamente affrontati in assenza di agili rimedi, immediatamente efficaci.

E se la straordinarietà degli eventi che devono essere fronteggiati giustifica la straordinarietà dei mezzi e dei poteri di carattere sostanziale all'uopo previsti, la sottoposizione degli atti adottati, nell'ambito della rilevata situazione di emergenza, a peculiari regimi di impugnazione appare del tutto irragionevole e sembra comportare un'ingiustificata lesione dell'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, che le disposizioni di legge in esame non possano, neanche in tesi, trovare fondamento in una ipotetica — ma a giudizio del Collegio inesistente — maggiore rilevanza dell'interesse curato, è comprovato dal fatto che il regime derogatorio previsto dal comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge n. 21/2006, quale risulta chiaramente dalla formulazione letterale della norma, riguarda le ordinanze e gli atti commissariali adottati nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ma non i provvedimenti che tali situazioni di emergenza dichiarino e che, ove si riferiscano a situazioni di limitata estensione territoriale, come sovente accade, continuano a rientrare nella ordinaria competenza del t.a.r. della regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza.

Di tal che, ad esempio, nella fattispecie in esame, mentre il provvedimento governativo (deliberazione del Consiglio dei ministri e successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: art. 5, comma 1, legge 24 febbraio 1992, n. 225) concernente la dichiarazione dello stato di emergenza nell'ambito della Regione Calabria, nei settori considerati, ed il conseguente atto di nomina del Commissario delegato, rimarrebbero

suscettibili di impugnativa nell'ordinaria sede territoriale periferica competente (T.a.r. Calabria), i provvedimenti adottati dall'autorità straordinaria per ultimo citata rientrerebbero nella esclusiva cognizione del T.a.r. Lazio, sede di Roma.

L'irragionevolezza del disegno complessivo che ne consegue, oltre ad elidere qualsiasi possibilità di individuare valide ragioni a supporto della deroga introdotta, tali da non portare alla conclusione che le disposizioni in esame determinano, puramente e semplicemente, un'ingiustificata disparità di trattamento, non può non essere autonomamente valutata anche per la lesione al principio costituzionale di ragionevolezza, che deve presiedere alla redazione dei testi di legge.

10. — Il Collegio ha ben presente la sentenza della Corte costituzionale n. 189/1992, con la quale è stato ritenuto compatibile con il dettato costituzionale l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, che attribuisce al T.a.r. Lazio la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.

Ma in quella circostanza, a giustificazione della deroga alla ordinaria competenza prevista dalla legge n. 1034/1971, è stata posta in rilievo la particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale, oltre che la peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari, che li rendono non assimilabili o comparabili ad altre categorie di pubblici dipendenti; circostanze del tutto estranee alle vicende per le quali trova applicazione la norma in esame.

Peraltro non sembra secondario rilevare che il foro previsto per i pubblici dipendenti dal secondo comma dell'art. 3 della legge n. 1034/1971, costituisce già una deroga, seppur di carattere generale, alla prioritaria regola prevista dal medesimo comma, che individua, quale principio cardine della distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, l'ambito di efficacia del provvedimento impugnato.

Da ciò consegue che, in dipendenza del particolare ruolo costituzionale rivestito dal C.S.M. e della particolare funzione svolta dai magistrati ordinari, non appare irragionevole che, rispetto a provvedimenti che hanno efficacia sull'intero territorio nazionale, il Legislatore ritenga più opportuno seguire il criterio prioritario di distribuzione di competenza tra i diversi tribunali, piuttosto che il criterio derogatorio costituito dal foro speciale per i pubblici dipendenti.

Ma anche tale linea argomentativa sarebbe del tutto inutilizzabile rispetto alla vicenda in esame, nella quale viene derogato proprio il criterio principale di distribuzione della competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondato sulla incidenza territoriale del provvedimento impugnato.

Invero, la deroga prevista dai commi 2-*bis* e seguenti dell'art. 3 del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, rispetto alle regole generali di distribuzione della competenza indicate dall'art. 3 della legge n. 1034/1971, non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale, idonea a giustificare la disparità di trattamento che indubbiamente si viene ad operare tra situazioni eguali, con conseguente lesione dei principi desumibili dall'art. 3 della Costituzione.

11. — Le disposizioni di legge in esame appaiono inoltre in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto l'attrazione delle controversie ivi previste alla competenza del T.a.r. del Lazio indiscutibilmente comporta un ingiustificato aggravio organizzativo e di costi a cui devono andare incontro i soggetti incisi dai provvedimenti adottati dagli organi governativi e dai commissari, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che intendano tutelare in giudizio le loro posizioni soggettive, con riguardo ai provvedimenti localizzati in ambiti territoriali non ricadenti nella Regione Lazio.

La lesione al principio desumibile dall'art. 24 della Costituzione risulta ancor più significativa se si tiene conto della molteplicità e della varietà dei provvedimenti che rientrano nella previsione di legge, tali pertanto da toccare interessi idonei a frazionarsi in molteplici ed eterogenee posizioni soggettive.

12. — Viene altresì vistosamente conculcato anche il principio, enunciato in Costituzione, del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa, attuato, fin dal 1971 (legge 6 dicembre 1971, n. 1034), con l'attribuire ai tribunali amministrativi regionali la cognizione di tutte le controversie scaturenti dalla contestazione di atti della p.a. destinati ad esaurire i propri effetti «in loco».

Sotto questo aspetto, le norme in esame risultano quindi in contrasto anche con l'art. 125, secondo comma, della Costituzione.

Ritiene invero questo giudice remittente che, con la previsione di organi di giustizia amministrativa di primo grado in ambito regionale, il Costituente abbia inteso garantire una distribuzione territoriale dei tribunali amministrativi regionali tale da agevolare il ricorso alla giustizia amministrativa, in sostanziale coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione.

Se è vero che il T.a.r. del Lazio fa comunque parte del complesso della giustizia amministrativa di primo grado, articolata su base regionale, è pur vero che l'attribuzione a tale t.a.r. di controversie in nessun modo connesse a criteri di distribuzione territoriale, finisce per svuotare di contenuto la previsione dell'art. 125 della Costituzione, violando il senso del principio in esso espresso, e creando una sorta di gerarchia tra i t.a.r. territoriali, incompatibile con il dettato e lo spirito della Costituzione e realizzando anche un non irrilevante *vulnus* del principio generale del «giusto processo», quale desumibile dal testo novellato dall'art. 111 della Costituzione.

13. — Detto per inciso, in quanto la questione non ha rilevanza nel presente giudizio, suscita dubbi di costituzionalità anche il regime transitorio previsto dalle disposizioni di legge in esame, che trova applicazione alla controversia oggetto del presente giudizio.

Invero, lo spostamento di competenza che comporta il comma 2-*quater* dell'art. 3 anche per i giudizi in corso al momento della entrata in vigore delle disposizioni in esame, legittimamente instaurati presso i diversi t.a.r. territoriali, secondo le disposizioni di legge vigenti al momento della loro proposizione, appare in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, determinando la sottrazione del giudizio al «giudice naturale precostituito per legge».

14. — In conclusione, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale le norme dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Il giudizio, pertanto, va sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio incidentale di costituzionalità.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata ed, in conseguenza, solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicare la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 22 marzo 2007.

Il Presidente f.f.: IANNINI

L'estensore: RUIU

N. 694

Ordinanza dell'8 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, sul ricorso proposto da E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing contro Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ed altri.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 202/2007, proposto da E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing, rappresentata e difesa dagli avv. Pietro Mancusi ed Antonella Persico, elettivamente domiciliata a Catanzaro in via R. Carbonari n. 1, presso lo studio dell'avv. Giampaolo Catricalà;

Contro il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Dipartimento protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Amministrazione provinciale di Cosenza, rappresentata e difesa da Gaetano Pignanelli, elettivamente domiciliata a Catanzaro in via Schipani n. 110, presso lo studio dell'avv. Maria Gemma Talarico; Comune di Cosenza, Regione Calabria, Azienda regionale protezione ambiente, Azienda Sanitaria n. 4 protezione ambientale, non costituiti in giudizio, per l'annullamento:

della nota Commissariale prot. 17209 in data 22 novembre 2006 comunicata alla ricorrente, in virtù della quale si rigettava la richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 presentata da ENI S.p.A. con nota prot. n. RD 1320 T/PA del 23 ottobre 2006 avente ad oggetto il punto vendita n. S4978 sito in viale Trimestre - Cosenza;

nonché di ogni altro atto connesso, propedeutico, presupposto e/o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria e dell'Amministrazione provinciale di Cosenza;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore nella Camera di consiglio del 22 marzo 2007 il referendario Giovanni Ruiu.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con ricorso ritualmente notificato, depositato nella segreteria del tribunale in data 2 marzo 2007, l'E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing ha impugnato la nota commissariale prot. 17209 in data 22 novembre 2006, con la quale si rigettava la richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 presentata da ENI S.p.A. con nota prot. n. RD 1320 T/PA del 23 ottobre 2006 avente ad oggetto il punto vendita n. S4978 sito in Cosenza.

2. — Il provvedimento impugnato in questa sede è stato emesso, dall'ufficio Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, in riscontro alla richiesta della società ricorrente di procedere alla revisione dello stato di contaminazione di un proprio punto vendita a marchio AGIP sito nel Comune di Cosenza, secondo quanto previsto dall'art. 265, comma 4.

3. — La società ricorrente intendeva infatti avvalersi della facoltà concessa dal suddetto articolo del d.lgs. n. 152/2006, di presentare fatti salvi gli interventi già realizzati alla entrata in vigore del citato decreto n. 152/2006, adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del decreto.

4. — In risposta a tale richiesta, con l'impugnata nota prot. 17209 emessa in data 22 novembre 2006, il Commissario delegato per l'emergenza ambientale della Regione Calabria, comunicava che in base alla vigente legislazione, la richiesta non risultava ammissibile. In particolare, in relazione ad un imminente modifica, in corso di pubblicazione, del d.lgs. n. 152/2006, il Commissario affermava che i procedimenti aperti alla data precedente il 1° maggio 2006, data d'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, erano da considerarsi sottoposti alle norme tecniche precedenti, definite dal d.m. n. 471/1999.

5. — Con ricorso depositato il 2 marzo 2007 la società ricorrente impugnava il provvedimento in epigrafe dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Calabria, deducendo i seguenti motivi di ricorso.

1) Mancato adeguamento delle competenze del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria alla intervenuta abrogazione del d.lgs. n. 22/1997.

Il Commissario delegato avrebbe applicato una normativa non più in vigore in quanto abrogata dal d.lgs. n. 152/2006.

2) Violazione dell'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006. Omessa applicazione delle norme abrogative, la facoltà di rimodulazione e l'obbligo di concludere il procedimento *ex lege* n. 241/1990.

Il Commissario delegato avrebbe violato l'esplicito disposto dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006.

3) Violazione degli artt. 239, 240 e 242, d.lgs. n. 152/2006 e allegato alla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006: l'analisi di rischio e le procedure semplificate. Eccesso di potere per irragionevolezza, intrinseca illogicità e/o contraddittorietà della motivazione del provvedimento impugnato.

Le norme correttive del d.lgs. n. 152/2006, volte a disporre l'applicazione della normativa precedente (d.m. n. 471/1999) a tutte le procedure di bonifica non concluse alla data dell'entrata in vigore del decreto, invocate dal Commissario delegato a sostegno della propria tesi, non sarebbero mai entrate in vigore.

4) Illegittimità derivata.

Il provvedimento, disapplicando l'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006, si porrebbe in contrasto con la normativa costituzionale e comunitaria.

6. — Si è costituita l'Amministrazione provinciale di Cosenza.

7. — Si è costituito l'ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della regione Calabria, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, rilevando l'incompetenza dell'adito Tribunale amministrativo della Calabria, in quanto, secondo il disposto dell'art. 3, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate 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 consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

L'Amministrazione intimata ha, comunque, chiesto che il ricorso sia dichiarato irricevibile ed inammissibile o, in subordine, sia rigettato.

8. — Il Tribunale, chiamato a pronunciarsi sull'istanza cautelare proposta dall'E.N.I. S.p.A., ritiene di dovere esprimere dubbi di conformità alle norme costituzionali delle norme di cui art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, introdotti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

Dispone il comma 2-*bis* del menzionato art. 3: 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 consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emana-zione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

In connessione a tale previsione il comma 2-*ter* dispone: Le questioni di cui al comma 2-*bis* sono rilevate d'ufficio. 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 successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-*bis* della stessa legge.

Strettamente connessa alle previsioni di cui sopra quelle di cui al comma 2-*quater*, alla stregua delle quali: 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.

Quanto alla rilevanza delle questioni di illegittimità costituzionale, va osservato che, nel presente giudizio, proposto in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, hanno incidenza specifica le norme di cui al comma 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 3, che contemplano una deroga al criterio previsto dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ai fini della determinazione del tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, introducendo un'ipotesi di competenza funzionale del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, inderogabile e rilevabile d'ufficio (comma 2-*ter*).

Ne consegue che, in applicazione di tali norme, questo tribunale dovrebbe limitarsi a declinare la competenza, in favore del T.a.r. del Lazio.

9. — Ciò premesso in ordine alla rilevanza della questione, il Collegio condivide pienamente i dubbi di costituzionalità, non prettamente attinenti all'ordinamento regionale siciliano, affacciati in ordine alle dette norme dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sezione I, con ordinanza n. 67 del 6 marzo 2006 (la questione risulta sollevata anche da T.a.r. Sicilia, Catania, sez. I, 7 marzo 2006, n. 90, nonché, nei medesimi termini da questo tribunale con ordinanza n. 40 del 21 aprile 2006 e nn. 97 e 98 del 4 ottobre 2006).

Ed invero, tali dubbi si pongono in primo luogo con riferimento all'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali (destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria — in genere dagli organi esponenziali di enti territoriali regionali o sub regionali).

Invero la disposizione in esame prevede, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'attribuzione di competenza al T.a.r. del Lazio a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate, nonché dei provvedimenti dei commissari che agiscano in virtù della delega prevista dal successivo comma 4, e quindi per atti che possono assumere, e normalmente assumono, un'incidenza limitata a specifici ambiti territoriali.

In definitiva, mentre l'impugnazione di provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del t.a.r. regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza (art. 3 della legge n. 1034/1971), ove sia stata dichiarata la situazione di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'impugnazione dei provvedimenti volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive (quale l'autorizzazione prevista dall'art. 27 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che viene in rilievo nella presente controversia, ordinariamente attribuita alla competenza delle regioni, con la partecipazione procedimentale degli enti territoriali locali), adottati dagli organi governativi o dai commissari all'uopo nominati (che peraltro frequentemente coincidono con le medesime persone fisiche titolari degli uffici a cui spetta in via ordinaria la cura dell'interesse preso in considerazione), rientra nella competenza funzionale ed inderogabile del T.a.r. del Lazio, in forza della norma di legge in esame.

10. — Tale diversità non appare giustificabile dalla eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati dal governo o dai commissari nominati ai sensi dell'art. 5, comma 4 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

In primo luogo, nel nostro sistema non esiste una distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali in dipendenza della maggiore o minore rilevanza dell'interesse sotteso al provvedimento impugnato; ed ove venisse in ipotesi, introdotta apparirebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali che pongono su un piano paritario i diversi tribunali amministrativi regionali, distribuiti su base regionale (art. 125 Cost.).

Ma appare decisiva la considerazione che il rilievo dell'interesse preso in considerazione non muta a secondo che venga curato attraverso i normali strumenti ordinamentali, ovvero attraverso strumenti ed organi *extra ordinem*, che si vengono a sovrapporre alle ordinarie competenze e procedure, per ragioni di particolare urgenza. Invero le situazioni che giustificano lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato, ma per l'urgenza di provvedere nei casi «di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», e che difficilmente potrebbero essere adeguatamente affrontati in assenza di agili rimedi, immediatamente efficaci.

E se la straordinarietà degli eventi che devono essere fronteggiati giustifica la straordinarietà dei mezzi e dei poteri di carattere sostanziale all'uopo previsti, la sottoposizione degli atti adottati, nell'ambito della rilevata situazione di emergenza, a peculiari regimi di impugnazione appare del tutto irragionevole e sembra comportare un'ingiustificata lesione dell'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, che le disposizioni di legge in esame non possano, neanche in tesi, trovare fondamento in una ipotetica — ma a giudizio del Collegio inesistente — maggiore rilevanza dell'interesse curato, è comprovato dal fatto che il regime derogatorio previsto dal comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge n. 21/2006, quale risulta chiaramente dalla formulazione letterale della norma, riguarda le ordinanze e gli atti commissariali adottati nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ma non i provvedimenti che tali situazioni di emergenza dichiarino e che, ove si riferiscano a situazioni di limitata estensione territoriale, come sovente accade, continuano a rientrare nella ordinaria competenza del t.a.r. della regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza.

Di tal che, ad esempio, nella fattispecie in esame, mentre il provvedimento governativo (deliberazione del Consiglio dei ministri e successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: art. 5, comma 1, legge 24 febbraio 1992, n. 225) concernente la dichiarazione dello stato di emergenza nell'ambito della Regione Calabria, nei settori considerati, ed il conseguente atto di nomina del Commissario delegato, rimarrebbero suscettibili di impugnativa nell'ordinaria sede territoriale periferica competente (T.a.r. Calabria), i provvedimenti adottati dall'autorità straordinaria per ultimo citata rientrerebbero nella esclusiva cognizione del T.a.r. Lazio, sede di Roma.

L'irragionevolezza del disegno complessivo che ne consegue, oltre ad elidere qualsiasi possibilità di individuare valide ragioni a supporto della deroga introdotta, tali da non portare alla conclusione che le disposizioni in esame determinano, puramente e semplicemente, un'ingiustificata disparità di trattamento, non può non essere autonomamente valutata anche per la lesione al principio costituzionale di ragionevolezza, che deve presiedere alla redazione dei testi di legge.

11. — Il Collegio ha ben presente la sentenza della Corte costituzionale n. 189/1992, con la quale è stato ritenuto compatibile con il dettato costituzionale l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, che attribuisce al T.a.r. Lazio la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.

Ma in quella circostanza, a giustificazione della deroga alla ordinaria competenza prevista dalla legge n. 1034/1971, è stata posta in rilievo la particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale, oltre che la peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari, che li rendono non assimilabili o comparabili ad altre categorie di pubblici dipendenti; circostanze del tutto estranee alle vicende per le quali trova applicazione la norma in esame.

Peraltro non sembra secondario rilevare che il foro previsto per i pubblici dipendenti dal comma 2 dell'art. 3 della legge n. 1034/1971, costituisce già una deroga, seppur di carattere generale, alla prioritaria regola prevista dal medesimo comma, che individua, quale principio cardine della distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, l'ambito di efficacia del provvedimento impugnato.

Da ciò consegue che, in dipendenza del particolare ruolo costituzionale rivestito dal C.S.M. e della particolare funzione svolta dai magistrati ordinari, non appare irragionevole che, rispetto a provvedimenti che hanno efficacia sull'intero territorio nazionale, il Legislatore ritenga più opportuno seguire il criterio prioritario di distribuzione di competenza tra i diversi tribunali, piuttosto che il criterio derogatorio costituito dal foro speciale per i pubblici dipendenti.

Ma anche tale linea argomentativa sarebbe del tutto inutilizzabile rispetto alla vicenda in esame, nella quale viene derogato proprio il criterio principale di distribuzione della competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondato sulla incidenza territoriale del provvedimento impugnato.

Invero, la deroga prevista dai commi 2-*bis* e seguenti dell'art. 3 del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, rispetto alle regole generali di distribuzione della competenza indicate dall'art. 3 della legge n. 1034/1971, non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale, idonea a giustificare la disparità di trattamento che indubbiamente si viene ad operare tra situazioni eguali, con conseguente lesione dei principi desumibili dall'art. 3 della Costituzione.

12. — Le disposizioni di legge in esame appaiono inoltre in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto l'attrazione delle controversie ivi previste alla competenza del t.a.r. del Lazio indiscutibilmente comporta un ingiustificato aggravio organizzativo e di costi a cui devono andare incontro i soggetti incisi dai provvedimenti adottati dagli organi governativi e dai commissari, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che intendano tutelare in giudizio le loro posizioni soggettive, con riguardo ai provvedimenti localizzati in ambiti territoriali non ricadenti nella Regione Lazio.

La lesione al principio desumibile dall'art. 24 della Costituzione risulta ancor più significativa se si tiene conto della molteplicità e della varietà dei provvedimenti che rientrano nella previsione di legge, tali pertanto da toccare interessi idonei a frazionarsi in molteplici ed eterogenee posizioni soggettive.

13. — Viene altresì vistosamente conculcato anche il principio, enunciato in Costituzione, del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa, attuato, fin dal 1971 (legge 6 dicembre 1971, n. 1034), con l'attribuire ai tribunali amministrativi regionali la cognizione di tutte le controversie scaturenti dalla contestazione di atti della p.a. destinati ad esaurire i propri effetti «in loco».

Sotto questo aspetto, le norme in esame risultano quindi in contrasto anche con l'art. 125, secondo comma, della Costituzione.

Ritiene invero questo giudice remittente che, con la previsione di organi di giustizia amministrativa di primo grado in ambito regionale, il Costituente abbia inteso garantire una distribuzione territoriale dei tribunali amministrativi regionali tale da agevolare il ricorso alla giustizia amministrativa, in sostanziale coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione.

Se è vero che il T.a.r. del Lazio fa comunque parte del complesso della giustizia amministrativa di primo grado, articolata su base regionale, è pur vero che l'attribuzione a tale T.a.r. di controversie in nessun modo connesse a criteri di distribuzione territoriale, finisce per svuotare di contenuto la previsione dell'art. 125 della Costituzione, violando il senso del principio in esso espresso, e creando una sorta di gerarchia tra i t.a.r. territoriali, incompatibile con il dettato e lo spirito della Costituzione e realizzando anche un non irrilevante «*vulnus*» del principio generale del «giusto processo», quale desumibile dal testo novellato dall'art. 111 della Costituzione.

14. — Detto per inciso, in quanto la questione non ha rilevanza nel presente giudizio, suscita dubbi di costituzionalità anche il regime transitorio previsto dalle disposizioni di legge in esame, che trova applicazione alla controversia oggetto del presente giudizio.

Invero, lo spostamento di competenza che comporta il comma 2-*quater* dell'art. 3 anche per i giudizi in corso al momento della entrata in vigore delle disposizioni in esame, legittimamente instaurati presso i diversi t.a.r. territoriali, secondo le disposizioni di legge vigenti al momento della loro proposizione, appare in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, determinando la sottrazione del giudizio al «giudice naturale precostituito per legge».

15. — In conclusione, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale le norme dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Il giudizio, pertanto, va sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio incidentale di costituzionalità.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata ed, in conseguenza, solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicare la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 22 marzo 2007.

Il Presidente f.f.: IANNINI

L'estensore: RUIU

07C1191

n. 695

Ordinanza dell'8 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, sul ricorso proposto da E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing contro Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ed altri.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 188/2007, proposto da E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing, rappresentata e difesa dagli avv. Pietro Mancusi ed Antonella Persico, elettivamente domiciliata a Catanzaro in Via R. Carbonari n. 1, presso lo studio dell'avv. Giampaolo Catricalà;

Contro il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Dipartimento protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Amministrazione provinciale di Cosenza, rappresentata e difesa da Gaetano Pignanelli, elettivamente domiciliata a Catanzaro in via Schipani n. 110, presso lo studio dell'avv. Maria Gemma Talarico; Comune di Cassano allo Jonio, Regione Calabria, Azienda regionale protezione ambiente, Azienda Sanitaria n. 3 di Rossano, non costituiti in giudizio, per l'annullamento:

della nota Commissariale prot. 17200 in data 23 novembre 2006 comunicata alla ricorrente, in virtù della quale si rigettava la richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 presentata da ENI S.p.A. con nota prot. n. RD 1326 T/PA del 25 ottobre 2006 avente ad oggetto il punto vendita n. S4978 sito in via Magna Grecia, località Sibari Cassano allo Ionio;

nonché di ogni altro atto connesso, propedeutico, presupposto e/o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria e dell'Amministrazione provinciale di Cosenza;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore nella Camera di consiglio del 22 marzo 2007 il referendario Giovanni Ruii.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con ricorso ritualmente notificato, depositato nella segreteria del tribunale in data 2 marzo 2007, l'E.N.I. S.p.A. - Divisione Refining e Marketing ha impugnato la nota commissariale prot. 17200 emessa in data 22 novembre 2006, con la quale si rigettava la richiesta di rimodulazione degli obiettivi di bonifica ai sensi dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006 presentata da ENI S.p.A. con nota prot. n. RD 1326 T/PA del 25 ottobre 2006 avente ad oggetto il punto vendita n. S8461, sito nel Comune di Cassano allo Ionio.

2. — Il provvedimento impugnato in questa sede è stato emesso, dall'ufficio Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, in riscontro alla richiesta della Società ricorrente di procedere alla revisione dello stato di contaminazione di un proprio punto vendita a marchio AGIP sito nel Comune di Cosenza, secondo quanto previsto dall'art. 265, comma 4.

3. — La società ricorrente intendeva infatti avvalersi della facoltà concessa dal suddetto articolo del d.lgs. n. 152/2006, di presentare fatti salvi gli interventi già realizzati alla entrata in vigore del citato decreto n. 152/2006, adeguata relazione tecnica al fine di rimodulare gli obiettivi di bonifica sulla base dei criteri definiti dalla parte quarta del decreto.

4. — In risposta a tale richiesta, con l'impugnata nota prot. 17200 emessa in data 23 novembre 2006, il Commissario delegato per l'emergenza ambientale della Regione Calabria, comunicava che in base alla vigente legislazione, la richiesta non risultava ammissibile. In particolare, in relazione ad un imminente modifica, in corso di pubblicazione, del d.lgs. n. 152/2006, il Commissario affermava che i procedimenti aperti alla data precedente il 1° maggio 2006, data d'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, erano da considerarsi sottoposti alle norme tecniche precedenti, definite dal d.m. n. 471/1999.

5. — Con ricorso depositato il 2 marzo 2007 la società ricorrente impugnava il provvedimento in epigrafe dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Calabria, deducendo i seguenti motivi di ricorso.

1) Mancato adeguamento delle competenze del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria alla intervenuta abrogazione del d.lgs. n. 22/1997.

Il Commissario delegato avrebbe applicato una normativa non più in vigore in quanto abrogata dal d.lgs. n. 152/2006.

2) Violazione dell'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006. Omessa applicazione delle norme abrogative, la facoltà di rimodulazione e l'obbligo di concludere il procedimento *ex lege* n. 241/1990.

Il Commissario delegato avrebbe violato l'esplicito disposto dell'art. 265, comma 4, d.lgs. n. 152/2006.

3) Violazione degli artt. 239, 240 e 242, d.lgs. n. 152/2006 e allegato alla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006: l'analisi di rischio e le procedure semplificate. Eccesso di potere per irragionevolezza, intrinseca illogicità e/o contraddittorietà della motivazione del provvedimento impugnato.

Le norme correttive del d.lgs. n. 152/2006, volte a disporre l'applicazione della normativa precedente (d.m. n. 471/1999) a tutte le procedure di bonifica non concluse alla data dell'entrata in vigore del decreto, invocata la Commissario delegato a sostegno della propria tesi, non sarebbero mai entrate in vigore.

4) Illegittimità derivata.

Il provvedimento, disapplicando l'art. 265, comma 4 del d.lgs. n. 152/2006, si porrebbe in contrasto con la normativa costituzionale e comunitaria.

6. — Si è costituita l'Amministrazione provinciale di Cosenza.

7. — Si è costituito l'ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della regione Calabria, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, rilevando l'incompetenza dell'adito Tribunale amministrativo della Calabria, in quanto, secondo il disposto dell'art. 3, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate 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 consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

L'Amministrazione intimata ha, comunque, chiesto che il ricorso sia dichiarato irricevibile ed inammissibile o, in subordine, sia rigettato.

8. — Il Tribunale, chiamato a pronunciarsi sull'istanza cautelare proposta dall'E.N.I. S.p.A., ritiene di dovere esprimere dubbi di conformità alle norme costituzionali delle norme di cui art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, introdotti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

Dispone il comma 2-bis del menzionato art. 3: 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 consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

In connessione a tale previsione il comma 2-ter dispone: Le questioni di cui al comma 2-bis sono rilevate d'ufficio. 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 successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-bis della stessa legge.

Strettamente connessa alle previsioni di cui sopra quelle di cui al comma 2-quater, alla stregua delle quali: 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.

Quanto alla rilevanza delle questioni di illegittimità costituzionale, va osservato che, nel presente giudizio, proposto in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, hanno incidenza specifica le norme di cui al comma 2-bis e 2-ter dell'art. 3, che contemplano una deroga al criterio previsto dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ai fini della determinazione del tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, introducendo un'ipotesi di competenza funzionale del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, inderogabile e rilevabile d'ufficio (comma 2-ter).

Ne consegue che, in applicazione di tali norme, questo tribunale dovrebbe limitarsi a declinare la competenza, in favore del T.a.r. del Lazio.

9. — Ciò premesso in ordine alla rilevanza della questione, il Collegio condivide pienamente i dubbi di costituzionalità, non prettamente attinenti all'ordinamento regionale siciliano, affacciati in ordine alle dette norme dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, sezione I, con ordinanza n. 67 del 6 marzo 2006 (la questione risulta sollevata anche da T.a.r. Sicilia, Catania, sez. I, 7 marzo 2006, n. 90, nonché, nei medesimi termini da questo tribunale con ordinanza n. 40 del 21 aprile 2006 e nn. 97 e 98 del 4 ottobre 2006).

Ed invero, tali dubbi si pongono in primo luogo con riferimento all'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali (destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria, in genere dagli organi esponentziali di enti territoriali regionali o sub regionali).

Invero la disposizione in esame prevede, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'attribuzione di competenza al T.a.r. del Lazio a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate, nonché dei provvedimenti dei commissari che agiscono in virtù della delega prevista dal successivo comma 4, e quindi per atti che possono assumere, e normalmente assumono, un'incidenza limitata a specifici ambiti territoriali.

In definitiva, mentre l'impugnazione di provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del T.a.r. regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza (art. 3 della legge n. 1034/1971), ove sia stata dichiarata la situazione di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'impugnazione dei provvedimenti volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive (quale l'autorizzazione prevista dall'art. 27 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che viene in rilievo nella presente controversia, ordinariamente attribuita alla competenza delle regioni, con la partecipazione procedimentale degli enti territoriali locali), adottati dagli organi governativi o dai commissari all'uopo nominati (che peraltro frequentemente coincidono con le medesime persone fisiche titolari degli uffici a cui spetta in via ordinaria la cura dell'interesse preso in considerazione), rientra nella competenza funzionale ed inderogabile del T.a.r. del Lazio, in forza della norma di legge in esame.

10. — Tale diversità non appare giustificabile dalla eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati dal governo o dai commissari nominati ai sensi dell'art. 5, comma 4 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

In primo luogo, nel nostro sistema non esiste una distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali in dipendenza della maggiore o minore rilevanza dell'interesse sotteso al provvedimento impugnato; ed ove venisse in ipotesi, introdotta apparirebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali che pongono su un piano paritario i diversi tribunali amministrativi regionali, distribuiti su base regionale (art. 125 Cost.).

Ma appare decisiva la considerazione che il rilievo dell'interesse preso in considerazione non muta a secondo che venga curato attraverso i normali strumenti ordinamentali, ovvero attraverso strumenti ed organi *extra ordinem*, che si vengono a sovrapporre alle ordinarie competenze e procedure, per ragioni di particolare urgenza. Invero le situazioni che giustificano lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato, ma per l'urgenza di provvedere nei casi «di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», e che difficilmente potrebbero essere adeguatamente affrontati in assenza di agili rimedi, immediatamente efficaci.

E se la straordinarietà degli eventi che devono essere fronteggiati giustifica la straordinarietà dei mezzi e dei poteri di carattere sostanziale all'uopo previsti, la sottoposizione degli atti adottati, nell'ambito della rilevata situazione di emergenza, a peculiari regimi di impugnazione appare del tutto irragionevole e sembra comportare un'ingiustificata lesione dell'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, che le disposizioni di legge in esame non possano, neanche in tesi, trovare fondamento in una ipotetica — ma a giudizio del Collegio inesistente — maggiore rilevanza dell'interesse curato, è comprovato dal fatto che il regime derogatorio previsto dal comma 2-*bis* dell'art. 3 della legge n. 21/2006, quale risulta chiaramente dalla formulazione letterale della norma, riguarda le ordinanze e gli atti commissariali adottati nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ma non i provvedimenti che tali situazioni di emergenza dichiarino e che, ove si riferiscano a situazioni di limitata estensione territoriale, come sovente accade, continuano a rientrare nella ordinaria competenza del T.a.r. della regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza.

Di tal che, ad esempio, nella fattispecie in esame, mentre il provvedimento governativo (deliberazione del Consiglio dei ministri e successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: art. 5, comma 1, legge 24 feb-

braio 1992, n. 225) concernente la dichiarazione dello stato di emergenza nell'ambito della Regione Calabria, nei settori considerati, ed il conseguente atto di nomina del Commissario delegato, rimarrebbero suscettibili di impugnativa nell'ordinaria sede territoriale periferica competente (T.a.r. Calabria), i provvedimenti adottati dall'autorità straordinaria per ultimo citata rientrerebbero nella esclusiva cognizione del T.a.r. Lazio, sede di Roma.

L'irragionevolezza del disegno complessivo che ne consegue, oltre ad elidere qualsiasi possibilità di individuare valide ragioni a supporto della deroga introdotta, tali da non portare alla conclusione che le disposizioni in esame determinano, puramente e semplicemente, un'ingiustificata disparità di trattamento, non può non essere autonomamente valutata anche per la lesione al principio costituzionale di ragionevolezza, che deve presiedere alla redazione dei testi di legge.

11. — Il Collegio ha ben presente la sentenza della Corte costituzionale n. 189/1992, con la quale è stato ritenuto compatibile con il dettato costituzionale l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, che attribuisce al T.a.r. Lazio la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.

Ma in quella circostanza, a giustificazione della deroga alla ordinaria competenza prevista dalla legge n. 1034/1971, è stata posta in rilievo la particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale, oltre che la peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari, che li rendono non assimilabili o comparabili ad altre categorie di pubblici dipendenti; circostanze del tutto estranee alle vicende per le quali trova applicazione la norma in esame.

Peraltro non sembra secondario rilevare che il foro previsto per i pubblici dipendenti dal comma 2 dell'art. 3 della legge n. 1034/1971, costituisce già una deroga, seppur di carattere generale, alla prioritaria regola prevista dal medesimo comma, che individua, quale principio cardine della distribuzione di competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, l'ambito di efficacia del provvedimento impugnato.

Da ciò consegue che, in dipendenza del particolare ruolo costituzionale rivestito dal C.S.M. e della particolare funzione svolta dai magistrati ordinari, non appare irragionevole che, rispetto a provvedimenti che hanno efficacia sull'intero territorio nazionale, il Legislatore ritenga più opportuno seguire il criterio prioritario di distribuzione di competenza tra i diversi tribunali, piuttosto che il criterio derogatorio costituito dal foro speciale per i pubblici dipendenti.

Ma anche tale linea argomentativa sarebbe del tutto inutilizzabile rispetto alla vicenda in esame, nella quale viene derogato proprio il criterio principale di distribuzione della competenza tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondato sulla incidenza territoriale del provvedimento impugnato.

Invero, la deroga prevista dai commi 2-bis e seguenti dell'art. 3 del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, rispetto alle regole generali di distribuzione della competenza indicate dall'art. 3 della legge n. 1034/1971, non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale, idonea a giustificare la disparità di trattamento che indubbiamente si viene ad operare tra situazioni eguali, con conseguente lesione dei principi desumibili dall'art. 3 della Costituzione.

12. — Le disposizioni di legge in esame appaiono inoltre in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto l'attrazione delle controversie ivi previste alla competenza del T.a.r. del Lazio indiscutibilmente comporta un ingiustificato aggravio organizzativo e di costi a cui devono andare incontro i soggetti incisi dai provvedimenti adottati dagli organi governativi e dai commissari, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che intendano tutelare in giudizio le loro posizioni soggettive, con riguardo ai provvedimenti localizzati in ambiti territoriali non ricadenti nella Regione Lazio.

La lesione al principio desumibile dall'art. 24 della Costituzione risulta ancor più significativa se si tiene conto della molteplicità e della varietà dei provvedimenti che rientrano nella previsione di legge, tali pertanto da toccare interessi idonei a frazionarsi in molteplici ed eterogenee posizioni soggettive.

13. — Viene altresì vistosamente conculcato anche il principio, enunciato in Costituzione, del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa, attuato, fin dal 1971 (legge 6 dicembre 1971, n. 1034), con l'attribuire ai tribunali amministrativi regionali la cognizione di tutte le controversie scaturenti dalla contestazione di atti della p.a. destinati ad esaurire i propri effetti «in loco».

Sotto questo aspetto, le norme in esame risultano quindi in contrasto anche con l'art. 125, secondo comma, della Costituzione.

Ritiene invero questo giudice remittente che, con la previsione di organi di giustizia amministrativa di primo grado in ambito regionale, il Costituente abbia inteso garantire una distribuzione territoriale dei tribunali amministrativi regionali tale da agevolare il ricorso alla giustizia amministrativa, in sostanziale coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione.

Se è vero che il T.a.r. del Lazio fa comunque parte del complesso della giustizia amministrativa di primo grado, articolata su base regionale, è pur vero che l'attribuzione a tale T.a.r. di controversie in nessun modo connesse a criteri di distribuzione territoriale, finisce per svuotare di contenuto la previsione dell'art. 125 della Costituzione, violando il senso del principio in esso espresso, e creando una sorta di gerarchia tra i T.a.r. territoriali, incompatibile con il dettato e lo spirito della Costituzione e realizzando anche un non irrilevante «*vulnus*» del principio generale del «giusto processo», quale desumibile dal testo novellato dall'art. 111 della Costituzione.

14. — Detto per inciso, in quanto la questione non ha rilevanza nel presente giudizio, suscita dubbi di costituzionalità anche il regime transitorio previsto dalle disposizioni di legge in esame, che trova applicazione alla controversia oggetto del presente giudizio.

Invero, lo spostamento di competenza che comporta il comma 2-*quater* dell'art. 3 anche per i giudizi in corso al momento della entrata in vigore delle disposizioni in esame, legittimamente instaurati presso i diversi T.a.r. territoriali, secondo le disposizioni di legge vigenti al momento della loro proposizione, appare in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, determinando la sottrazione del giudizio al «giudice naturale precostituito per legge».

15. — In conclusione, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale le norme dell'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5 comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Il giudizio, pertanto, va sospeso e gli atti vanno rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio incidentale di costituzionalità.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata ed, in conseguenza, solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicare la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 22 marzo 2007.

Il Presidente f.f.: IANNINI

L'estensore: RUIU

N. 696

Ordinanza dell'8 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Catanzaro, sul ricorso proposto da Basile Domenico Antonio contro Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ed altri.

Giustizia amministrativa - Tribunali amministrativi regionali - 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 - Incidenza sul diritto di difesa sui principi del giusto processo - Violazione del principio del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa.

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 311/2007, proposto Basile Domenico Antonio, rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Colaci, elettivamente domiciliata a Catanzaro in via Bausan n. 10, presso lo studio dell'avv. Virgilio Conte;

Contro il Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Catanzaro, presso cui è domiciliato *ex lege*; Rechichi Domenico, non costituito in giudizio; Regione Calabria, non costituita in giudizio, per l'annullamento:

dell'ordinanza commissariale n. 5330 del 24 gennaio 2007, con la quale il Commissario delegato del Governo per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ha statuito «1) di revocare la determina n. 378 del 4 agosto 2000 nella parte in cui si nominano i componenti dell'Organismo di vigilanza e controllo per gli impianti del sistema integrato Calabria Sud; 2) di annullare la ratifica della determina n. 378 del 4 agosto 2000 disposta con O.C.D. n. 1099 del 7 agosto 2000 nonché tutti gli atti conseguenti e conseguenziali»;

nonché per l'annullamento di ogni atto connesso, collegato, precedente, presupposto e conseguenziale e in particolare, ove occorra, della nota n. 1346/AA.GG. del 25 gennaio 2007 del responsabile dell'Ufficio AA.GG., della relazione istruttoria prot. 821/ARCH. OTT. del 17 gennaio 2007 a firma del responsabile del procedimento nonché di ogni altro atto connesso, propedeutico, presupposto e/o conseguenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore nella Camera di consiglio del 27 aprile 2007 il Referendario Giovanni Ruiu.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con ricorso ritualmente notificato, depositato nella segreteria del Tribunale in data 30 marzo 2007, l'ing. Domenico Antonio Basile ha impugnato l'ordinanza commissariale n. 5330 del 24 gennaio 2007, con la quale il Commissario delegato del Governo per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria ha statuito «1) di revocare la determina n. 378 del 4 agosto 2000 nella parte in cui si nominano i componenti dell'Organismo di vigilanza e controllo per gli impianti del sistema integrato Calabria Sud; 2) di annullare la ratifica della determina n. 378 del 4 agosto 2000 disposta con O.C.D. n. 1099 del 7 agosto 2000 nonché tutti gli atti conseguenti e conseguenziali».

2. — Con il provvedimento impugnato il Commissario delegato per l'emergenza ambientale della Regione Calabria revocava i provvedimenti con i quali il ricorrente era stato nominato componente del Comitato di vigilanza e controllo riguardante la concessione di costruzione e gestione del sistema integrato di smaltimento rifiuti denominato Calabria Sud.

L'impugnazione dei provvedimenti gravati in questa sede è affidata alla seguenti censure:

1) Violazione dell'art. 7, legge 7 agosto 1990, n. 241;

Il ricorrente lamenta la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento di revoca, in autotutela, del precedente provvedimento con il quale sono stati revocati i provvedimenti con i quali gli è stato attribuito l'incarico di cui sopra.

2) Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Difetto assoluto di motivazione. Violazione delle norme e dei principi in materia di autotutela. Violazione del principio di parzialità per mancata comparazione degli interessi. Eccesso di potere per sviamento.

Non vi sarebbe alcuna motivazione in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico attuale e concreto all'annullamento. Inoltre non è stato in alcun modo considerato il contrapposto interesse del ricorrente alla enumerazione dell'attività.

3) Difetto dei presupposti. Difetto assoluto di motivazione.

Non sarebbero stati indicati i motivi per l'annullamento degli atti con cui il ricorrente è stato nominato componente dell'organo di vigilanza.

4. — Si è costituito l'ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, rilevando l'incompetenza dell'adito Tribunale amministrativo della Calabria, in quanto, secondo il disposto dell'art. 3, d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, la competenza di primo grado a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate e dei consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

L'amministrazione intimata ha, comunque, chiesto che il ricorso sia dichiarato irricevibile ed inammissibile o, in subordine, sia rigettato.

5. — Il Tribunale, chiamato a pronunciarsi sull'istanza cautelare proposta dal ricorrente, ritiene di dovere esprimere dubbi di conformità alle norme costituzionali delle norme di cui art. 3, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater d.l. 30 gennaio 2005, n. 245, introdotti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21.

Dispone il comma 2-bis del menzionato art. 3: 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 consequenziali provvedimenti commissariali spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma.

In connessione a tale previsione il comma 2-ter dispone: Le questioni di cui al comma 2-bis sono rilevate d'ufficio. Davanti al giudice amministrativo il giudizio è definito con sentenza succintamente motivata ai sensi dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, trovando applicazione i commi 2 e seguenti dell'art. 23-bis della stessa legge.

Strettamente connessa alle previsioni di cui sopra quelle di cui al comma 2-quater, alla stregua delle quali: 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.

Quanto alla rilevanza delle questioni di illegittimità costituzionale, va osservato che, nel presente giudizio, proposto in data successiva all'entrata in vigore della legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, hanno incidenza specifica le norme di cui al comma 2-bis e 2-ter dell'art. 3, che contemplano una deroga al criterio previsto dalla legge 6 dicembre 1971, n. 1034 ai fini della determinazione del Tribunale amministrativo regionale territorialmente competente, introducendo un'ipotesi di competenza funzionale del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, inderogabile e rilevabile d'ufficio (comma 2-ter).

Ne consegue che, in applicazione di tali norme, questo tribunale dovrebbe limitarsi a declinare la competenza, in favore del T.a.r. del Lazio.

6. — Ciò premesso in ordine alla rilevanza della questione, il Collegio condivide pienamente i dubbi di costituzionalità, non prettamente attinenti all'ordinamento regionale siciliano, affacciati in ordine alle dette norme dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, sede di Palermo, Sezione I, con ordinanza n. 67 del 6 marzo 2006 (la questione risulta sollevata anche da T.a.r. Sicilia, Catania, sez. I, 7 marzo 2006, n. 90, nonché, nei medesimi termini, da questo Tribunale con ordinanza n. 40 del 21 aprile 2006 e n. 97 e 98 del 4 ottobre 2006).

Ed invero, tali dubbi si pongono in primo luogo con riferimento all'art. 3 della Costituzione, per la disparità di trattamento che la deroga alle ordinarie regole di riparto delle competenze comporta, per la tutela giurisdizionale delle rispettive posizioni giuridiche, tra soggetti in situazioni eguali (destinatari delle ordinanze adottate dagli organi governativi o dai commissari delegati, nelle situazioni di dichiarata emergenza, aventi efficacia limitata al territorio di una regione, rispetto ai destinatari dei provvedimenti, aventi lo stesso ambito di efficacia, adottati, in via ordinaria — in genere dagli organi esponenti di enti territoriali regionali o sub regionali).

Invero la disposizione in esame prevede, in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'attribuzione di competenza al T.a.r. del Lazio a conoscere della legittimità delle ordinanze adottate, nonché dei provvedimenti dei commissari che agiscano in virtù della delega prevista dal successivo comma 4; e quindi per atti che possono assumere, e normalmente assumono, un'incidenza limitata a specifici ambiti territoriali.

In definitiva, mentre l'impugnazione di provvedimenti adottati nell'esercizio delle ordinarie attribuzioni rientra nella competenza del T.a.r. regionale del luogo ove i provvedimenti hanno incidenza (art. 3 della legge n. 1034/1971), ove sia stata dichiarata la situazione di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, l'impugnazione dei provvedimenti volti alla cura dei medesimi interessi, idonei a produrre le medesime conseguenze, ed eventualmente a comprimere uguali posizioni soggettive (quale l'autorizzazione prevista dall'art. 27 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, che viene in rilievo nella presente controversia, ordinariamente attribuita alla competenza delle regioni, con la partecipazione procedimentale degli enti territoriali locali), adottati dagli organi governativi o dai commissari all'uopo nominati (che peraltro frequentemente coincidono con le medesime persone fisiche titolari degli uffici a cui spetta in via ordinaria la cura dell'interesse preso in considerazione), rientra nella competenza funzionale ed inderogabile del T.a.r. del Lazio, in forza della norma di legge in esame.

7. — Tale diversità non appare giustificabile dalla eventuale maggiore rilevanza dell'interesse sotteso ai provvedimenti adottati dal governo o dai commissari nominati ai sensi dell'art. 5, comma 4 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

In primo luogo, nel nostro sistema non esiste una distribuzione di competenza tra i diversi Tribunali amministrativi regionali in dipendenza della maggiore o minore rilevanza dell'interesse sotteso al provvedimento impugnato; ed ove venisse in ipotesi, introdotta apparirebbe in contrasto con le disposizioni costituzionali che pongono su un piano paritario i diversi Tribunali amministrativi regionali, distribuiti su base regionale (art. 125 Cost.).

Ma appare decisiva la considerazione che il rilievo dell'interesse preso in considerazione non muta a secondo che venga curato attraverso i normali strumenti ordinamentali, ovvero attraverso strumenti ed organi *extra ordinem*, che si vengono a sovrapporre alle ordinarie competenze e procedure, per ragioni di particolare urgenza.

Invero le situazioni che giustificano lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, non si caratterizzano per il particolare rilievo dell'interesse considerato, ma per l'urgenza di provvedere nei casi «di calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari», e che difficilmente potrebbero essere adeguatamente affrontati in assenza di agili rimedi, immediatamente efficaci.

E se la straordinarietà degli eventi che devono essere fronteggiati giustifica la straordinarietà dei mezzi e dei poteri di carattere sostanziale all'uopo previsti, la sottoposizione degli atti adottati, nell'ambito della rilevata situazione di emergenza, a peculiari regimi di impugnazione appare del tutto irragionevole e sembra comportare un'ingiustificata lesione dell'art. 3 della Costituzione.

Peraltro, che le disposizioni di legge in esame non possano, neanche in tesi, trovare fondamento in una ipotesi — ma a giudizio del Collegio inesistente — maggiore rilevanza dell'interesse curato, è comprovato dal fatto che il regime derogatorio previsto dal comma 2-bis dell'art. 3 della legge n. 21/2006, quale risulta chiaramente dalla formulazione letterale della norma, riguarda le ordinanze e gli atti commissariali adottati nelle situazioni di

emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ma non i provvedimenti che tali situazioni di emergenza dichiarino e che, ove si riferiscano a situazioni di limitata estensione territoriale, come sovente accade, continuano a rientrare nella ordinaria competenza del T.a.r. della regione in cui il provvedimento è destinato ad avere incidenza.

Di tal che, ad esempio, nella fattispecie in esame, mentre il provvedimento governativo (deliberazione del Consiglio dei ministri e successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: art. 5, comma 1, legge 24 febbraio 1992, n. 225) concernente la dichiarazione dello stato di emergenza nell'ambito della Regione Calabria, nei settori considerati, ed il conseguente atto di nomina del Commissario delegato, rimarrebbero suscettibili di impugnativa nell'ordinaria sede territoriale periferica competente (T.a.r. Calabria), i provvedimenti adottati dall'autorità straordinaria per ultimo citata rientrerebbero nella esclusiva cognizione del T.a.r. Lazio, sede di Roma.

L'irragionevolezza del disegno complessivo che ne consegue, oltre ad elidere qualsiasi possibilità di individuare valide ragioni a supporto della deroga introdotta, tali da non portare alla conclusione che le disposizioni in esame determinano, puramente e semplicemente, un ingiustificata disparità di trattamento, non può non essere autonomamente valutata anche per la lesione al principio costituzionale di ragionevolezza, che deve presiedere alla redazione dei testi di legge.

8. — Il Collegio ha ben presente la sentenza della Corte costituzionale n. 189/1992, con la quale è stato ritenuto compatibile con il dettato costituzionale l'art. 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74, che attribuisce al T.a.r. Lazio la competenza esclusiva sull'impugnazione degli atti del C.S.M.

Ma in quella circostanza, a giustificazione della deroga alla ordinaria competenza prevista dalla legge n. 1034/1971, è stata posta in rilievo la particolare posizione che il Consiglio superiore della magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale, oltre che la peculiare funzione svolta dai magistrati ordinari, che li rendono non assimilabili o comparabili ad altre categorie di pubblici dipendenti; circostanze del tutto estranee alle vicende per le quali trova applicazione la norma in esame.

Pertanto non sembra secondario rilevare che il foro previsto per i pubblici dipendenti dal comma 20 dell'art. 3 della legge n. 1034/1971, costituisce già una deroga, seppur di carattere generale, alla prioritaria regola prevista dal medesimo comma, che individua, quale principio cardine della distribuzione di competenza tra i diversi Tribunali amministrativi regionali, l'ambito di efficacia del provvedimento impugnato.

Da ciò consegue che, in dipendenza del particolare ruolo costituzionale rivestito dal C.S.M. e della particolare funzione svolta dai magistrati ordinari, non appare irragionevole che, rispetto a provvedimenti che hanno efficacia sull'intero territorio nazionale, il Legislatore ritenga più opportuno seguire il criterio prioritario di distribuzione di competenza tra i diversi tribunali, piuttosto che il criterio derogatorio costituito dal foro speciale per i pubblici dipendenti.

Ma anche tale linea argomentativa sarebbe del tutto inutilizzabile rispetto alla vicenda in esame, nella quale viene derogato proprio il criterio principale di distribuzione della competenza tra i diversi Tribunali amministrativi regionali, fondato sulla incidenza territoriale del provvedimento impugnato.

Invero, la deroga prevista dai commi 2-*bis* e seguenti dell'art. 3 del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, rispetto alle regole generali di distribuzione della competenza indicate dall'art. 3 della legge n. 1034/1971, non appare supportata da alcuna plausibile ragione, dotata di copertura costituzionale, idonea a giustificare la disparità di trattamento che indubbiamente si viene ad operare tra situazioni eguali, con conseguente lesione dei principi desumibili dall'art. 3 della Costituzione.

9. — Le disposizioni di legge in esame appaiono inoltre in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto l'attrazione delle controversie ivi previste alla competenza del T.a.r. del Lazio indiscutibilmente comporta un ingiustificato aggravio organizzativo e di costi a cui devono andare incontro i soggetti incisi dai provvedimenti adottati dagli organi governativi e dai commissari, nelle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, che intendano tutelare in giudizio le loro posizioni soggettive, con riguardo ai provvedimenti localizzati in ambiti territoriali non ricadenti nella Regione Lazio.

La lesione al principio desumibile dall'art. 24 della Costituzione risulta ancor più significativa se si tiene conto della molteplicità e della varietà dei provvedimenti che rientrano nella previsione di legge, tali pertanto da toccare interessi idonei a frazionarsi in molteplici ed eterogenee posizioni soggettive.

10. — Viene altresì vistosamente conculcato anche il principio, enunciato in Costituzione, del decentramento territoriale della giurisdizione amministrativa, attuato, fin dal 1971 (legge 6 dicembre 1971, n. 1034), con l'attribuire ai Tribunali amministrativi regionali la cognizione di tutte le controversie scaturenti dalla contestazione di atti della p.a. destinati ad esaurire i propri effetti «in loco».

Sotto questo aspetto, le norme in esame risultano quindi in contrasto anche con l'art. 125, secondo comma, della Costituzione.

Ritiene invero questo giudice remittente che, con la previsione di organi di giustizia amministrativa di primo grado in ambito regionale, il Costituente abbia inteso garantire una distribuzione territoriale dei Tribunali amministrativi regionali tale da agevolare il ricorso alla giustizia amministrativa, in sostanziale coerenza e continuità logica con i principi desumibili dall'art. 24 della Costituzione.

Se è vero che il T.a.r. del Lazio fa comunque parte del complesso della Giustizia amministrativa di primo grado, articolata su base regionale, è pur vero che l'attribuzione a tale T.a.r. di controversie in nessun modo connesse a criteri di distribuzione territoriale, finisce per svuotare di contenuto la previsione dell'art. 125 della Costituzione, violando il senso del principio in esso espresso, e creando una sorta di gerarchia tra i T.a.r. territoriali, incompatibile con il dettato e lo spirito della Costituzione e realizzando anche un non irrilevante *vulnus* del principio generale del «giusto processo», quale desumibile dal testo novellato dall'art. 111 della Costituzione.

11. — Detto per inciso, in quanto la questione non ha rilevanza nel presente giudizio, suscita dubbi di costituzionalità anche il regime transitorio previsto dalle disposizioni di legge in esame, che trova applicazione alla controversia oggetto del presente giudizio.

Invero, lo spostamento di competenza che comporta il comma *2-quater* dell'art. 3 anche per i giudizi in corso al momento della entrata in vigore delle disposizioni in esame, legittimamente instaurati presso i diversi T.a.r. territoriali, secondo le disposizioni di legge vigenti al momento della loro proposizione, appare in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, determinando la sottrazione del giudizio al «giudice naturale precostituito per legge».

12. — In conclusione, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale le norme dell'art. 3, commi *2-bis*, *2-ter* del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Il giudizio, pertanto, va sospeso e gli atti vanni rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio incidentale di costituzionalità.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata ed, in conseguenza, solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 3, commi 2-bis, 2-ter del d.l. 30 novembre 2005, n. 245, introdotti con la legge di conversione del 27 gennaio 2006, n. 21, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 125 della Costituzione, nella parte in cui prevedono la competenza in primo grado, esclusiva ed inderogabile, estesa anche ai giudizi in corso, del T.a.r. del Lazio, sede di Roma, sui ricorsi giurisdizionali proposti avverso le ordinanze ed i provvedimenti adottati nell'ambito delle situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'art. 5 comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Sospende il presente giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicare la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 26 aprile del 2007.

Il Presidente: MASTROCOLA

L'estensore: RUIU

N. 697

Ordinanza del 27 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Lupo Gregorio ed altro contro regione Puglia ed altri

Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico procedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati.

- Legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 125/2007, presentato dai signori Lupo Gregorio e Lupo Raffaele, rappresentati e difesi dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, sono elettivamente domiciliari;

Contro, la Regione Puglia, in persona del presidente *pro-tempore* della giunta regionale, rappresentata e difesa dal prof. avv. Ernesto Sticchi Damiani; la provincia di Lecce, in persona del presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa dalle avvocatesse M. Giovanna Capoccia e Francesca Testi; il Comune di Ugento, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Quinto; e nei confronti del comune di Presicce, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio, per l'annullamento:

del verbale della Conferenza di servizi del 24 novembre 2006, con cui si è concluso il procedimento amministrativo volto alla istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento»;

di ogni altro atto connesso, consequenziale e presupposto, tra cui ogni atto relativo al procedimento di istituzione del predetto parco naturale, dei precedenti verbali di conferenza di servizi e delle determinazioni adottive assunte dalla giunta della Regione Puglia.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti i motivi aggiunti notificati in data 26 febbraio 2007;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Lecce;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ugento;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 13 giugno 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per i ricorrenti, il prof. avv. Ernesto Sticchi Damiani per l'Amministrazione regionale resistente, l'avv. M. Giovanna Capoccia per la provincia di Lecce e l'avv. Antonio Quinto, in sostituzione dell'avv. Pietro Quinto, per il Comune di Ugento.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

I ricorrenti — comproprietari di aree in agro del comune di Ugento (distinte in catasto al foglio 97, p.lle 14, 62, 89, 226, 270, 394, 398, 400, 401, 402, 403, 405, 406, 407, 408, 409, 430, 431 e 3299) — impugnano: 1) il verbale della Conferenza di servizi del 24 novembre 2006, inerente la istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento»; 2) ogni altro atto connesso relativo al procedimento di istituzione del predetto Parco naturale regionale e, in particolare, i precedenti verbali di Conferenza di servizi e le determinazioni adottive (dello schema provvisorio del d.d.l. e del definitivo disegno di legge istitutivo del Parco di che trattasi) assunte dalla Giunta regionale pugliese.

In via del tutto preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità del gravame sollevate dalle parti resistenti.

In proposito, il Collegio — premesso che, notoriamente, il legislatore regionale pugliese (legge regionale 24 luglio 1997, n. 19) ha previsto uno speciale ed articolato procedimento per l'istituzione delle aree naturali protette di interesse regionale (caratterizzato dal concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale finale descritto dall'art. 6 della l.r. n. 19/1997), suddiviso in due fasi autonome, aventi natura e finalità diverse: una prima fase di natura prettamente amministrativa (con le caratteristiche del «giusto procedimento», diretta precipuamente a realizzare la partecipazione ed il concorso dei soggetti pubblici e privati portatori dei molteplici interessi coinvolti); ed una seconda fase legislativa che inizia con la presentazione, da parte della Giunta regionale, del progetto definitivo di legge al Consiglio regionale per l'approvazione della legge-provvedimento — osserva che se (come detto) l'istituzione del Parco naturale regionale presuppone l'espletamento (in sequenza) di un procedimento amministrativo e di un procedimento legislativo (destinato, in ultima analisi, ad assorbire gli atti del primo attraverso la «legge-provvedimento»), la logica ed i principi generali impongono di ritenere che il propedeutico procedimento amministrativo avviato debba concludersi con una decisione amministrativa (antecedente all'apertura della fase di natura legislativa).

Tale decisione amministrativa (sulla perimetrazione e sui contenuti dello schema provvisorio del disegno di legge istitutivo del Parco naturale) — da un lato — è l'atto amministrativo (eventualmente) lesivo delle situazioni giuridiche soggettive dei soggetti interessati, che potranno (quindi) invocare la tutela giurisdizionale impugnando dinanzi al G.A., e — dall'altro — è la sede naturale deputata a vagliare le osservazioni presentate nella fase amministrativa (in esito alla pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del disegno di legge), in quanto istituzionalmente deputata alla valutazione comparativa ed alla compensazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) coinvolti dall'istituzione dell'area naturale protetta (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 23 febbraio 2006, n. 1184; Consiglio di Stato, VI sezione, 1^o febbraio 2007, n. 414).

Pertanto — segnalato che, peraltro, nella particolare vicenda oggetto di causa la prima fase del procedimento istitutivo del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» si è svolta («*ratione temporis*») sotto la vigenza del testo originario dell'art. 6 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (già interpretato da questa sezione nel senso del carattere necessariamente decisorio della Conferenza dei servizi contemplata dal quinto comma della predetta norma) — anche il nuovo testo (per il vero, alquanto ambiguo) della norma stessa, introdotto dall'art. 30 della legge regionale 19 luglio 2006, n. 22, sottoposto ad interpretazione adeguatrice e teleologicamente orientata al rispetto dei fondamentali principi sanciti dagli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione, deve essere inteso nel senso che, dopo la pubblicazione dello schema del d.d.l. sul B.U.R.P. (previsto dal nuovo quinto comma), si terrà una nuova Conferenza di servizi (cui si fa cenno nel sesto comma), prima che la Giunta regionale adotti il disegno di legge definitivo da inviare al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta.

D'altra parte, non avrebbe senso prescrivere la pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del d.d.l. (finalizzata alla presentazione di eventuali osservazioni da parte degli interessati), senza che gli apporti partecipativi vengano, poi, vagliati nella naturale sede procedimentale amministrativa (deputata a garantire il «giusto procedimento»).

Infatti, il Consiglio di Stato (nella sentenza n. 414/2007 della VI sezione) ha espressamente rilevato che la decisione di questo T.a.r. n. 1184/2006 (statuente che «pur se la legge regionale pugliese n. 19/1997 non contempla espressamente una fase destinata alla pubblicizzazione degli atti in esame, la necessità di rendere concretamente conoscibili gli atti medesimi e, quindi, di consentire, ai sensi degli artt. 9-10, legge n. 241/1990, la più ampia partecipazione al relativo procedimento, va ritenuta comunque ineludibile sulla base dei principi generali vigenti in materia. L'esigenza di aprire un contraddittorio con tutti quei soggetti che, dall'istituzione dell'area naturale protetta subiscano una lesione va rinvenuta già nelle regole poste dalla legge sul procedimento amministrativo. Né l'indispensabile partecipazione al procedimento dei soggetti interessati può reputarsi non richiesta in ragione della previsione dell'art. 13, primo comma, legge 241 citata ... poiché la preferibile giurisprudenza amministrativa ha chiarito che tale norma rinviene la sua *ratio* nell'esigenza di evitare una duplicazione delle forme di partecipazione, non avendo al contrario l'obiettivo di eliminarla radicalmente. Nel caso in esame, dunque, difettando ogni specifica previsione in tal senso nella disciplina legislativa regionale, tale da soddisfare comunque le delineate esigenze di contraddittorio e di confronto, non può che ritenersi il procedimento in parola assoggettato proprio alle regole generali poste dalla legge n. 241/1990») «è stata compiutamente recepita dalla Regione Puglia, la quale con la

legge n. 22 del 2006 (art. 30), ha addirittura disposto la modifica degli artt. 6 e 8 della legge n. 19 del 1997, introducendo una forma di pubblicità del disegno di legge adottato» (prestando, così, acquiescenza alle statuizioni della sentenza di primo grado).

Alla luce delle considerazioni innanzi svolte, si rivelano non condivisibili tutte le eccezioni preliminari prospettate dalle parti resistenti.

Infatti, l'atto finale conclusivo della fase amministrativa del procedimento complesso di che trattasi (impugnabile, a pena di decadenza, dinanzi al G.A.) è da individuarsi nel verbale della Conferenza di servizi del 24 novembre 2006 (dovendosi considerare come meramente facoltativa l'impugnazione immediata dell'atto di adozione dello schema provvisorio del disegno di legge, a cui è collegata l'operatività delle misure di salvaguardia), nel mentre il giudizio amministrativo in tal modo instaurato diviene improcedibile solo al momento dell'approvazione (promulgazione ed entrata in vigore) della legge-provvedimento istitutiva del Parco naturale regionale in questione (T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

D'altro canto, nel caso di specie, la Conferenza di servizi del 24 novembre 2006 ha visto le Amministrazioni intervenute (Regione Puglia, Provincia di Lecce e Comune di Ugento) esprimersi decisoramente (all'unanimità) sulla perimetrazione dell'area naturale protetta e sui contenuti del correlato disegno di legge istitutivo dell'area stessa.

Tanto premesso, osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (nello stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 31 maggio 2007) la legge regionale 28 maggio 2007, n. 13 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento» (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo «*medio tempore*» intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti (nella memoria difensiva finale).

Appare rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale della legge regionale istitutiva del Parco naturale «Litorale di Ugento», per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo T.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al contraddittorio con gli interessati.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale

definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione dei ricorrenti per tutelare le loro posizioni giuridiche soggettive nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 13/2007, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale Pugliese 28 maggio 2007, n. 13 istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13, istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il Consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo T.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al contraddittorio con gli interessati.

Infatti, appare condivisibile la prima censura formulata dai ricorrenti, incentrata sulla violazione delle misure di pubblicità adeguate per consentire la (eventuale) partecipazione (*ex* artt. 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241) dei soggetti interessati alla fase amministrativa preordinata all'istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento».

La pubblicità che ha concretamente avuto luogo nella fattispecie *de qua* — peraltro in epoca antecedente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 6 della legge regionale 24 luglio 1997 n. 19 (introdotto dall'art. 30 della legge regionale 19 luglio 2006, n. 22) — con la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 27 giugno 2006 dello schema del disegno di legge istitutivo del Parco adottato dalla Giunta regionale in data 26 giugno 2006, non appare assolutamente idonea allo scopo, non contenendo nemmeno l'indicazione della possibilità per gli interessati di proporre osservazioni riferite all'istituzione dell'area naturale protetta e la fissazione di un termine in proposito, in vista del vaglio degli apporti partecipativi in sede di Conferenza dei servizi (per cui deve essere considerata «*tamquam non esset*»).

Non è un caso che nessuna osservazione sia stata presentata al riguardo fino alla data di svolgimento della Conferenza di servizi finale del 24 novembre 2006.

In conclusione, il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli artt. 1 e seguenti della legge regionale n. 13/2007 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13 (istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 13 giugno 2007.

Il Presidente: RAVALLI

Il consigliere relatore-estensore: D'ARPE

07C1196

N. 698

Ordinanza del 27 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Campolusio S.r.l. ed altri contro Regione Puglia ed altri

Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico procedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati.

- Legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 124/2007 presentato da Campolusio S.r.l., in persona del legale rappresentante sig. Dionisio Labbate, e dai signori Labbate Andrea e Labbate Marco, tutti rappresentati e difesi dall'avv. Gianluigi Pellegrino, presso il cui studio in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16, sono elettivamente domiciliati;

Contro, la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, rappresentata e difesa dal prof. avv. Ernesto Sticchi Damiani; la Provincia di Lecce, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dalle avvocatesse M. Giovanna Capoccia e Francesca Testi; il Comune di Ugento, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Quinto e nei confronti del Comune di Presicce, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio, per l'annullamento:

del verbale della Conferenza di servizi del 24 novembre 2006, con cui si è concluso il procedimento amministrativo volto alla istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento»;

di ogni altro atto connesso, consequenziale e presupposto, tra cui ogni atto relativo al procedimento di istituzione del predetto parco naturale, dei precedenti verbali di conferenza di servizi e delle determinazioni adottive assunte dalla Giunta della Regione Puglia;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti i motivi aggiunti notificati in data 26 febbraio 2007;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;
Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Lecce;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ugento;
Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;
Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 13 giugno 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino per i ricorrenti, il prof. avv. Ernesto Sticchi Damiani per l'Amministrazione regionale resistente, l'avv. M. Giovanna Capoccia per la Provincia di Lecce e l'avv. Antonio Quinto, in sostituzione dell'avv. Pietro Quinto, per il Comune di Ugento;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

I ricorrenti — titolari di aree in agro del Comune di Ugento (località Torre Mozza) destinate dal vigente P.R.G. ad insediamenti turistici (campeggio), in relazione alle quali hanno presentato (in data 21 settembre 2006) istanza di P.U.E. (mai esaminata dal Comune di Ugento) — impugnano: 1) il verbale della Conferenza di servizi del 24 novembre 2006, inerente la istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento»; 2) ogni altro atto connesso relativo al procedimento di istituzione del predetto Parco naturale regionale e, in particolare, i precedenti verbali di Conferenza di servizi e le determinazioni adottive (dello schema provvisorio del d.d.l. e del definitivo disegno di legge istitutivo del Parco di che trattasi) assunte dalla Giunta regionale pugliese.

In via del tutto preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità del gravame sollevate dalle parti resistenti.

In proposito, il Collegio — premesso che, notoriamente, il legislatore regionale pugliese (legge regionale 24 luglio 1997, n. 19) ha previsto uno speciale ed articolato procedimento per l'istituzione delle aree naturali protette di interesse regionale (caratterizzato dal concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale finale descritto dall'art. 6 della l.r. n. 19/1997), suddiviso in due fasi autonome, aventi natura e finalità diverse: una prima fase di natura prettamente amministrativa (con le caratteristiche del «giusto procedimento», diretta precipuamente a realizzare la partecipazione ed il concorso dei soggetti pubblici e privati portatori dei molteplici interessi coinvolti); ed una seconda fase legislativa che inizia con la presentazione, da parte della Giunta regionale, del progetto definitivo di legge al Consiglio regionale per l'approvazione della legge-provvedimento — osserva che se (come detto) l'istituzione del Parco naturale regionale presuppone l'espletamento (in sequenza) di un procedimento amministrativo e di un procedimento legislativo (destinato, in ultima analisi, ad assorbire gli atti del primo attraverso la «legge-provvedimento»), la logica ed i principi generali impongono di ritenere che il propedeutico procedimento amministrativo avviato debba concludersi con una decisione amministrativa (antecedente all'apertura della fase di natura legislativa).

Tale decisione amministrativa (sulla perimetrazione e sui contenuti dello schema provvisorio del disegno di legge istitutivo del Parco naturale) — da un lato — è l'atto amministrativo (eventualmente) lesivo delle situazioni giuridiche soggettive dei soggetti interessati, che potranno (quindi) invocare la tutela giurisdizionale impugnandolo dinanzi al G.A., e — dall'altro — è la sede naturale deputata a vagliare le osservazioni presentate nella fase amministrativa (in esito alla pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del disegno di legge), in quanto istituzionalmente deputata alla valutazione comparativa ed alla compensazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) coinvolti dall'istituzione dell'area naturale protetta (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 23 febbraio 2006, n. 1184; Consiglio di Stato, VI sezione, 1° febbraio 2007, n. 414).

Pertanto — segnalato che, peraltro, nella particolare vicenda oggetto di causa la prima fase del procedimento istitutivo del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» si è svolta (*ratione temporis*) sotto la vigilanza del testo originario dell'art. 6 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (già interpretato da questa

sezione nel senso del carattere necessariamente decisorio della Conferenza dei servizi contemplata dal quinto comma della predetta norma) — anche il nuovo testo (per il vero, alquanto ambiguo) della norma stessa, introdotto dall'art. 30 della legge regionale 19 luglio 2006, n. 22, sottoposto ad interpretazione adeguatrice e teleologicamente orientata al rispetto dei fondamentali principi sanciti dagli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione, deve essere inteso nel senso che, dopo la pubblicazione dello schema del d.d.l. sul B.U.R.P. (previsto dal nuovo quinto comma), si terrà una nuova Conferenza di servizi (cui si fa cenno nel sesto comma), prima che la Giunta regionale adotti il disegno di legge definitivo da inviare al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta.

D'altra parte, non avrebbe senso prescrivere la pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del d.d.l. (finalizzata alla presentazione di eventuali osservazioni da parte degli interessati), senza che gli apporti partecipativi vengano, poi, vagliati nella naturale sede procedimentale amministrativa (deputata a garantire il «giusto procedimento»).

Infatti, il Consiglio di Stato (nella sentenza n. 414/2007 della VI sezione) ha espressamente rilevato che la decisione di questo t.a.r. n. 1184/2006 (statuente che «pur se la legge regionale pugliese n. 19/1997 non contempla espressamente una fase destinata alla pubblicizzazione degli atti in esame, la necessità di rendere concretamente conoscibili gli atti medesimi e, quindi, di consentire, ai sensi degli artt. 9-10, legge n. 241/1990, la più ampia partecipazione al relativo procedimento, va ritenuta comunque ineludibile sulla base dei principi generali vigenti in materia. L'esigenza di aprire un contraddittorio con tutti quei soggetti che, dall'istituzione dell'area naturale protetta subiscano una lesione va rinvenuta già nelle regole poste dalla legge sul procedimento amministrativo. Né l'indispensabile partecipazione al procedimento dei soggetti interessati può reputarsi non richiesta in ragione della previsione dell'art. 13, primo comma, legge 241 citata ... poiché la preferibile giurisprudenza amministrativa ha chiarito che tale norma rinviene la sua *ratio* nell'esigenza di evitare una duplicazione delle forme di partecipazione, non avendo al contrario l'obiettivo di eliminarla radicalmente. Nel caso in esame, dunque, difettando ogni specifica previsione in tal senso nella disciplina legislativa regionale, tale da soddisfare comunque le delineate esigenze di contraddittorio e di confronto, non può che ritenersi il procedimento in parola assoggettato proprio alle regole generali poste dalla legge n. 241/1990») «è stata compiutamente recepita dalla Regione Puglia, la quale con la legge n. 22 del 2006 (art. 30), ha addirittura disposto la modifica degli artt. 6 e 8 della legge n. 19 del 1997, introducendo una forma di pubblicità del disegno di legge adottato» (prestando, così, acquiescenza alle statuizioni della sentenza di primo grado).

Alla luce delle considerazioni innanzi svolte, si rivelano non condivisibili tutte le eccezioni preliminari prospettate dalle parti resistenti.

Infatti, l'atto finale conclusivo della fase amministrativa del procedimento complesso di che trattasi (impugnabile, a pena di decadenza, dinanzi al G.A.) è da individuarsi nel verbale della Conferenza di servizi del 24 novembre 2006 (dovendosi considerare come meramente facoltativa l'impugnazione immediata dell'atto di adozione dello schema provvisorio del disegno di legge, a cui è collegata l'operatività delle misure di salvaguardia), nel mentre il giudizio amministrativo in tal modo instaurato diviene improcedibile solo al momento dell'approvazione (promulgazione ed entrata in vigore) della legge-provvedimento istitutiva del Parco naturale regionale in questione (T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

D'altro canto, nel caso di specie, la Conferenza di servizi del 24 novembre 2006 ha visto le amministrazioni intervenute (Regione Puglia, Provincia di Lecce e Comune di Ugento) esprimersi decisoramente (all'unanimità) sulla perimetrazione dell'area naturale protetta e sui contenuti del correlato disegno di legge istitutivo dell'area stessa.

Tanto premesso, osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (nello stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 31 maggio 2007) la legge regionale 28 maggio 2007, n. 13 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento» (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti (nella memoria difensiva finale).

Appare rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale della legge regionale istitutiva del Parco naturale «Litorale di Ugento», per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al contraddittorio con gli interessati.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione dei ricorrenti per tutelare le loro posizioni giuridiche soggettive nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 13/2007, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13, istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso

quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13, istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il Consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al contraddittorio con gli interessati.

Infatti, appare condivisibile la prima censura formulata dai ricorrenti, incentrata sulla violazione delle misure di pubblicità adeguate per consentire la (eventuale) partecipazione (*ex* artt. 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241) dei soggetti interessati alla fase amministrativa preordinata all'istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento».

La pubblicità che ha concretamente avuto luogo nella fattispecie *de qua* — peraltro in epoca antecedente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 6 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (introdotto dall'art. 30 della legge regionale 19 luglio 2006, n. 22) — con la pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 27 giugno 2006 dello schema del disegno di legge istitutivo del Parco adottato dalla Giunta regionale in data 26 giugno 2006, non appare assolutamente idonea allo scopo, non contenendo nemmeno l'indicazione della possibilità per gli interessati di proporre osservazioni riferite all'istituzione dell'area naturale protetta e la fissazione di un termine in proposito, in vista del vaglio degli apporti partecipativi in sede di Conferenza dei servizi (per cui deve essere considerata *tamquam non esset*).

Non è un caso che nessuna osservazione sia stata presentata al riguardo fino alla data di svolgimento della Conferenza di servizi finale del 24 novembre 2006.

In conclusione, il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 13/2007 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13 (istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 13 giugno 2007.

Il Presidente: RAVALLI

Il consigliere relatore-estensore: D'ARPE

N. 699

Ordinanza del 27 giugno 2007 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Sezione di Lecce sul ricorso proposto da Zuppelli Renzo ed altri contro Regione Puglia ed altri

Parchi e riserve naturali - Regione Puglia - Istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» - Approvazione con legge provvedimento di atti amministrativi del propedeutico procedimento amministrativo - Irragionevolezza ed incidenza sul principio di buon andamento della P.A. - Violazione delle regole adottate dal T.A.R. nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006, in particolare in relazione al contraddittorio con gli interessati.

- Legge della Regione Puglia 28 maggio 2007, n. 13, artt. 1 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 292/2007 presentato dai signori Zuppelli Renzo, Zuppelli Antonio e Zuppelli Maria, rappresentati e difesi dall'avv. Cosimo Ruppi, presso il cui studio in Lecce, via Luigi Scarambone n. 56, sono elettivamente domiciliati;

Contro, la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, rappresentata e difesa dal prof. avv. Ernesto Sticchi Damiani; la Provincia di Lecce, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dalle avvocatesse M. Giovanna Capoccia e Francesca Testi; il Comune di Ugento, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Quinto, per l'annullamento:

di tutti gli atti della Conferenza dei servizi per l'istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» conclusasi il 24 novembre 2006;

di tutti gli atti preparatori e consequenziali alla predetta Conferenza di servizi, con particolare riferimento alle deliberazioni adottive e/o approvative dello schema di disegno di legge istitutivo del parco assunte dalla Giunta della Regione Puglia;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Lecce;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del comune di Ugento;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 13 giugno 2007 il relatore cons. dott. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, l'avv. Gianluigi Pellegrino, in sostituzione dell'avv. Cosimo Ruppi, per i ricorrenti, il prof. avv. Ernesto Sticchi Damiani per l'Amministrazione regionale resistente, l'avv. M. Giovanna Capoccia per la Provincia di Lecce e l'avv. Antonio Quinto, in sostituzione dell'avv. Pietro Quinto, per il Comune di Ugento;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

I ricorrenti — usufruttuario e nudi proprietari di terreni estesi circa sette ettari in agro del comune di Ugento tipizzati dal vigente P.R.G. come zone F/4 e F/10 (rispettivamente, verde pubblico e parco a campeggio, quest'ultimo con un I.F.F. pari a mc/mq 0,03 e con previsione di una ricettività di 100 mq. a persona) — impugnano: 1) tutti gli atti della Conferenza di servizi conclusasi il 24 novembre 2006, inerente la istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento»; 2) ogni altro atto connesso relativo al procedimento di istituzione del predetto Parco naturale regionale e, in particolare, le determinazioni adottive (dello schema provvisorio del d.d.l. e del definitivo disegno di legge istitutivo del Parco di che trattasi) assunte dalla Giunta regionale pugliese.

In via del tutto preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità del gravame sollevate dalle parti resistenti.

In proposito, il Collegio — premesso che, notoriamente, il legislatore regionale pugliese (legge regionale 24 luglio 1997, n. 19) ha previsto uno speciale ed articolato procedimento per l'istituzione delle aree naturali protette di interesse regionale (caratterizzato dal concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella

definizione del contenuto dispositivo sostanziale finale descritto dall'art. 6 della l.r. n. 19/1997), suddiviso in due fasi autonome, aventi natura e finalità diverse: una prima fase di natura prettamente amministrativa (con le caratteristiche del «giusto procedimento», diretta precipuamente a realizzare la partecipazione ed il concorso dei soggetti pubblici e privati portatori dei molteplici interessi coinvolti); ed una seconda fase legislativa che inizia con la presentazione, da parte della Giunta regionale, del progetto definitivo di legge al Consiglio regionale per l'approvazione della legge-provvedimento — osserva che se (come detto) l'istituzione del Parco naturale regionale presuppone l'espletamento (in sequenza) di un procedimento amministrativo e di un procedimento legislativo (destinato, in ultima analisi, ad assorbire gli atti del primo attraverso la «legge-provvedimento»), la logica ed i principi generali impongono di ritenere che il propedeutico procedimento amministrativo avviato debba concludersi con una decisione amministrativa (antecedente all'apertura della fase di natura legislativa).

Tale decisione amministrativa (sulla perimetrazione e sui contenuti dello schema provvisorio del disegno di legge istitutivo del Parco naturale) — da un lato — è l'atto amministrativo (eventualmente) lesivo delle situazioni giuridiche soggettive dei soggetti interessati, che potranno (quindi) invocarne la tutela giurisdizionale impugnando dinanzi al G.A., e — dall'altro — è la sede naturale deputata a vagliare le osservazioni presentate nella fase amministrativa (in esito alla pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del disegno di legge), in quanto istituzionalmente deputata alla valutazione comparativa ed alla compensazione di tutti gli interessi (pubblici e privati) coinvolti dall'istituzione dell'area naturale protetta (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce 23 febbraio 2006, n. 1184; Consiglio di Stato, VI sezione, 1° febbraio 2007, n. 414).

Pertanto — segnalato che, peraltro, nella particolare vicenda oggetto di causa la prima fase del procedimento istitutivo del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento» si è svolta (*ratione temporis*) sotto la vigenza del testo originario dell'art. 6 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (già interpretato da questa sezione nel senso del carattere necessariamente decisorio della Conferenza dei servizi contemplata dal quinto comma della predetta norma) — anche il nuovo testo (per il vero, alquanto ambiguo) della norma stessa, introdotto dall'art. 30 della legge regionale 19 luglio 2006, n. 22, sottoposto ad interpretazione adeguatrice e teleologicamente orientata al rispetto dei fondamentali principi sanciti dagli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione, deve essere inteso nel senso che, dopo la pubblicazione dello schema del d.d.l. sul B.U.R.P. (previsto dal nuovo quinto comma), si terrà una nuova Conferenza di servizi (cui si fa cenno nel sesto comma), prima che la Giunta regionale adotti il disegno di legge definitivo da inviare al Consiglio regionale per l'approvazione della legge istitutiva dell'area naturale protetta.

D'altra parte, non avrebbe senso prescrivere la pubblicazione sul B.U.R.P. dello schema provvisorio del d.d.l. (finalizzata alla presentazione di eventuali osservazioni da parte degli interessati), senza che gli apporti partecipativi vengano, poi, vagliati nella naturale sede procedimentale amministrativa (deputata a garantire il «giusto procedimento»).

Infatti, il Consiglio di Stato (nella sentenza n. 414/2007 della VI sezione) ha espressamente rilevato che la decisione di questo T.a.r. n. 1184/2006 (statuente che «pur se la legge regionale pugliese n. 19/1997 non contempla espressamente una fase destinata alla pubblicizzazione degli atti in esame, la necessità di rendere concretamente conoscibili gli atti medesimi e, quindi, di consentire, ai sensi degli artt. 9-10, legge n. 241/1990, la più ampia partecipazione al relativo procedimento, va ritenuta comunque ineludibile sulla base dei principi generali vigenti in materia. L'esigenza di aprire un contraddittorio con tutti quei soggetti che, dall'istituzione dell'area naturale protetta subiscano una lesione va rinvenuta già nelle regole poste dalla legge sul procedimento amministrativo. Né l'indispensabile partecipazione al procedimento dei soggetti interessati può reputarsi non richiesta in ragione della previsione dell'art. 13, primo comma, legge n. 241 citata ... poiché la preferibile giurisprudenza amministrativa ha chiarito che tale norma rinviene la sua *ratio* nell'esigenza di evitare una duplicazione delle forme di partecipazione, non avendo al contrario l'obiettivo di eliminarla radicalmente. Nel caso in esame, dunque, difettando ogni specifica previsione in tal senso nella disciplina legislativa regionale, tale da soddisfare comunque le delineate esigenze di contraddittorio e di confronto, non può che ritenersi il procedimento in parola assoggettato proprio alle regole generali poste dalla legge n. 241/1990») «è stata compiutamente recepita dalla Regione Puglia, la quale con la legge n. 22 del 2006 (art. 30), ha addirittura disposto la modifica degli artt. 6 e 8 della legge n. 19 del 1997, introducendo una forma di pubblicità del disegno di legge adottato» (prestando, così, acquiescenza alle statuizioni della sentenza di primo grado).

Alla luce delle considerazioni innanzi svolte, si rivelano non condivisibili tutte le eccezioni preliminari prospettate dalle parti resistenti.

Infatti, l'atto finale conclusivo della fase amministrativa del procedimento complesso di che trattasi (impugnabile, a pena di decadenza, dinanzi al G.A.) è da individuarsi nel verbale della Conferenza di servizi del 24 novembre 2006 (dovendosi considerare come meramente facoltativa l'impugnazione immediata dell'atto di

adozione dello schema provvisorio del disegno di legge, a cui è collegata l'operatività delle misure di salvaguardia), nel mentre il giudizio amministrativo in tal modo instaurato diviene improcedibile solo al momento dell'approvazione (promulgazione ed entrata in vigore) della legge-provvedimento istitutiva del Parco naturale regionale in questione (T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

D'altro canto, nel caso di specie, la Conferenza di servizi del 24 novembre 2006 ha visto le amministrazioni intervenute (Regione Puglia, Provincia di Lecce e Comune di Ugento) esprimersi decisoramente (all'unanimità) sulla perimetrazione dell'area naturale protetta e sui contenuti del correlato disegno di legge istitutivo dell'area stessa.

Tanto premesso, osserva il Collegio che l'impugnativa dei provvedimenti amministrativi interposta con il ricorso introduttivo del presente giudizio dovrebbe essere dichiarata improcedibile, poiché (nelle more della definizione del processo) è stata approvata, promulgata ed è entrata in vigore (lo stesso giorno della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 31 maggio 2007) la legge regionale 28 maggio 2007, n. 13 (avente natura di legge-provvedimento di approvazione) istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento» (confronta: T.a.r. Puglia, I sezione di Lecce, 7 novembre 2006, n. 5188; Consiglio di Stato, IV sezione, 10 agosto 2004, n. 5499; 24 marzo 2004, n. 1559).

È noto, infatti, che — alla stregua dell'insegnamento giurisprudenziale prevalente e condivisibile — la sopravvenienza della «legge-provvedimento» (e cioè, di un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone, in concreto, su casi e rapporti specifici) determina l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell'intervenuta legificazione del provvedimento amministrativo (Consiglio di Stato, IV sezione, 23 settembre 2004, n. 6219).

D'altra parte, i diritti di difesa del cittadino, in caso di approvazione con legge di un atto amministrativo lesivo dei suoi interessi, non vengono sacrificati, ma si trasferiscono (secondo il regime di controllo proprio del provvedimento normativo *medio tempore* intervenuto) dalla giurisdizione amministrativa alla giustizia costituzionale.

In altri termini, il sistema di tutela giudiziaria segue la natura giuridica dell'atto contestato, sicché la legge-provvedimento, ancorché approvativa di un atto amministrativo, può essere (eventualmente) sindacata, previa intermediazione del giudice rimettente, solo dal suo giudice naturale, e cioè dalla Corte costituzionale (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

Quindi, l'attenzione del tribunale deve concentrarsi sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti (in sede di discussione orale).

Appare rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale della legge regionale istitutiva del Parco naturale «Litorale di Ugento», per l'allegata irragionevolezza delle sue disposizioni e perché la stessa non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (nelle sentenze nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del propedeutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al contraddittorio con gli interessati.

In via preliminare, il tribunale ritiene sussistente il requisito della rilevanza della predetta questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Occorre in proposito tener conto della complessa problematica dei rapporti con le garanzie di tutela giurisdizionale della particolare tipologia di legge-provvedimento *de qua* (c.d. legge di approvazione), che si caratterizza per il vincolo funzionale che la lega ai provvedimenti amministrati in precedenza adottati e si connota per il concorso della volontà legislativa con quella amministrativa nella definizione del contenuto dispositivo sostanziale definitivamente descritto dalla legge e si risolve, quanto al rapporto degli effetti prodotti dai due atti ed al relativo regime degli stessi, nell'assorbimento degli atti amministrativi approvati nella legge che li approva, della quale acquistano il valore e la forza formale e sostanziale.

Pertanto — da un lato — l'incidentale eccezione di illegittimità costituzionale è (a ben vedere) l'unico strumento processuale a disposizione dei ricorrenti per tutelare le loro posizioni giuridiche soggettive nei confronti degli impugnati provvedimenti amministrativi, «assorbiti» dalla legge regionale che li ha «approvati»; e — dall'altro — è evidente che, solo nell'ipotesi in cui la Consulta dichiarasse l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 13/2007, il ricorso introduttivo del presente processo non andrebbe incontro alla declaratoria di improcedibilità.

Il Collegio è, poi, dell'avviso che i sollevati dubbi di costituzionalità in ordine al contenuto dispositivo della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13, istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento», non risultano manifestamente infondati.

È opportuno, sul punto, premettere che corollario della soprariportata ricostruzione concettuale dell'assetto di tutela delle posizioni incise dalla legge-provvedimento è la valorizzazione della pregnanza del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, sino a renderlo ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere, in modo da riconoscere al privato, seppur nella forma indiretta della rimessione della questione alla Consulta da parte del giudice amministrativo, una forma di protezione ed un'occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi (Consiglio di Stato, IV sezione, 19 ottobre 2004, n. 6727).

In altri termini, il riconoscimento in capo al legislatore di un vasto ambito di discrezionalità deve essere opportunamente bilanciato attraverso la sottoposizione del relativo potere di apprezzamento al vaglio di costituzionalità sotto il profilo della non arbitrarietà e della ragionevolezza delle scelte: sindacato tanto più rigoroso quanto più marcata è la natura provvedimentale dell'atto sottoposto a controllo, e che investe — in considerazione della natura di atto sostanzialmente amministrativo della legge-provvedimento — anche gli atti amministrativi che ne sono il presupposto.

Tanto premesso, si osserva che le disposizioni degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13, istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento», sembrano al Collegio porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione per l'irragionevolezza delle disposizioni stesse, anche perché il Consiglio regionale (nell'approvare la predetta legge-provvedimento) non ha tenuto conto del mancato rispetto delle regole dettate da questo t.a.r. (con le sentenze esecutive nn. 1184, 1185, 1186 e 1187/2006) in relazione alla fase del prope-
deutico procedimento amministrativo, in particolare per ciò che attiene al contraddittorio con gli interessati.

Infatti, appare condivisibile la prima censura formulata dai ricorrenti, incentrata sulla violazione delle misure di pubblicità adeguate per consentire la (eventuale) partecipazione (*ex* artt. 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241) dei soggetti interessati alla fase amministrativa preordinata all'istituzione del Parco naturale regionale «Litorale di Ugento».

La pubblicità che ha concretamente avuto luogo nella fattispecie *de qua* — peraltro in epoca antecedente all'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 6 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (introdotto dall'art. 30 della legge regionale 19 luglio 2006, n. 22) — con la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 79 del 27 giugno 2006 dello schema del disegno di legge istitutivo del Parco adottato dalla Giunta regionale in data 26 giugno 2006, non appare assolutamente idonea allo scopo, non contenendo nemmeno l'indicazione della possibilità per gli interessati di proporre osservazioni riferite all'istituzione dell'area naturale protetta e la fissazione di un termine in proposito, in vista del vaglio degli apporti partecipativi in sede di Conferenza dei servizi (per cui deve essere considerata *tamquam non esset*).

Non è un caso che nessuna osservazione sia stata presentata al riguardo fino alla data di svolgimento della Conferenza di servizi finale del 24 novembre 2006.

In conclusione, il tribunale ritiene irragionevole e contraria al principio di buon andamento dell'attività amministrativa la scelta operata dagli articoli 1 e seguenti della legge regionale n. 13/2007 di istituire immediatamente (in tali condizioni) il parco naturale regionale di che trattasi.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della prospettata questione di legittimità costituzionale, dispone la sospensione del giudizio iniziato con il ricorso indicato in epigrafe e deferisce alla Corte costituzionale la definizione della costituzionalità degli artt. 1 e seguenti della legge regionale pugliese 28 maggio 2007, n. 13 (istitutiva del «Parco naturale regionale Litorale di Ugento»), in relazione agli artt. 3 e 97 della Carta costituzionale.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale pugliese e comunicata al Presidente del Consiglio regionale pugliese.

Così deciso in Lecce, nella Camera di consiglio del 13 giugno 2007.

Il Presidente: RAVALLI

Il consigliere relatore-estensore: D'ARPE

N. 700

Ordinanza del 12 luglio 2007 emessa dal Tribunale di Lucca nei procedimenti civili riuniti promossi da Giomi Pietro ed altro contro Associazione Cassa nazionale previdenza e assistenza ragionieri e periti commerciali

Previdenza - Atti e deliberazioni adottati dagli enti previdenziali di cui all'art. 1, comma 763, della legge finanziaria 2007, ed approvati dai Ministeri vigilanti prima dell'entrata in vigore della legge stessa - Previsione di salvezza degli effetti - Incidenza su diritto fondamentale della persona - Violazione del principio di uguaglianza, per disparità di trattamento e lesione del principio di affidamento e delle legittime aspettative di lavoratori già in quiescenza per la sanatoria di atti *ab origine* illegittimi - Lesione del diritto di difesa e della garanzia previdenziale.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 763, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 38.

IL TRIBUNALE

Nella causa n. 1027/2006 (alla quale è riunita la causa n. 1028/2006) promossa da Giomi Pietro e Landi Pierluigi, ricorrenti, contro Associazione Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali, convenuta, all'udienza del 12 luglio 2007, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso che con distinti ricorsi depositati entrambi in data 14 settembre 2006 Giomi Pietro e Landi Pierluigi esponevano:

di essere iscritti all'albo dei ragionieri di Lucca ed alla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali rispettivamente dal 1968 e dal 1969;

di aver presentato in data primo agosto 2005 ed in data 11 gennaio 2006 domanda di pensione di anzianità con decorrenza dal primo settembre 2005 e dal primo febbraio 2006;

che con delibere n. 150/2006 e 147/2006 entrambe in data 9 febbraio 2006 era stata comunicata la liquidazione provvisoria della pensione;

che la pensione era stata liquidata facendo applicazione dell'art. 49 del Regolamento di esecuzione dello Statuto della Cassa nel testo successivo alla delibera del 22 giugno 2002 del Comitato dei delegati, divenuta efficace in data 3 marzo 2003 a seguito dell'approvazione ministeriale;

che tale delibera del 22 giugno 2002 era illegittima in quanto non rispettava il principio del «pro rata» di cui all'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, determinando una decurtazione di circa il 20% dell'importo della pensione;

che i ricorrenti, deducendo la illegittimità della delibera di modifica dello statuto della Cassa in relazione alla violazione dell'art. 3, legge n. 335/1995, chiedevano quindi che l'ente previdenziale fosse condannato al pagamento della pensione determinata nel rispetto del principio del pro rata e quindi, con i criteri previgenti in relazione all'anzianità già maturata sino al 22 giugno 2002;

che in corso di causa è intervenuta la legge 27 dicembre 2006, n. 296 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», che all'art. 1, comma 763, testualmente dispone:

«all'art. 3, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335, il primo e il secondo periodo sono sostituiti dai seguenti: “Nel rispetto dei principi di autonomia affermati dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e dal decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, e con esclusione delle forme di previdenza sostitutive dell'assicurazione generale obbligatoria, allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, del suddetto decreto legislativo n. 509 del 1994, la stabilità delle gestioni previdenziali di cui ai predetti decreti legislativi è da ricondursi ad un arco temporale non inferiore ai trenta anni. Il bilancio tecnico di cui al predetto articolo 2, comma 2, è redatto secondo criteri determinati con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le associazioni e le fondazioni interessate, sulla base delle indicazioni elaborate dal Consiglio nazionale degli attuari nonché dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale. In esito alle risultanze e in attuazione di quanto disposto dal suddetto articolo 2, comma 2, sono adottati dagli enti medesimi, i provvedimenti necessari per la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine, avendo presente il principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti e comunque tenuto conto dei criteri di gradualità e di equità fra generazioni. Qualora le esigenze di riequilibrio non vengano affrontate, dopo aver sentito l'ente interessato e la valutazione del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, possono essere adottate

le misure di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509". Sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al presente comma ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge»;

che la convenuta Associazione Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei ragionieri e periti commerciali ha chiesto il rigetto della domanda anche sulla base della sopravvenienza, in corso di giudizio, dell'art. 1, comma 763 della legge finanziaria per il 2007;

che le due cause sono state riunite e discusse all'odierna udienza;

ritenuto, che deve sollevarsi, d'ufficio, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 763, secondo periodo della legge 27 dicembre 2006, n. 296 («Sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al presente comma ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge») in relazione agli artt. 2, 3, 24, 38 Cost.;

considerato, circa la rilevanza, che, come esposto, la domanda dei ricorrenti volta alla rideterminazione dell'importo della pensione si fonda, in sostanza, sulla illegittimità della delibera del 22 giugno 2002 (approvata dai Ministeri vigilanti) per violazione dell'art. 3, comma dodicesimo della legge 335/1995 e, in particolare, per il mancato rispetto del principio del «pro rata» in relazione all'anzianità già maturata alla data della modifica, che in effetti l'art. 3, comma dodicesimo della legge 335/1995 nel testo vigente al momento dell'adozione della delibera del 22 giugno 2002 (ed al momento del deposito del ricorso) prevedeva che gli enti previdenziali privatizzati potessero adottare «provvedimenti di variazione delle aliquote contributive, di riparametrazione dei coefficienti di rendimento o di ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico nel rispetto del principio del pro rata in relazione alle anzianità già maturate rispetto alla introduzione delle modifiche derivanti dai provvedimenti suddetti»;

che l'art. 1, comma 763 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 da un lato, al primo periodo, modifica l'art. 3, comma 12 della legge 335/1995 ampliando considerevolmente l'autonomia ed i poteri degli enti previdenziali privatizzati (stabilendo in particolare, per quanto rileva in questa sede, che il principio del «pro rata» non deve più essere necessariamente «rispettato» ma solo «tenuto presente», assieme ad altri criteri, tra i quali «l'equità tra generazioni», al fine di garantire equilibri di bilancio più a lungo termine); dall'altro, contestualmente, al secondo periodo, ha espressamente fatto «salvi ... gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti... ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge» (secondo periodo del comma 763);

che gli atti ed i provvedimenti precedentemente emanati e «fatti salvi» sono quelli già sottoposti ad approvazione dei Ministeri vigilanti e, quindi, a norma dell'art. 3, comma secondo decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509: «a) lo statuto e i regolamenti, nonché le relative integrazioni o modificazioni; b) le delibere in materia di contributi e prestazioni»;

che la delibera del 22 giugno 2002 del Comitato dei delegati della Cassa ragionieri della quale i ricorrenti lamentano illegittimità rientra tra «gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti ... ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore» della legge finanziaria per il 2007 e quindi tra quelli «fatti salvi» dalla disposizione in esame;

che tra le parti si controverte in merito alla esatta interpretazione di tale disposizione di «salvezza» degli atti precedentemente adottati;

che secondo parte ricorrente la disposizione non troverebbe applicazione al presente giudizio, in quanto dovrebbe essere interpretata o come meramente «confermativa» delle precedenti delibere in relazione alla diversa disciplina introdotta, ma senza alcuna efficacia «sanante» in relazione ad eventuali illegittimità pregresse oppure, in ogni caso, come disposizione, pur di «sanatoria», ma solo «per l'avvenire», dal gennaio 2007, non trattandosi di una legge interpretativa e non essendo espressamente prevista una efficacia retroattiva;

che, tuttavia, non possono condividersi le tesi interpretative di parte ricorrente (pure accolte in alcune pronunzie di merito), in quanto:

A) la disposizione non può essere intesa come mera «conferma di efficacia» degli atti e deliberazioni già legittimi secondo la previgente disciplina, in quanto si tratterebbe di una sostanziale *interpretatio abrogans*: una simile norma non avrebbe alcuna ragion d'essere, posto che, secondo i principi generali, un atto *ab origine* legittimo non diventa illegittimo o perde efficacia in relazione ad una norma sopravvenuta che modifica (peraltro nella sostanza ampliandolo) il potere e l'autonomia dell'organo che ha emesso l'atto;

B) la disposizione neppure può essere interpretata come «sanatoria» ma con effetti limitati al solo periodo successivo all'entrata in vigore della legge, posto che, testualmente, sono fatti salvi, dal punto di vista oggettivo, «gli atti ed i provvedimenti» già adottati prima dell'entrata in vigore della legge e, quindi sono resi, per disposizione di fonte primaria, valide le deliberazioni assunte in precedenza, con la relativa decorrenza temporale: la «salvezza» dell'atto (amministrativo o comunque non legislativo) disposta con la legge successiva comporta che tale atto debba essere considerato legittimo *ab origine*, anche se contrario alla legge previgente; la «salvezza» comporta la validità e legittimità sopravvenuta della regolamentazione contenuta nell'atto «sanato» con la relativa efficacia temporale; la fonte primaria nel momento in cui «fa salvo» un atto precedente alla sua entrata in vigore ha «naturalmente» (e salva espressa disposizione contraria) effetto retroattivo, coincidente con quello di decorrenza dell'atto «sanato»;

che il secondo periodo del comma 763 della finanziaria 2007 con la relativa disposizione di «salvezza» degli atti precedentemente emanati deve poi essere ricollegato, in via di interpretazione sistematica, con quanto stabilito al periodo immediatamente precedente (ovvero: ampliamento dei poteri delle gestioni previdenziali autonome, per garantire la salvaguardia dell'equilibrio finanziario di lungo termine e, in particolare, soppressione del vincolo del necessario rispetto del criterio «pro rata», che deve essere solo tenuto presente e contemperato con altri criteri e principi, tra i quali l'equità tra generazioni): la *ratio* risulta quindi quella di salvaguardare e mantenere ferme le precedenti regolamentazioni già approvate in sede ministeriale, anche se in ipotesi illegittime secondo la legge precedente, perché già in linea con i nuovi criteri, ovvero «più rigorose» dal punto di vista dell'arco di tempo di valutazione dell'equilibrio finanziario e del mancato rispetto (almeno in termini rigidi) del criterio del pro rata, a vantaggio delle generazioni future;

che, pur in assenza di significativi lavori preparatori (la disposizione non figurava nel disegno di legge originario e fu introdotta con il «maxi emendamento» governativo sul quale fu posta la fiducia), occorre considerare che l'intervento legislativo fu operato quando era già insorto un nutrito contenzioso in merito alla legittimità delle deliberazioni assunte dagli enti previdenziali privatizzati (e, in particolare, circa la delibera del 22 giugno 2002 del Comitato dei delegati della Cassa ragionieri), delibere che, per esigenze di equilibrio delle gestioni e di equità intergenerazionale avevano introdotto modifiche nei parametri pensionistici anche non nel pieno rispetto del principio del pro rata (a riprova del vasto contenzioso determinato dalla delibera del 22 giugno 2002 vedi le numerose sentenze di merito prodotte dalle parti);

che, quindi, questo giudice ritiene di non poter aderire alle tesi interpretative di parte ricorrente (che, come detto, condurrebbero, a non dare applicazione nel presente giudizio al secondo periodo dell'art. 1, comma 763 della legge finanziaria per il 2007) sia perché priverebbero di significato la disposizione, sia perché il «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» («salvezza» riferita oggettivamente «agli atti e deliberazioni» precedentemente emanati), la collocazione sistematica (immediatamente successiva alla introduzione della possibilità di prevedere possibili «deroghe» al principio del «pro rata»), le circostanze storiche relative alla emanazione (contenzioso in merito alla legittimità delle delibere che non avevano «rispettato» il principio del «pro rata») inducono, univocamente ad attribuire alla disposizione il significato di una norma di «sanatoria» con la quale sono «fatti salvi» atti e provvedimenti precedentemente emanati (pur se in ipotesi illegittimi per la legislazione previgente), con «naturale» efficacia retroattiva, riferita per relazione alla decorrenza degli atti «sanati»;

che, pur aderendo al principio più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale secondo il quale «in linea di massima le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali», nel caso di specie questo giudice ritiene che non sia possibile, ragionevolmente, accedere alle interpretazioni proposte da parte ricorrente e che l'unica interpretazione coerente con il dato testuale e sistematico sia quella che la disposizione oggetto della questione di costituzionalità (sopravvenuta nel corso del giudizio) sia diretta a far «salva» e «valida» la delibera del 22 giugno 2002, della quale i ricorrenti assumono la illegittimità in base alla legge previgente; che quindi la disposizione deve trovare applicazione da parte di questo giudice e dall'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità discenderebbe un mutamento nel quadro normativo di riferimento;

considerato, circa la non manifesta infondatezza: che codesta Corte ha più volte chiarito che «le leggi di sanatoria non sono costituzionalmente precluse in via di principio ma che, tuttavia, trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione dev'essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso, aggiungendo che l'intervento legislativo in sanatoria può «essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso» (sent. n. 94 del 1995), così da doversi «escludere che possa risultare arbitraria la sostituzione della disciplina generale — originariamente applicabile — con quella eccezionale successivamente emanata» (sent. n. 100 del 1987; *cfr.* anche sent. n. 402 del 1993, sent. n. 346 del 1991 e sent. 474 del 1988, oltre alla già citata sent. n. 94 del 1995)» (così, in motivazione, la sentenza n. 14/1999);

che, in particolare, è stato precisato: lo «scrutinio di costituzionalità estremamente rigoroso» deve essere condotto «tanto sotto il profilo del rispetto del principio costituzionale di parità di trattamento, quanto sotto il profilo della salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale» (sentenza 94/1995), sottolineandosi che solo pubblici interessi «possono giustificare sanatorie di atti *ab origine* illegittimi (sent. n. 94 del 1995, 402 del 1993, 100 del 1987), atteso che la volontà di sanatoria, per poter legittimamente superare, alla stregua dell'art. 3 in riferimento, nella specie, all'art. 97 cost., una precedente valutazione dell'interesse pubblico già operata dalla legge, deve essere sostenuta dall'assunzione di altro interesse pubblico, non irragionevolmente idoneo a giustificare il contrasto che viene a crearsi tra due diverse manifestazioni di volontà legislativa concorrenti sulla medesima fattispecie» (sentenza 141/1999);

che, inoltre, la modifica dei criteri di determinazione del trattamento previdenziale senza rispetto del principio del *pro rata* è, nella specie, intervenuta quando il lavoratore era ormai prossimo al conseguimento della pensione, sulla base di una delibera inizialmente illegittima e «sanata» solo successivamente con legge ordinaria, quando il lavoratore era già in quiescenza ed aveva proposto azione giudiziaria;

che la Corte costituzionale in alcune pronunzie ha statuito che «in materia di ordinamento pensionistico, sono costituzionalmente illegittime quelle modificazioni legislative che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando sia già subentrato lo stato di quiescenza, peggiorino, senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa» (vedi Corte cost., 14 luglio 1988, n. 822);

che, essendosi già determinato un ampio contenzioso in merito alla legittimità della delibera (vedi le numerose sentenze prodotte dalle parti), l'intervento della disposizione di sanatoria (senza peraltro alcuna specifica previsione in merito ai giudizi pendenti) rischia di ledere «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento essenziale dello Stato di diritto» (Corte cost. 10 febbraio 1993 n. 39, 26 gennaio 1994 nn. 6 e 16, 28 febbraio 1997 n. 50, 23 dicembre 1997 n. 432, 22 novembre 2000 n. 525);

che quindi la disposizione di «sanatoria» dei precedenti atti e provvedimenti degli enti previdenziali privatizzati, pur ispirata ad esigenze di equilibrio di bilancio delle gestioni previdenziali e, soprattutto, di equità tra generazioni, si pone tuttavia in contrasto con l'affidamento nella sicurezza giuridica e con le legittime aspettative dei lavoratori già in quiescenza, sanando un atto *ab origine* illegittimo, quando sono già pendenti i giudizi fondati su tale illegittimità e così peggiorando in misura notevole ed in maniera definitiva il trattamento pensionistico in precedenza spettante, sulla base della normativa vigente al momento della cessazione dell'attività lavorativa, in contrasto con i principi desumibili dagli artt. 2, 3, 24, 38 della Costituzione;

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 763, secondo periodo della legge 27 dicembre 2006, n. 296 («Sono fatti salvi gli atti e le deliberazioni in materia previdenziale adottati dagli enti di cui al presente comma ed approvati dai Ministeri vigilanti prima della data di entrata in vigore della presente legge») in relazione agli artt. 2, 3, 24, 38 Cost.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lucca, addì 12 luglio 2007

Il giudice: NANNIPIERI

N. 701

Ordinanza del 21 maggio 2007 emessa dal Tribunale di Lucca sul ricorso proposto dalla Curatela del Fallimento Calzaturificio Fiorina S.p.A. contro Cariprato - Cassa di Risparmio di Prato S.p.A.

Fallimento e procedure concorsuali - Ricorso proposto da curatore fallimentare per ottenere declaratoria di inefficacia, nei confronti della massa, di rimesse confluite, in epoca successiva alla sentenza di fallimento, su conto corrente bancario intestato alla società fallita - Applicabilità, ove non diversamente disposto, delle norme del codice di procedura civile in materia di procedimenti in camera di consiglio alle azioni derivanti dal fallimento e, conseguentemente, attratte alla competenza del tribunale fallimentare - Previsione introdotta dal decreto legislativo n. 5 del 2006, recante la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali - Eccesso di delega - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, sotto il duplice profilo dell'irrazionalità della disciplina processuale prescelta dal legislatore e dell'ingiustificata disparità di trattamento riservata, nelle condizioni di fruizione della tutela giurisdizionale, a posizioni soggettive normativamente assimilabili - Incidenza sul diritto di difesa - Asserita lesione dei principi costituzionali relativi al giusto processo.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, art. 24, comma secondo, come sostituito dall'art. 21 del decreto legislativo 9 gennaio 2006, n. 5.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, comma secondo, 76 [in relazione all'art. 1, comma 6, lett. a), n. 1), della legge delega 14 maggio 2005, n. 80] e 111, primo comma.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la formulata riserva, ha pronunciato la seguente ordinanza.

I. — La curatela del fallimento Calzaturificio Fiorina S.p.A., dichiarato giusta sentenza di questo tribunale in data 31 marzo 2005, ha proposto contro la Cassa di risparmio di Prato S.p.A. una domanda *ex artt. 42 e 44 legge fall.* finalizzata a sentir dichiarare l'inefficacia, nei confronti della massa, di talune rimesse confluite su conto corrente della fallita — e incamerate dalla banca — in epoca successiva alla sentenza di fallimento.

Ciò ha fatto, in data 20 febbraio 2007, mediante ricorso *ex art. 24, secondo comma, legge fall.*, sul presupposto dell'immediata applicabilità di consimile disposizione, a far data dal 16 luglio 2006, a tutte le azioni derivanti dal fallimento.

La Cassa si è costituita deducendo l'inapplicabilità del rito camerale, di cui al citato art. 24, secondo comma, *legge fall.*, alle controversie relative alle procedure fallimentari aperte prima del 16 luglio 2006; in subordine, ha sollecitato il collegio a valutare la legittimità costituzionale della nuova disposizione; ha infine contestato il fondamento della domanda per ragioni di merito.

II. — Ciò fermo stante, reputa il collegio che la causa sia stata esattamente incardinata, da parte attrice, mediante ricorso al rito camerale dettato dall'art. 24, secondo comma, *legge fall.*; ma che la disposizione da ultimo citata, nello stabilire che, salva diversa previsione, alle controversie di cui al primo comma si applicano le norme previste dagli artt. 737-742 c.p.c. (con deroga alla disciplina di cui all'art. 40, terzo comma, c.p.c.), non vada immune, per le ragioni che seguono, da fondati dubbi di legittimità costituzionale.

III. — Punto decisivo, in tema di rilevanza, attiene al fatto se alle azioni *ex art. 44, legge fall.*, proposte dopo il 16 luglio 2006 (data di entrata in vigore della riforma *ex d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5*, salve le modifiche apportate agli artt. 48, 49 e 50), debba o meno essere applicato il procedimento in camera di consiglio di cui al nuovo testo dell'art. 24, secondo comma, *legge fall.*

Al quesito devesi fornire risposta affermativa.

La sanzione, che colpisce gli atti compiuti e i pagamenti eseguiti o ricevuti dal fallito dopo la dichiarazione di fallimento, è l'inefficacia.

Legittimato a far valere codesta condizione, ai fini della conseguente azione restitutoria, è unicamente il curatore del fallimento.

Su codesti principi non si registrano dissensi.

Non par dubbio, allora, che trattasi di azione derivante dal fallimento: il fallimento essendone il presupposto e non potendo l'azione stessa ammettersi se non a seguito dell'apertura del concorso.

Secondo il disposto *ex art. 24, legge fall.*, nel testo in vigore al momento della instaurazione della lite, le azioni derivanti dal fallimento sono soggette al rito camerale.

Donde, atteso il generale criterio *tempus regit actum*, valevole in materia processuale in mancanza di apposita disciplina transitoria, alle azioni *de quibus* deve applicarsi la legge processuale del tempo in cui le stesse sono esercitate.

Né, per superare il rilievo, sembra al collegio potersi far leva sulla generale previsione transitoria apposta, *ex art.* 150, al d.lgs. n. 5 del 2006.

Appare risolutivo considerare, in contrario, che questa previsione contiene la disciplina transitoria dei ricorsi per dichiarazione di fallimento (o di concordato fallimentare) depositati prima del 16 luglio 2006, e delle procedure concorsuali pendenti alla stessa data; nel senso che detti ricorsi e dette procedure «sono definiti secondo la legge anteriore».

Il testuale riferimento, ai «ricorsi per dichiarazione di fallimento» alle «domande di concordato fallimentare depositate prima», e alle «procedure di fallimento e di concordato fallimentare pendenti», ne identifica — e ne delimita — l'oggetto.

Non appare quindi seriamente contrastabile il rilievo — già formulato da certa dottrina — che la disposizione *ex art.* 150 non riguarda altro che i pendenti procedimenti prefallimentari, le procedure fallimentari già aperte e, al più, i relativi procedimenti endofallimentari; non anche, invece, le azioni autonome, che semplicemente dal fallimento derivano, e che vanno a parare in un giudizio extrafallimentare.

Da ciò la rilevanza, nel presente giudizio, della questione di costituzionalità afferente l'art. 24, secondo comma, legge fall.

IV. — A giudizio del collegio, la disposizione è incostituzionale per violazione, innanzi tutto, dell'art. 76 Cost. (c.d. eccesso di delega).

Al riguardo viene in rilievo l'art. 1, sesto comma, della legge delega 14 maggio 2005, n. 80.

Con detta norma è stato espressamente conferito il potere di «modificare la disciplina del fallimento»; ed è stato precisato che, in un tale ambito oggettivo, l'esercizio del potere di modifica deve avvenire nel rispetto — per quanto di interesse — del criterio direttivo di semplificazione-accelerazione (art. 1, sesto comma, lett. a), n. 1): «semplificare la disciplina attraverso l'estensione dei soggetti esonerati dall'applicabilità dell'istituto e l'accelerazione delle procedure applicabili alle controversie in materia».

Anche in ordine alle controversie, dunque, il potere di intervento del governo deve ritenere essere stato conferito nei limiti dell'oggetto della disciplina del processo fallimentare, in senso funzionale (di semplificazione e di accelerazione del processo di fallimento) e in senso oggettivo (mediante il riferimento alle sole controversie «in materia fallimentare»).

Sembra al collegio, cioè, che — stante il conferimento del «potere di modifica della disciplina del fallimento» — la disposizione della delega fosse nel senso dell'accelerazione delle procedure applicabili ai ricorsi per dichiarazione di fallimento e alle successive controversie endofallimentari, con implicita, ma inequivoca, esclusione di ogni riferimento ai processi ordinari semplicemente derivanti dal fallimento. Il tutto in coerenza con *la ratio* di semplificazione del cd. processo di fallimento in sé e per sé considerato.

E difatti nessuno dei successivi principi e criteri direttivi appare destinato a consentire, al governo, di stabilire una nuova disciplina processuale delle azioni ordinarie che derivano dal fallimento.

Se questo è, appare chiaro che l'art. 24, secondo comma, legge fall., nel riferire la specificità del processo ivi indistintamente stabilita, secondo l'innovato modello camerale puro, a tutte le azioni che derivano dal fallimento, comprese le azioni autonome extrafallimentari, ha ecceduto i limiti imposti dalla delega, finendo col coinvolgere in un unico rito (oltre tutto privo di adeguate e predeterminate regole formali) vuoi le controversie «in materia fallimentare» (*id est*, quelle relative alle singole fasi del processo di fallimento), vuoi le controversie che semplicemente suppongono il fallimento come mero (ancorché necessario) presupposto.

V. — In secondo luogo, e comunque, la disposizione *ex art.* 24, secondo comma, legge fall. appare incostituzionale per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, primo comma, Cost.

Il riferimento all'art. 3 Cost. viene fatto in relazione al ruolo che il principio di uguaglianza è venuto ad assumere nel tempo, quale clausola generale di ragionevolezza.

Tenendo in conto i correlati limiti imposti dal principio alla legislazione ordinaria, appare al collegio manifesta la irrazionalità della imposizione del modello processuale di tipo camerale al di fuori dell'ambito funzionale di esso proprio, e segnatamente per la soluzione di controversie direttamente involgenti la tutela di diritti soggettivi tale essendo quella che ne occupa, al pari — per proporre taluni esempi — delle azioni revocatorie fallimentari e delle azioni di responsabilità *ex art.* 2394-*bis* c.c.): modello camerale puro utilizzato alla stregua di contenitore neutro, privo di una specifica regolamentazione delle fasi della cognizione; e anzi rimesso alla discrezionalità del giudice e destinato a concludersi con un decreto non suscettibile di giudicato.

Sembra al collegio irragionevole, in particolare, e pertanto lesiva del principio *ex art. 3 Cost.*, la scelta di imporre il modello camerale puro (*ex artt. 737 e seg. c.p.c.*) in senso funzionale non già alla realizzazione di obiettivi tipici della giurisdizione camerale in sé, quanto in funzione della realizzazione degli obiettivi della giurisdizione ordinaria.

Una simile prospettiva irragionevolmente trascura la differenza ontologica della tutela camerale rispetto a quella ordinaria, alla luce della quale differenza potersi giustificare il carattere deformalizzato della prima rispetto a quello formale della seconda.

Invero, non appare il procedimento camerale in senso stretto destinato alla tutela del diritto soggettivo in funzione del giudicato (che è invece essenziale quando si discorra di tutela piena del diritto soggettivo), sebbene alla tutela di eare e specifiche facoltà (o di poteri comprese nel più ampio contenuto del diritto soggettivo stesso (previa contestuale valutazione, per ciò, di eventuali concorrenti interessi superindividuali)). Mentre, garanzia fondamentale dei processi a cognizione piena, siano essi di rito ordinario o di rito speciale, nei quali l'accertamento della situazione giuridica soggettiva deve poter sfociare nel giudicato, è l'esattamente opposta predeterminazione delle forme.

La estensione generalizzata a tutte le azioni che derivano dal fallimento del modello di giurisdizione camerale *ex artt. 737 e seg. c.p.c.*, oltre che irrazionale per omessa considerazione dei limiti funzionali del modello camerale in sé, appare determinativa, altresì, di una disparità di trattamento tra situazioni omologhe di accertamento e di tutela del diritto soggettivo per il sol fatto che l'azione abbia come presupposto il fallimento di una delle parti.

In più la predetta medesima estensione alimenta il dubbio di una compressione dei diritti di difesa garantiti, alle parti del processo, dall'art. 24, secondo comma, Cost., atteso l'effetto di esporre le parti medesime a regole processuali correlate a sempre incerte direttive giurisdizionali, variabili, oltre tutto, a seconda dell'ufficio giudiziario.

E infine non pare compatibile col generale principio *ex art. 111 Cost.* che vuole, oggi, ogni «giusto processo» necessariamente «regolato per legge» in vista del perseguimento della finalità propria del tipo funzionale, apparendo — la ricordata generalizzata estensione del modello camerale — in contrasto con l'intima essenza dello stesso principio del giusto processo tratto dalla superiore previsione costituzionale, che impone previamente di applicare a ciascuna forma giurisdizionale una regolamentazione normativa «per legge» che tenga conto delle caratteristiche dell'accertamento che si richiede.

VI. — È appena il caso di aggiungere che, sulla questione così come prospettata, non sembra di alcuna influenza ostativa il precedente rappresentato da C. cost. 1998/141, per la sostanziale diversità dell'ambito di riferimento in rapporto ai parametri di costituzionalità presi in considerazione. Ed anzi, proprio seguendo l'impostazione di quel precedente, è da osservare che non è qui in discussione la legittimità del rito camerale in sé, sebbene la doverosa valutazione, all'indicato fine del controllo di costituzionalità, «della rispondenza del medesimo a obiettive ragioni giustificatrici, e in primo luogo alla natura del processo in cui tale rito si svolge» [così in motivazione C. cost. 1998/141, in riferimento a C. cost. 1989/587 (ord.)].

VII. — Quanto esposto induce il collegio a sollevare la questione di costituzionalità sopra indicata.

Alla luce del testuale richiamo dell'art. 24, secondo comma, legge fall. agli artt. «da 737 a 742 del codice di procedura civile», nessuna interpretazione sembra infatti sperimentabile in chiave adeguatrice, nel senso di una selezione tra le disposizioni richiamate ovvero in funzione della inapplicabilità del riferimento integrale al modello camerale puro per le azioni ordinarie derivanti dal fallimento.

P. Q. M.

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

solleva, nei termini di cui in motivazione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, secondo comma, legge fall., in riferimento agli artt. 76, 3, primo comma, 24, secondo comma, e 111, primo comma, Cost.;

sospende il giudizio e ordina rimettersi gli atti alla Corte costituzionale;

dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri; e che sia altresì comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Deciso in Lucca, nella Camera di consiglio del 18 maggio 2007.

Il Presidente estensore: TERRUSI

N. 702

Ordinanza del 29 novembre 2006 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Udine sui ricorsi riuniti proposti da Franceschino Onelio di Franceschino A. & M. s.n.c. contro Agenzia delle Entrate - Ufficio di Gemona

Giurisdizioni speciali - Giurisdizione tributaria - Controversie riguardanti le sanzioni irrogate dall'Agenzia delle Entrate per l'impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria - Attribuzione alla giurisdizione tributaria di tutte le controversie aventi ad oggetto le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, in linea con l'indirizzo interpretativo seguito dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e assunto come «diritto vivente» - Estraneità della materia delle sanzioni concernenti l'impiego di lavoratori irregolari all'ambito oggettivo della giurisdizione tributaria - Denunciata violazione del divieto di istituire giudici speciali.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 1, come sostituito dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448.
- Costituzione, art. 102, comma secondo, e VI Disposizione transitoria.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Nei processi riuniti iscritti ai numeri 1502/05 R.G.R. e 1503/05 R.G.R., ha emesso la seguente ordinanza.

L'Agenzia delle Entrate di Gemona emetteva, nei confronti della «Franceschino Onelio di Franceschino A. & M. S.n.c.», atto di irrogazione sanzioni n. 828LS0200001 2005, relativo all'impiego di mano d'opera, formalmente alle dipendenze della «Palmas d.o.o.», ma di fatto utilizzata direttamente dalla società destinataria della sanzione, e ciò nel corso dell'anno 2004, in forza di apparente contratto d'appalto 30 dicembre 2003.

Contro tale atto, la società proponeva due ricorsi davanti alla Commissione tributaria provinciale di Udine, contestando la sussistenza dell'interposizione di mano d'opera e sollevando, in via pregiudiziale, questione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge n. 12 del 2002, convertito in legge n. 73 del 2002, laddove interpretato nel senso di attribuire alle commissioni tributarie la giurisdizione su una sanzione amministrativa (prevista dalla medesima disposizione) del tutto estranea alla materia tributaria.

Ciò posto, la Commissione ritiene di non potere definire il presente processo e di dovere invece rimettere gli atti alla Corte costituzionale per i seguenti

MOTIVI

L'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, in legge n. 73 del 2002 prevede, a carico di chi impiega «lavoratori dipendenti non risultanti dalle scritture o altra documentazione obbligatorie, ... la sanzione amministrativa dal 200 al 400 per cento dell'importo, per ciascun lavoratore irregolare, del costo del lavoro calcolato sulla base dei vigenti contratti collettivi nazionali, per il periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data di constatazione della violazione».

Il successivo comma 5 del medesimo art. 3 attribuisce all'Agenzia delle Entrate la competenza ad emanare la predetta sanzione amministrativa.

L'attribuzione all'Agenzia delle Entrate della competenza amministrativa ad irrogare la sanzione ha fatto ritenere — sul piano interpretativo — la competenza giurisdizionale delle commissioni tributarie a decidere sulle relative impugnazioni del soggetto sanzionato. E tale interpretazione ha avuto l'esplicito ed autorevole avallo delle sezioni unite della Corte di cassazione, che — con ordinanza 10 febbraio 2006, n. 2888 — ha così statuito: «... la sanzione amministrativa in questione, sebbene non correlata al mancato pagamento o all'inosservanza di un obbligo tributario, si aggiunge al sistema sanzionatorio contenuto nei decreti legislativi 18 dicembre 1997, n. 471, n. 472 e n. 473. In relazione a tale sanzione sussiste la giurisdizione delle Commissioni tributarie, dal momento che, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 12 ... competente ad irrogare la sanzione è l'Agenzia delle Entrate e

viene perciò in considerazione la specifica previsione di competenza del giudice tributario per «le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari», come recata dal novellato art. 2 del d.lgs. n. 546/1992». A parere delle sezioni unite, infatti, il novellato art. 2 ora citato «esprime la regola secondo cui l'oggetto della giurisdizione tributaria si identifica, in via principale, nei tributi di ogni genere e nelle correlative sanzioni ma anche, in via residuale, con riferimento all'organo (Agenzia delle Entrate) che irroga una sanzione amministrativa in ordine ad infrazioni commesse in violazione di norme di svariato contenuto, non necessariamente attinente a tributi, come fatto palese dall'impiego del termine «comunque».

L'esplicito intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione costituisce diritto vivente del quale è doveroso che il giudice di merito prenda atto, sia per rispetto della funzione nomofilattica della suprema Corte (in particolare quando essa pronuncia a sezioni unite), sia perché la sua motivazione non è censurabile sul piano della logica interpretativa sistematica.

Ciò, peraltro, pone un rilevante problema sul piano del confronto tra la norma ricavabile dalle disposizioni vigenti ed i valori costituzionali di riferimento. Infatti, mentre nella citata decisione dei giudici di legittimità si afferma che «la tendenza espansiva dell'ambito della giurisdizione tributaria ... non incontra precisi limiti costituzionali, fatto salvo in ogni caso il principio di ragionevolezza», è opinione di questa Commissione che non sia consentito al legislatore espandere la giurisdizione del giudice speciale oltre il limite delle «controversie tributarie».

In tal senso, è di conforto la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale — se è vero che il divieto di istituire giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.) va interpretato in relazione alla VI disposizione transitoria, la quale autorizza la trasformazione ed il riordino, anche ripetuto, dei giudici speciali preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione, pur se diversi da quelli contemplati e legittimati dall'art. 103 Cost. — tuttavia tale potere del legislatore ordinario soffre «il duplice limite di non snaturare (come elemento essenziale e caratterizzante la giurisdizione speciale) le materie attribuite alla loro rispettiva competenza» (Ordinanza n. 144 del 1998).

Ed è appunto questo il limite che è stato superato, non tanto dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 12 del 2002 (che si limita a porre una competenza di tipo amministrativo), quanto dal novellato art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, ladove esso definisce la giurisdizione delle commissioni tributarie non (solo) in base alla materia oggetto del contendere, ma (anche) con riferimento al dato meramente soggettivo dell'ufficio preposto ad irrogare la sanzione, a prescindere dalla natura, tributaria o meno, di quest'ultima.

Ulteriore conforto a tale grave sospetto di incostituzionalità si ravvisa nelle recenti ordinanze n. 34 e n. 35 del 2006 della Corte costituzionale, ove analoga questione di illegittimità costituzionale è stata ritenuta inammissibile solo perché «i giudici *a quibus* ... non hanno compiuto il doveroso tentativo di verificare la possibilità di seguire una interpretazione diversa da quella da essi accolta e, pertanto, sono venuti meno all'onere che incombe su ogni giudice di esplorare eventuali interpretazioni conformi a Costituzione prima di sollevare questioni di legittimità costituzionale davanti a questa Corte». Ora, se da un lato questa decisione sembra basata sul presupposto che anche il giudice delle leggi ravvisi un forte sospetto di incostituzionalità della interpretazione ampia e letterale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, dall'altro lato, il dovere del giudice di merito di «esplorare eventuali interpretazioni conformi a Costituzione» deve ritenersi superato dalla constatazione che quella interpretazione, formalmente ineccepibile, costituisce diritto vivente espresso dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione.

Ciò premesso, si ravvisa un sospetto di incostituzionalità, non manifestamente infondato — con riferimento all'art. 102, secondo comma, Cost. ed alla VI disposizione transitoria — dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (come sostituito dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e rimasto invariato, *in parte qua*, a seguito della modifica introdotta con l'art. 3-*bis*, comma 1, lett. a), del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, in legge 2 dicembre 2005, n. 248), nella parte in cui attribuisce alle commissioni tributarie la giurisdizione sulle «controversie aventi ad oggetto ... le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari», anche a prescindere dalla natura tributaria degli illeciti sanzionati e delle relative sanzioni.

È, infine, evidente la rilevanza della questione rispetto alla decisione da assumere nel presente processo, perché l'eventuale difetto di giurisdizione delle commissioni tributarie — derivante dalla prospettata incostituzionalità della norma regolatrice — sarebbe ostativa di qualsiasi decisione nel merito.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale — con riferimento all'art. 102, secondo comma, Cost. ed alla VI disposizione transitoria — dell'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (come sostituito dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e rimasto invariato, in parte qua, a seguito della modifica introdotta con l'art. 3-bis, comma 1, lett. a), del d.-l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, in legge 2 dicembre 2005, n. 248), nella parte in cui attribuisce alle commissioni tributarie la giurisdizione sulle «controversie aventi ad oggetto ... le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari» e quindi anche sulle controversie relative a sanzioni di natura non tributaria;

Sospende il processo in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Si comunichi.

Udine, nella Camera di consiglio dell'11 aprile 2006.

Il Presidente: ZULIANI

07C1201

N. 703

*Ordinanza dell'11 maggio 2007 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Bertoia Antonella ed altre contro Ministero della giustizia ed altro*

Ordinamento giudiziario - Indennità giudiziaria - Disciplina antecedente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 10/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 8683/1996 proposto da Bertoia Antonella, Cincotti Angela e Martini Rigamonti Cornelia, tutte rappresentate e difese dagli avv. Anna Maria Cipolla, Cristiano Romano ed Eugenio Merlino ed elettivamente domiciliate presso lo studio di quest'ultima, in Roma, via Genovesi n. 3;

Contro il Ministero di grazia e giustizia (ora: della giustizia), in persona del Ministro *pro tempore*; il Ministero del tesoro (ora: dell'economia e delle finanze), in persona del Ministro *pro tempore*, costituitisi in giudizio, *ex lege* rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliati presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi n. 12, per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. III, n. 812/1996, in data 17 giugno 1996.

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dei Ministeri di grazia e giustizia e del tesoro;

Vista l'ordinanza n. 7630/2004, di sospensione del giudizio e di «trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi

dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri»;

Vista la conseguente pronuncia della Corte costituzionale (ordinanza n. 10/2006);

Visto l'atto di riassunzione del giudizio da parte delle appellanti;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive domande e difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 13 aprile 2007, la relazione del consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, l'avv. Anna Maria Cipolla per l'appellante e l'avv. Wally Ferrante dello Stato per l'Amministrazione della giustizia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con la sentenza appellata veniva respinto il ricorso proposto da diverse donne magistrato al fine di ottenere l'accertamento del loro diritto alla corresponsione, anche nel periodo in cui si sono dovute astenere dal lavoro per maternità e puerperio ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, dell'indennità prevista dall'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (c.d. «indennità giudiziaria»).

1.1. — Avverso tale decisione proponevano appello le ricorrenti indicate in epigrafe, criticando le argomentazioni assunte a sostegno della gravata statuizione reiettiva ed insistendo per l'accertamento della spettanza in loro favore della reclamata indennità, previa riforma della sentenza appellata.

1.2. — Resistevano i Ministeri di grazia e giustizia e del tesoro. Il primo, con memoria, concludeva per la reiezione dell'appello.

1.3. — Alla pubblica udienza dell'8 luglio 2004 il ricorso veniva trattenuto in decisione all'esito della quale, con ordinanza n. 7630/2004, la sezione sospendeva il giudizio, ordinando la «trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri».

1.4. — Con ordinanza n. 10 del 2006 la Corte costituzionale, riunito il giudizio con altri di identico oggetto, ha ordinato la restituzione degli atti a questo Consiglio, rilevando:

«che, successivamente alla pronuncia delle ordinanze di rimessione, è entrata in vigore la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — Legge finanziaria 2005), il cui art. 1, comma 325, ha disposto che «all'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, le parole «astensione obbligatoria o facoltativa previsti negli articoli 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204» sono sostituite dalle seguenti «astensione facoltativa previsti dagli articoli 32 e 47, commi 1 e 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151» (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53);

che la sopravvenuta modificazione del quadro normativo di riferimento impone il riesame da parte del rimettente della perdurante rilevanza della questione, competendo altresì al *giudice a quo* la preliminare valutazione in ordine all'applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie sottoposta al suo esame».

1.5 — Con atto notificato in data 4 luglio 2006 e depositato il successivo 14 luglio, le appellanti hanno riassunto il giudizio, «ritenendo applicabile lo *jus superveniens* ed in via subordinata la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale oggetto della citata ordinanza».

1.6 — Le stesse, con successiva memoria, hanno ribadito la loro pretesa di annullamento dei provvedimenti oggetto del giudizio, con cui è stata a suo tempo respinta l'istanza di corresponsione dell'emolumento anzidetto e, in via subordinata, di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, «qualora dovesse persistere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 27/1981 per contrasto con l'art. 3 Cost.».

Anche il Ministero della giustizia ha depositato memoria conclusiva, chiedendo la conferma della decisione di primo grado, «attesa l'applicabilità al caso di specie dell'art. 3, legge n. 27/1981 in senso restrittivo».

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 13 aprile 2007.

2. — Le parti controvertono sulla spettanza alle ricorrenti dell'indennità di cui all'art. 3 della legge n. 27/1981, anche nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità o puerperio.

Già con ordinanza n. 7630/2004 la sezione rifiutava la lettura della norma in considerazione (nella sua versione anteriore alle modifiche alla stessa apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004 n. 311), proposta dalle appellanti «in un senso che consenta l'invocata affermazione della spettanza dell'indennità anche per i periodi in contestazione», ritenendola «sprovvista di ogni apprezzabile riscontro positivo, posto che, a fronte dell'univoca portata letterale della norma (che esclude espressamente la debenza dell'emolumento nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio), non è dato ricavare nell'ordinamento alcuna disposizione successiva che, per il suo carattere radicalmente incompatibile con la prima, consenta di affermare l'avvenuta abrogazione tacita di quest'ultima».

Donde, verificata positivamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità della disposizione controversa sollevata dalle appellanti, rimetteva, con la stessa ordinanza, gli atti alla Corte costituzionale, «per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri».

3. — In ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità in considerazione, la Corte costituzionale, nel disporre la restituzione degli atti con ordinanza n. 10 del 2006, ha invitato questo giudice ad effettuare un riesame, alla luce della sopravvenuta modificazione del quadro normativo di riferimento, rappresentata dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che ha disposto che «all'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, le parole assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli articoli 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204» sono sostituite dalle seguenti «astensione facoltativa previsti dagli articoli 32 e 47, commi 1 e 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151».

Compete altresì al giudice *a quo*, ha aggiunto l'anzidetta ordinanza della Corte, «la preliminare valutazione in ordine all'applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie sottoposta al suo esame».

Indubbiamente, rileva in proposito il Collegio, la questione centrale oggetto della controversia, e cioè la sussistenza o meno del diritto delle interessate a vedersi riconosciuto l'elemento retributivo di cui trattasi anche durante il periodo di assenza obbligatoria per maternità, l'espressa previsione normativa sopravvenuta, eliminando dal novero delle ipotesi di non corresponsione dell'emolumento stesso proprio i periodi di astensione obbligatoria anzidetti, in astratto risolve in senso favorevole alle odierne appellanti, in quanto la nuova norma rimuove esattamente quell'ostacolo positivo al riconoscimento della loro pretesa, che alle stesse è stato opposto prima dall'Amministrazione, poi dal giudice di primo grado ed infine, con le argomentazioni svolte nella precedente ordinanza di rimessione, da questo stesso giudice.

Oggi, pertanto, sulla base del nuovo testo dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (come risultante dalle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), la materia della erogazione di detta indennità è disciplinata con il riconoscimento ai magistrati ordinari della spettanza della stessa anche durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità.

Tale nuova disciplina non è, però, ad avviso della sezione, applicabile alle situazioni, come quella in cui versano le odierne appellanti, esauritesi prima del 1° gennaio 2005, data di entrata in vigore della norma, che la disciplina stessa ha recato.

Il Collegio deve infatti rilevare che, con riguardo a tali situazioni, non sussistono i presupposti pacificamente delineati in giurisprudenza per l'applicazione retroattiva del nuovo regime.

Invero, la novella, di cui all'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, può ben leggersi come una sorta di intervento correttivo, volto ad uniformare il sistema della erogazione dell'emolumento in questione e ad attenuare le stridenti differenze tra i destinatari dello stesso, poste in luce proprio nella precedente ordinanza di rimessione di questa sezione; con la conseguenza che la *ratio* adeguatrice ai principi costituzionali, così attribuibile al predetto art. 1 della legge n. 311 cit., giustificerebbe il carattere retroattivo del medesimo.

Ma un tale carattere, sottolinea il Collegio, poteva essere attribuito alla norma solo dal legislatore stesso, il quale, ponendo in essere una norma innovativa con efficacia retroattiva (sul cui *genus* vedasi Corte cost., 7 luglio 2006, n. 274), avrebbe palesato di ritenere, al meditato esame proprio della sede legislativa, la disposizione originaria dell'art. 3 in considerazione, per la parte che qui interessa, in contrasto con i principi costituzionali e da espungere quindi dall'ordinamento in occasione del primo intervento correttivo. Una tale *ratio* della disposizione

correttiva non essendo stata tuttavia resa esplicita dal legislatore con l'attribuzione ad essa della sua massima potenzialità rispetto alla sua ragione ed alla sua funzione e cioè dell'efficacia retroattiva, ad una siffatta attribuzione non può pervenire questo giudice attraverso una operazione interpretativa, che, se da un lato assicurerebbe la conformità, messa in dubbio dalla precedente ordinanza di rimessione, ai principi costituzionali della normativa precedente alla novella e se pure apparentemente rispettosa del criterio secondo cui deve preferirsi l'interpretazione di una norma che comporti un quadro normativo compatibile con le prescrizioni costituzionali, tralascierebbe in sostanza dall'ambito meramente interpretativo per sostituirsi al legislatore, il quale soltanto può emanare sia disposizioni di «interpretazione autentica» (che determinano — chiarendola — la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa), sia norme innovative con efficacia retroattiva, idonee, cioè, a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse, in deroga al principio, secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire; «tipi» di legislazione, questi, entrambi in grado di toglier valore, purché con adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (v. Corte cost., n. 274/2006, cit.), al divieto di retroattività della legge, che, pur non elevato a dignità costituzionale (salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione), costituisce fondamentale elemento di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento.

La sezione ritiene, peraltro, che il nuovo testo dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (come risultante dalle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311) non abbia nemmeno carattere interpretativo e che, quindi, esso non possa che disporre per il futuro.

Il carattere di norma di interpretazione autentica va infatti riconosciuto soltanto alle norme dirette a chiarire il senso di quelle preesistenti, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei sensi tra quelli ragionevolmente ascrivibili alle norme interpretate (Cons. St., ad. plen., 24 marzo 2006, n. 3); mentre, nel caso della nuova disposizione di cui trattasi, la scelta assunta dal legislatore del 2004 con la nuova formulazione dell'art. 3 della legge n. 27 del 1981 non rientra in nessuna delle varianti di senso compatibili con il tenore letterale del disposto del pregresso art. 3, che, anzi, come rilevava proprio la precedente ordinanza di rimessione, presentava e presenta una «univoca portata letterale», escludendo «espressamente la debenza dell'emolumento nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio».

Siffatta disposizione, con riguardo al periodo precedente l'entrata in vigore della novella, non consente, sotto alcun versante interpretativo, la corresponsione dell'indennità di cui qui si controverte, sì che la sua rilevanza nel presente giudizio, alla luce della veduta non retroattività della novella stessa, appare immutata nella sua palese evidenza.

4. — La norma non appare scevra dai dubbi di incostituzionalità già espressi nella precedente ordinanza di rimessione (nella quale la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle appellanti e ritenuta non manifestamente infondata da questo giudice ha in sostanza funzione strumentale per la decisione della controversia, quale mezzo al fine di conseguire una sentenza più favorevole di quella impugnata), che, nel riportare qui di seguito, il Collegio fa integralmente propri:

a) quanto alla «astratta proponibilità della questione»:

«La differenza del regime della regolamentazione del rapporto di lavoro tra le due categorie considerate — magistrati e personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie (contrattualizzata la prima, ma non la seconda) — non vale, ad avviso del Collegio, ad escludere la configurabilità della prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione e, quindi, della denunciata disparità di trattamento.

La circostanza che un tipo rapporto trovi la sua fonte nella legge e l'altro in un contratto collettivo (anche prescindendo dalla natura *latu sensu* normativa di quest'ultimo) non esime, invero, il legislatore che regola il primo dal rispetto del suddetto precetto costituzionale (quand'anche il trattamento più favorevole venga introdotto da un contratto collettivo successivo alla legge), né preclude la verifica dell'osservanza di quel dovere ed il riscontro della sua violazione (secondo il procedimento incidentale di scrutinio della costituzionalità del regime legislativo deteriore).

L'eterogeneità della natura della fonte della disciplina delle condizioni del rapporto di lavoro (e, in particolare, dei diritti e degli obblighi dei lavoratori) non impedisce, in definitiva, il sindacato costituzionale della compatibilità delle differenze riscontrate nelle condizioni stabilite dalla legge e dal contratto collettivo con il principio della Carta fondamentale che impone (alla prima) di garantire il medesimo trattamento a situazioni sostanziali identiche.

Diversamente opinando, si perverrebbe, peraltro, all'inaccettabile conclusione di impedire un controllo di costituzionalità di una disposizione di legge che esclude la spettanza di un diritto, viceversa riconosciuto, a parità di situazioni, ad un'altra categoria di lavoratori da un'altra fonte del diritto, e, quindi, in definitiva, di convalidare una palese ingiustizia, legittimando una diversa disciplina di situazione sostanziali identiche.

Senza considerare che la regolamentazione del rapporto di personale «contrattualizzato» non può che essere negoziale e che escludendo la prospettabilità, come *tertium comparationis*, del contratto collettivo si finisce per sottrarre il legislatore che disciplina il rapporto di una categoria di lavoratori sostanzialmente omologa alla prima (nel senso che opera nello stesso settore dell'ordinamento) all'ambito applicativo dell'art. 3 della Costituzione, di avvalorare eventuali trattamenti deteriori del personale non «contrattualizzato» e di ridurre, anzi di eliminare, (inammissibilmente) in danno di quest'ultimo le garanzie costituzionali connesse all'esigenza di parità di trattamento di situazioni uniformi.

Quand'anche, tuttavia, si intendesse negare la configurabilità di una disparità di trattamento tra legge e contratto, si dovrebbe, in ogni caso, riconoscere che, per effetto dell'attribuzione (con il contratto collettivo) al personale femminile delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie del diritto all'indennità giudiziaria anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, si è determinato un diverso assetto del trattamento della predetta categoria di dipendenti, in relazione alla cui sopravvenienza la disposizione censurata conserva, per le donne magistrato, un regime giuridico ormai connotato da un'ingiustificata difforme configurazione, che ne implica una palese incompatibilità costituzionale.

Resta, in ogni caso, confermata, anche sulla base delle considerazioni da ultimo svolte, la configurabilità della dedotta inosservanza del precetto costituzionale che prescrive l'uniforme regolamentazione normativa di situazioni uguali e che vieta al legislatore, pena l'incostituzionalità, di introdurre, o di mantenere, discipline diverse di fattispecie omologhe»;

b) quanto alla verifica se l'eccezione nella specie formulata, per come prospettata, cioè, nei termini sopra riferiti, sia mai stata esaminata dalla Corte:

«Per quanto consta, il giudice delle leggi ha deliberato la questione della costituzionalità dell'art. 3, legge n. 27/1981, sotto tre distinti profili: con una prima sentenza (n. 238 dell'8 maggio 1990) ha escluso la sussistenza della denunciata disparità di trattamento delle donne magistrato rispetto alla generalità delle dipendenti statali; con una seconda pronuncia (n. 407 del 24 dicembre 1996) è stata esclusa la prospettata disparità di trattamento delle donne magistrato obbligatoriamente assenti per maternità rispetto ai magistrati in servizio ed è stata riconosciuta la compatibilità dell'art. 3, legge n. 27/1981 con il precetto costituzionale che impone un'adeguata protezione della lavoratrice madre (art. 37 della Costituzione); con un'altra decisione (n. 106 del 18 aprile 1997) è stata, infine, esclusa la sussistenza della disparità di trattamento tra magistrati donne e magistrati uomini e della prospettata violazione delle norme costituzionali che prescrivono la tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia (artt. 30 e 31 della Costituzione).

Come si vede, quindi, la Corte non ha mai esaminato la questione, nei termini in cui è stata posta dalle odierne ricorrenti, della sussistenza di una disparità di trattamento tra le donne magistrato e le dipendenti del Ministero della Giustizia addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie»;

c) quanto, infine, alla valutazione della non manifesta infondatezza della questione:

Giova premettersi, in fatto, che con l'art. 1 della legge n. 221/1988 è stata attribuita al personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie l'indennità di cui all'art. 3, legge n. 27/1981, che con la medesima disposizione è stata espressamente esclusa la spettanza di tale emolumento nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio, che, tuttavia, con l'art. 21, d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (di recepimento dell'accordo relativo al personale del comparto Ministeri) è stata prevista l'attribuzione alle lavoratrici madre in astensione obbligatoria ai sensi dell'art. 4 della legge n. 1204/1971 delle "quote di salario accessorio fisse e ricorrenti relative alla professionalità ed alla produttività" che tale previsione è stata interpretata ed applicata dal Ministero della giustizia nel senso della spettanza alle proprie dipendenti addette alle cancellerie ed alle segreterie dell'indennità giudiziaria anche nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio (*cfr.* circolare n. 22 in data 22 settembre 1993 della Direzione generale organizzazione giudiziaria e affari generali), che la predetta previsione è stata ribadita nei contratti collettivi nazionali successivi del personale del comparto Ministeri e che, a quanto consta, l'emolumento controverso risulta regolarmente corrisposto alla suddetta categoria di personale nei periodi considerati.

Attualmente, quindi, per effetto delle predette previsioni dei contratti collettivi (per come interpretate ed attuate dall'amministrazione della giustizia), le lavoratrici addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie per-

cepiscono l'indennità di cui all'art. 3 n. 27/1981 (loro estesa dall'art. 1, legge n. 221/1988) anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, mentre le donne magistrato non ricevono alcunché, nella medesima situazione, a quel titolo.

Osserva, al riguardo, il Collegio, nei limiti della valutazione della non manifesta infondatezza della prospettata eccezione di incostituzionalità dell'art. 3, legge n. 27/1981, che la posizione delle diverse categorie di lavoratrici considerate non presenta differenze tali da giustificare l'attribuzione ad una sola del diritto all'indennità di giudiziaria nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio e che, anzi, l'identità della ratio dell'attribuzione ad entrambe del medesimo emolumento (agevolmente ravvisabile nell'esigenza di compensare con un'ulteriore voce retributiva la gravosità dell'impegno connesso all'esercizio dell'attività giudiziaria, cui concorre anche il personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie) impone di escludere la compatibilità di una diversa disciplina dei relativi diritti tra classi di dipendenti del tutto omologhe, quanto alla spettanza dell'indennità giudiziaria, con il parametro costituzionale (art. 3) che esige la parità di trattamento di situazioni uguali (cfr. Corte cost. 26 novembre 2002, n. 476, in cui si ribadisce il principio, costituzionalmente garantito, della necessità dell'identità di disciplina di fattispecie connotate dagli stessi caratteri o, comunque, non adeguatamente differenziate tra loro).

In conclusione, sottolinea il Collegio, se la protezione del valore della maternità può essere attuata con interventi legislativi di contenuto e modalità anche diversi in relazione alle caratteristiche di ciascuna delle situazioni considerate (Corte cost., 14 dicembre 2001, n. 405), appare discriminatoria l'assenza di tutela, che si realizza nel momento in cui, in presenza di una identica situazione e di un medesimo evento, alcuni soggetti si vedono privati di provvidenze riconosciute, invece, in capo ad altri, che si trovano nelle medesime condizioni (Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 385); discriminazione oggi evidente, alla luce della norma sopravvenuta, all'interno della stessa categoria delle donne-magistrato, che si vedono attribuite una differente tutela della maternità, senza alcuna ragione logica, solo a seconda della collocazione temporale dell'evento maternità rispetto all'entrata in vigore della norma stessa.

5. — Le suesposte considerazioni fondano, in definitiva, il giudizio di persistente rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione della illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 27/1981, nella versione antecedente alle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui esclude la corresponsione, durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 (da valersi quale *tertium comparationis*, unitamente alla uniforme contrattazione collettiva successiva) ed in relazione, altresì, alla nuova disciplina recata dall'art. 3 medesimo nella versione sopravvenuta.

6. — Ne consegue che della risoluzione dell'anzidetta questione va investita la Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente procedimento.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella versione antecedente alle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui esclude la corresponsione, durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 ed alle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri, nonché in relazione alla nuova disciplina recata dall'art. 3 medesimo nella versione sopravvenuta.

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

Così deciso in Roma, addì 13 aprile 2007

Il Presidente: FERRARI

Il consigliere relatore estensore: CACACE

N. 704

*Ordinanza dell'11 maggio 2007 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Baccolini Serena contro Ministero della giustizia ed altro*

Ordinamento giudiziario - Indennità giudiziaria - Disciplina antecedente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deteriore trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 10/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 8684/1996 proposto da Baccolini Serena, rappresentata e difesa dagli avv. Anna Maria Cipolla, Cristiano Romano ed Eugenio Merlino ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, via Genovesi, 3;

Contro il Ministero di grazia e giustizia (ora: della giustizia), in persona del Ministro *pro tempore*, costituitosi in giudizio, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi n. 12; il Ministero del tesoro (ora: dell'economia e delle finanze), in persona del Ministro *pro tempore*, non costituitosi in giudizio, per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. III, n. 814/1996, in data 17 giugno 1996.

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero di grazia e giustizia;

Visto che non si è costituito in giudizio il Ministero del tesoro;

Vista l'ordinanza n. 7631/2004, di sospensione del giudizio e di «trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri»;

Vista la conseguente pronuncia della Corte costituzionale (ordinanza n. 10/2006);

Visto l'atto di riassunzione del giudizio da parte dell'appellante;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive domande e difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 13 aprile 2007, la relazione del consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, l'avv. Anna Maria Cipolla per l'appellante e l'avv. Wally Ferrante dello Stato per l'Amministrazione della giustizia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con la sentenza appellata veniva respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante, magistrato ordinario, volto ad ottenere l'annullamento del provvedimento, con il quale la Direzione provinciale del Tesoro di

Milano aveva disposto nei suoi riguardi il recupero della somma di lire 8.783.776 — precedentemente erogata a titolo di indennità giudiziaria in periodi di assenza dal lavoro per maternità e puerperio — e la conseguente restituzione degli importi, ch'ella asserisce esserle invece a tal titolo dovuti.

1.1 — Avverso tale decisione proponeva appello l'interessata, criticando le argomentazioni assunte a sostegno della gravata statuizione reiettiva ed insistendo per l'accertamento della spettanza in suo favore della reclamata indennità, previa riforma della sentenza appellata.

1.2 — Resisteva il Ministero di grazia e giustizia, il quale, con memoria, concludeva per la reiezione dell'appello.

Non si costituiva in giudizio il Ministero del tesoro.

1.3 — Alla pubblica udienza dell'8 luglio 2004 il ricorso veniva trattenuto in decisione, all'esito della quale, con ordinanza n. 7631/2004, la Sezione sospendeva il giudizio, ordinando la «trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale dei comparto Ministeri».

1.4 — Con ordinanza n. 10 del 2006 la Corte costituzionale, riunito il giudizio con altri di identico oggetto, ha ordinato la restituzione degli atti a questo Consiglio, rilevando:

«che, successivamente alla pronuncia delle ordinanze di rimessione, è entrata in vigore la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2005), il cui art. 1, comma 325, ha disposto che "all'articolo 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, le parole "assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli articoli. 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204" sono sostituite dalle seguenti "astensione facoltativa previsti dagli articoli 32 e 47, commi 1 e 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151"» (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53);

che la sopravvenuta modificazione del quadro normativo di riferimento impone il riesame da parte del rimettente della perdurante rilevanza della questione, competendo altresì al giudice *a quo* la preliminare valutazione in ordine all'applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie sottoposta al suo esame».

1.5 — Con atto notificato in data 4 luglio 2006 e depositato il successivo 14 luglio, l'appellante ha riassunto il giudizio, «ritenendo applicabile lo *jus superveniens* ed in via subordinata la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale oggetto della citata ordinanza».

1.6 — La stessa, con successiva memoria, ha ribadito la sua pretesa di annullamento del provvedimento oggetto del giudizio, con cui l'Amministrazione ha a suo tempo disposto il recupero dell'emolumento anzidetto e, in via subordinata, di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, «qualora dovesse persistere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 legge n. 27/1981 per contrasto con l'art. 3 Cost.».

Anche il Ministero della giustizia ha depositato memoria conclusiva, chiedendo la conferma della decisione di primo grado, «attesa l'applicabilità al caso di specie dell'art. 3 legge n. 27/1981 in senso restrittivo».

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 13 aprile 2007.

2. — Le parti controvertono sulla spettanza alla ricorrente dell'indennità di cui all'art. 3 della legge n. 27/1981, anche nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità o puerperio.

Già con ordinanza n. 7631 / 2004 la Sezione rifiutava la lettura della norma in considerazione (nella sua versione anteriore alle modifiche alla stessa apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), proposta dall'appellante «in un senso che consenta l'invocata affermazione della spettanza dell'indennità anche per i periodi in contestazione», ritenendola «sprovvista di ogni apprezzabile riscontro positivo, posto che, a fronte dell'univoca portata letterale della norma (che esclude espressamente la debenza dell'emolumento nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio), non è dato ricavare nell'ordinamento alcuna disposizione successiva che, per il suo carattere radicalmente incompatibile con la prima, consenta di affermare l'avvenuta abrogazione tacita di quest'ultima».

Donde, verificata positivamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità della disposizione controversa sollevata dall'appellante, rimetteva, con la stessa ordinanza, gli atti alla Corte costituzionale, «per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri».

3. — In ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità in considerazione, la Corte costituzionale, nel disporre la restituzione degli atti con ordinanza n. 10 del 2006, ha invitato questo giudice ad effettuare un riesame, alla luce della sopravvenuta modificazione del quadro normativo di riferimento, rappresentata dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che ha disposto che «all'articolo 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, le parole “assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli articoli 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204” sono sostituite dalle seguenti “astensione facoltativa previsti dagli articoli 32 e 47, commi 1 e 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151”».

Compete altresì al giudice *a quo*, ha aggiunto l'anzidetta ordinanza della Corte, «la preliminare valutazione in ordine all'applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie sottoposta al suo esame».

Indubbiamente, rileva in proposito il Collegio, la questione centrale oggetto della controversia, e cioè la sussistenza o meno del diritto dell'interessata a vedersi riconosciuto l'elemento retributivo di cui trattasi anche durante il periodo di assenza obbligatoria per maternità, l'espressa previsione normativa sopravvenuta, eliminando dal novero delle ipotesi di non corresponsione dell'emolumento stesso proprio i periodi di astensione obbligatoria anzidetti, in astratto risolve in senso favorevole all'odierna appellante, in quanto la nuova norma rimuove esattamente quell'ostacolo positivo al riconoscimento della sua pretesa, che alla stessa è stato opposto prima dall'Amministrazione, poi dal giudice di primo grado ed infine, con le argomentazioni svolte nella precedente ordinanza di rimessione, da questo stesso giudice.

Oggi, pertanto, sulla base del nuovo testo dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (come risultante dalle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), la materia della erogazione di detta indennità è disciplinata con il riconoscimento ai magistrati ordinari della spettanza della stessa anche durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità.

Tale nuova disciplina non è, però, ad avviso della Sezione, applicabile alle situazioni, come quella in cui versa l'odierna appellante, esauritesi prima del 1° gennaio 2005, data di entrata in vigore della norma, che la disciplina stessa ha recato.

Il Collegio deve infatti rilevare che, con riguardo a tali situazioni, non sussistono i presupposti pacificamente delineati in giurisprudenza per l'applicazione retroattiva del nuovo regime.

Invero, la novella, di cui all'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, può ben leggersi come una sorta di intervento correttivo, volto ad uniformare il sistema della erogazione dell'emolumento in questione e ad attenuare le stridenti differenze tra i destinatari dello stesso, poste in luce proprio nella precedente ordinanza di rimessione di questa Sezione; con la conseguenza che la *ratio* adeguatrice ai principi costituzionali, così attribuibile al predetto art. 1 della legge n. 311 cit., giustificerebbe il carattere retroattivo del medesimo.

Ma un tale carattere, sottolinea il Collegio, poteva essere attribuito alla norma solo dal legislatore stesso, il quale, ponendo in essere una norma innovativa con efficacia retroattiva (sul cui *genus* vedasi Corte cost., 7 luglio 2006, n. 274), avrebbe palesato di ritenere, al meditato esame proprio della sede legislativa, la disposizione originaria dell'art. 3 in considerazione, per la parte che qui interessa, in contrasto con i principi costituzionali e da espungere quindi dall'ordinamento in occasione del primo intervento correttivo.

Una tale *ratio* della disposizione correttiva non essendo stata tuttavia resa esplicita dal legislatore con l'attribuzione ad essa della sua massima potenzialità rispetto alla sua ragione ed alla sua funzione e cioè dell'efficacia retroattiva, ad una siffatta attribuzione non può pervenire questo giudice attraverso una operazione interpretativa, che, se da un lato assicurerebbe la conformità, messa in dubbio dalla precedente ordinanza di rimessione, ai principi costituzionali della normativa precedente alla novella e se pure apparentemente rispettosa del criterio secondo cui deve preferirsi l'interpretazione di una norma che comporti un quadro normativo compatibile con le prescrizioni costituzionali, travalicerebbe in sostanza dall'ambito meramente interpretativo per sostituirsi al legi-

slatore, il quale soltanto può emanare sia disposizioni di «interpretazione autentica» (che determinano — chiarendola — la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa), sia norme innovative con efficacia retroattiva, idonee, cioè, a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse, in deroga al principio, secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire; «tipi» di legislazione, questi, entrambi in grado di toglier valore, purché con adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (v. Corte cost., n. 274/2006, cit.), al divieto di retroattività della legge, che, pur non elevato a dignità costituzionale (salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione), costituisce fondamentale elemento di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento.

La Sezione ritiene, peraltro, che il nuovo testo dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (come risultante dalle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311) non abbia nemmeno carattere interpretativo e che, quindi, esso non possa che disporre per il futuro.

Il carattere di norma di interpretazione autentica va infatti riconosciuto soltanto alle norme dirette a chiarire il senso di quelle preesistenti, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei sensi tra quelli ragionevolmente ascrivibili alle norme interpretate (Cons. St., ad. plen., 24 marzo 2006, n. 3); mentre, nel caso della nuova disposizione di cui trattasi, la scelta assunta dal legislatore del 2004 con la nuova formulazione dell'art. 3 della legge n. 27 del 1981 non rientra in nessuna delle varianti di senso compatibili con il tenore letterale del disposto del pregresso art. 3, che, anzi, come rilevava proprio la precedente ordinanza di rimessione, presentava e presenta una «univoca portata letterale», escludendo «espressamente la debenza dell'emolumento nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio».

Siffatta disposizione, con riguardo al periodo precedente l'entrata in vigore della novella, non consente, sotto alcun versante interpretativo, la corresponsione dell'indennità di cui qui si controverte, sì che la sua rilevanza nel presente giudizio, alla luce della veduta non retroattività della novella stessa, appare immutata nella sua palese evidenza.

4. — La norma non appare scevra dai dubbi di incostituzionalità già espressi nella precedente ordinanza di rimessione (nella quale la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'appellante e ritenuta non manifestamente infondata da questo giudice ha in sostanza funzione strumentale per la decisione della controversia, quale mezzo al fine di conseguire una sentenza più favorevole di quella impugnata), che, nel riportare qui di seguito, il Collegio fa integralmente propri:

a) quanto alla «astratta proponibilità della questione»:

«La differenza del regime della regolamentazione del rapporto di lavoro tra le due categorie considerate — magistrati e personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie (contrattualizzata la prima, ma non la seconda) — non vale, ad avviso del Collegio, ad escludere la configurabilità della prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione e, quindi, della denunciata disparità di trattamento.

La circostanza che un tipo rapporto trovi la sua fonte nella legge e l'altro in un contratto collettivo (anche prescindendo dalla natura *latu sensu* normativa di quest'ultimo) non esime, invero, il legislatore che regola il primo dal rispetto del suddetto precetto costituzionale (quand'anche il trattamento più favorevole venga introdotto da un contratto collettivo successivo alla legge), né preclude la verifica dell'osservanza di quel dovere ed il riscontro della sua violazione (secondo il procedimento incidentale di scrutinio della costituzionalità del regime legislativo deteriore).

L'eterogeneità della natura della fonte della disciplina delle condizioni del rapporto di lavoro (e, in particolare, dei diritti e degli obblighi dei lavoratori) non impedisce, in definitiva, il sindacato costituzionale della compatibilità delle differenze riscontrate nelle condizioni stabilite dalla legge e dal contratto collettivo con il principio della Carta fondamentale che impone (alla prima) di garantire il medesimo trattamento a situazioni sostanziali identiche.

Diversamente opinando, si perverrebbe, peraltro, all'inaccettabile conclusione di impedire un controllo di costituzionalità di una disposizione di legge che esclude la spettanza di un diritto, viceversa riconosciuto, a parità di situazioni, ad un'altra categoria di lavoratori da un'altra fonte del diritto, e, quindi, in definitiva, di convalidare una palese ingiustizia, legittimando una diversa disciplina di situazione sostanziali identiche.

Senza considerare che la regolamentazione del rapporto di personale «contrattualizzato» non può che essere negoziale e che escludendo la prospettabilità, come *tertium comparationis*, del contratto collettivo si finisce per sot-

trarre il legislatore che disciplina il rapporto di una categoria di lavoratori sostanzialmente omologa alla prima (nel senso che opera nello stesso settore dell'ordinamento) all'ambito applicativo dell'art. 3 della Costituzione, di avvalorare eventuali trattamenti deteriori del personale non "contrattualizzato" e di ridurre, anzi di eliminare, (inammissibilmente) in danno di quest'ultimo le garanzie costituzionali connesse all'esigenza di parità di trattamento di situazioni uniformi.

Quand'anche, tuttavia, si intendesse negare la configurabilità di una disparità di trattamento tra legge e contratto, si dovrebbe, in ogni caso, riconoscere che, per effetto dell'attribuzione (con il contratto collettivo) al personale femminile delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie del diritto all'indennità giudiziaria anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, si è determinato un diverso assetto del trattamento della predetta categoria di dipendenti, in relazione alla cui sopravvenienza la disposizione censurata conserva, per le donne magistrato, un regime giuridico ormai connotato da un'ingiustificata difforme configurazione, che ne implica una palese incompatibilità costituzionale.

Resta, in ogni caso, confermata, anche sulla base delle considerazioni da ultimo svolte, la configurabilità della dedotta inosservanza del precetto costituzionale che prescrive l'uniforme regolamentazione normativa di situazioni uguali e che vieta al legislatore, pena l'incostituzionalità, di introdurre, o di mantenere, discipline diverse di fattispecie omologhe»;

b) quanto alla verifica se l'eccezione nella specie formulata, per come prospettata, cioè, nei termini sopra riferiti, sia mai stata esaminata dalla Corte:

«Per quanto consta, il Giudice delle leggi ha deliberato la questione della costituzionalità dell'art. 3, legge n. 27/1981, sotto tre distinti profili: con una prima sentenza (n. 238 dell'8 maggio 1990) ha escluso la sussistenza della denunciata disparità di trattamento delle donne magistrato rispetto alla generalità delle dipendenti statali; con una seconda pronuncia (n. 407 del 24 dicembre 1996) è stata esclusa la prospettata disparità di trattamento delle donne magistrato obbligatoriamente assenti per maternità rispetto ai magistrati in servizio ed è stata riconosciuta la compatibilità dell'art. 3, legge n. 27/1981 con il precetto costituzionale che impone un'adeguata protezione della lavoratrice madre (art. 37 della Costituzione); con un'altra decisione (n. 106 del 18 aprile 1997) è stata, infine, esclusa la sussistenza della disparità di trattamento tra magistrati donne e magistrati uomini e della prospettata violazione delle norme costituzionali che prescrivono la tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia (artt. 30 e 31 della Costituzione).

Come si vede, quindi, la Corte non ha mai esaminato la questione, nei termini in cui è stata posta dalle odierne ricorrenti, della sussistenza di una disparità di trattamento tra le donne magistrato e le dipendenti del Ministero della giustizia addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie»;

c) quanto, infine, alla valutazione della non manifesta infondatezza della questione:

«Giova premettersi, in fatto, che con l'art. 1 della legge n. 221/1988 è stata attribuita al personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie l'indennità di cui all'art. 3 legge n. 27/1981, che con la medesima disposizione è stata espressamente esclusa la spettanza di tale emolumento nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio, che, tuttavia, con l'art. 21 d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (di recepimento dell'accordo relativo al personale del comparto Ministeri) è stata, prevista l'attribuzione alle lavoratrici madre in astensione obbligatoria ai sensi dell'art. 4 della legge n. 1204/1971 delle "...quote di salario accessorio fisse e ricorrenti relative alla professionalità ed alla produttività", che tale previsione è stata interpretata ed applicata dal Ministero della giustizia nel senso della spettanza alle proprie dipendenti addette alle cancellerie ed alle segreterie dell'indennità giudiziaria anche nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio (cfr. circolare n. 22 in data 22 settembre 1993 della Direzione generale organizzazione giudiziaria e affari generali), che la predetta previsione è stata ribadita nei contratti collettivi nazionali successivi del personale del comparto Ministeri e che, a quanto consta, l'emolumento controverso risulta regolarmente corrisposto alla suddetta categoria di personale nei periodi considerati.

Attualmente, quindi, per effetto delle predette previsioni dei contratti collettivi (per come interpretate ed attuate dall'Amministrazione della giustizia), le lavoratrici addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie percepiscono l'indennità di cui all'art. 3, legge n. 27/1981 (loro estesa dall'art. 1, legge n. 221/1988) anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, mentre le donne magistrato non ricevono alcunché, nella medesima situazione, a quel titolo.

Osserva, al riguardo, il Collegio, nei limiti della valutazione della non manifesta infondatezza della prospettata eccezione di incostituzionalità dell'art. 3, legge n. 27/1981, che la posizione delle diverse categorie di lavoratrici considerate non presenta differenze tali da giustificare l'attribuzione ad una sola del diritto all'indennità di giudiziaria nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio e che, anzi, l'identità della *ratio* dell'attribuzione ad entrambe del medesimo emolumento (agevolmente ravvisabile nell'esigenza di compensare con un'ulteriore voce "retributiva" la gravosità dell'impegno connesso all'esercizio dell'attività giudiziaria, cui concorre anche il personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie) impone di escludere la compatibilità di una diversa disciplina dei relativi diritti tra classi di dipendenti del tutto omologhe, quanto alla spettanza dell'indennità giudiziaria, con il parametro costituzionale (art. 3) che esige la parità di trattamento di situazioni uguali (*cf.* Corte cost., 26 novembre 2002, n. 476, in cui si ribadisce il principio, costituzionalmente garantito, della necessità dell'identità di disciplina di fattispecie connotate dagli stessi caratteri o, comunque, non adeguatamente differenziate tra loro)».

In conclusione, sottolinea il Collegio, se la protezione del valore della maternità può essere attuata con interventi legislativi di contenuto e modalità anche diversi in relazione alle caratteristiche di ciascuna delle situazioni considerate (Corte cost., 14 dicembre 2001, n. 405), appare discriminatoria l'assenza di tutela, che si realizza nel momento in cui, in presenza di una identica situazione e di un medesimo evento, alcuni soggetti si vedono privati di provvidenze riconosciute, invece, in capo ad altri, che si trovano nelle medesime condizioni (Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 385); discriminazione oggi evidente, alla luce della norma sopravvenuta, all'interno della stessa categoria delle donne-magistrato, che si vedono attribuite una differente tutela della maternità, senza alcuna ragione logica, solo a seconda della collocazione temporale dell'evento maternità rispetto all'entrata in vigore della norma stessa.

5. — Le suesposte considerazioni fondano, in definitiva, il giudizio di persistente rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione della illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 27/1981, nella versione antecedente alle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui esclude la corresponsione, durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 (da valersi quale *tertium comparationis*, unitamente alla uniforme contrattazione collettiva successiva) ed in relazione, altresì, alla nuova disciplina recata dall'art. 3 medesimo nella versione sopravvenuta.

6. — Ne consegue che della risoluzione dell'anzidetta questione va investita la Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente procedimento.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella versione antecedente alle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui esclude la corresponsione, durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 ed alle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri, nonché in relazione alla nuova disciplina recata dall'art. 3 medesimo nella versione sopravvenuta.

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

Così deciso in Roma, addì 13 aprile 2007.

Il Presidente: FERRARI

Il consigliere relatore estensore: CACACE

N. 705

*Ordinanza dell'11 maggio 2007 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Bianchini Carla ed altre contro Ministero della giustizia ed altro*

Ordinamento giudiziario - Indennità giudiziaria - Disciplina antecedente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deteriore trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 10/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 8685/1996, proposto da Bianchini Carla, Bellerio Barbara e Busacca Maria Rosa, tutte rappresentate e difese dagli avv. Anna Maria Cipolla, Cristiano Romano ed Eugenio Merlino ed elettivamente domiciliate presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, via Genovesi n. 3;

Contro il Ministro di grazia e giustizia (ora: della giustizia), in persona del Ministro *pro tempore*; costituitosi in giudizio *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi n. 12; il Ministro del tesoro (ora: dell'economia e delle finanze), in persona del Ministro *pro tempore*, non costituitosi in giudizio, per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. III, n. 815/1996, in data 17 giugno 1996.

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero di grazia e giustizia;

Visto che non si è costituito in giudizio il Ministero del tesoro;

Vista l'ordinanza n. 7632/2004, di sospensione del giudizio e di «trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri»;

Vista la conseguente pronuncia della Corte costituzionale (ordinanza n. 10/2006);

Visto l'atto di riassunzione del giudizio da parte delle appellanti;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive domande e difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 13 aprile 2007, la relazione del consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, l'avv. Anna Maria Cipolla per l'appellante e l'avv. Wally Ferrante dello Stato per l'Amministrazione della giustizia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con la sentenza appellata veniva respinto il ricorso proposto da diverse donne magistrato al fine di ottenere l'accertamento del loro diritto alla corresponsione, anche nel periodo in cui si sono dovute astenere dal lavoro per maternità e puerperio ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, dell'indennità prevista dall'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (c.d. «indennità giudiziaria»).

1.1 — Avverso tale decisione proponevano appello le ricorrenti indicate in epigrafe, criticando le argomentazioni assunte a sostegno della gravata statuizione reiettiva ed insistendo per l'accertamento della spettanza in loro favore della reclamata indennità, previa riforma della sentenza appellata.

1.2 — Resisteva il Ministero di grazia e giustizia, il quale, con memoria, concludeva per la reiezione dell'appello.

Non si costituiva in giudizio il Ministero del tesoro.

1.3 — Alla pubblica udienza dell'8 luglio 2004 il ricorso veniva trattenuto in decisione, all'esito della quale, con ordinanza n. 7632/2004, la Sezione sospendeva il giudizio, ordinando la «trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri».

1.4 — Con ordinanza n. 10 del 2006 la Corte costituzionale, riunito il giudizio con altri di identico oggetto, ha ordinato la restituzione degli atti a questo Consiglio, rilevando:

«che, successivamente alla pronuncia delle ordinanze di rimessione, è entrata in vigore la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — Legge finanziaria 2005), il cui art. 1, comma 325, ha disposto che “all'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, le parole “assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli artt. 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204” sono sostituite dalle seguenti “astensione facoltativa previsti dagli artt. 32 e 47, commi 1 e 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151”” (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53);

che la sopravvenuta modificazione del quadro normativo di riferimento impone il riesame da parte del rimettente della perdurante rilevanza della questione, competendo altresì al giudice *a quo* la preliminare valutazione in ordine all'applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie sottoposta al suo esame».

1.5 — Con atto notificato in data 4 luglio 2006 e depositato il successivo 14 luglio, le appellanti hanno riassunto il giudizio, «ritenendo applicabile lo *jus superveniens* ed in via subordinata la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale oggetto della citata ordinanza».

1.6 — Le stesse, con successiva memoria, hanno ribadito la loro pretesa di annullamento dei provvedimenti oggetto del giudizio, con cui è stata a suo tempo respinta l'istanza di corresponsione dell'emolumento anzidetto e, in via subordinata, di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, «qualora dovesse persistere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 27/1981 per contrasto con l'art. 3 Cost.».

Anche il Ministero della giustizia ha depositato memoria conclusiva, chiedendo la conferma della decisione di primo grado, «attesa l'applicabilità al caso di specie dell'art. 3, legge n. 27/1981 in senso restrittivo».

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 13 aprile 2007.

2. — Le parti controvertono sulla spettanza alle ricorrenti dell'indennità di cui all'art. 3 della legge n. 27/1981, anche nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità o puerperio.

Già con ordinanza n. 7632/2004 la sezione rifiutava la lettura della norma in considerazione (nella sua versione anteriore alle modifiche alla stessa apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), proposta dalle appellanti «in un senso che consenta l'invocata affermazione della spettanza dell'indennità anche per i periodi in contestazione», ritenendola «sprovvista di ogni apprezzabile riscontro positivo, posto che, a fronte dell'univoca portata letterale della norma (che esclude espressamente la debenza dell'emolumento nei periodi di

assenza obbligatoria per maternità e puerperio), non è dato ricavare nell'ordinamento alcuna disposizione successiva che, per il suo carattere radicalmente incompatibile con la prima, consenta di affermare l'avvenuta abrogazione tacita di quest'ultima».

Donde, verificata positivamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità della disposizione controversa sollevata dalle appellanti, rimetteva, con la stessa ordinanza, gli atti alla Corte costituzionale, «per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri».

3. — In ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità in considerazione, la Corte costituzionale, nel disporre la restituzione degli atti con ordinanza n. 10 del 2006, ha invitato questo giudice ad effettuare un riesame, alla luce della sopravvenuta modificazione del quadro normativo di riferimento, rappresentata dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che ha disposto che «all'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, le parole “assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli artt. 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204” sono sostituite dalle seguenti “astensione facoltativa previsti dagli artt. 32 e 47, commi 1 e 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151”».

Compete altresì al giudice *a quo*, ha aggiunto l'anzidetta ordinanza della Corte, «la preliminare valutazione in ordine all'applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie sottoposta al suo esame».

Indubbiamente, rileva in proposito il Collegio, la questione centrale oggetto della controversia, e cioè la sussistenza o meno del diritto delle interessate a vedersi riconosciuto l'elemento retributivo di cui trattasi anche durante il periodo di assenza obbligatoria per maternità, l'espressa previsione normativa sopravvenuta, eliminando dal novero delle ipotesi di non corresponsione dell'emolumento stesso proprio i periodi di astensione obbligatoria anzidetti, in astratto risolve in senso favorevole alle odierne appellanti, in quanto la nuova norma rimuove esattamente quell'ostacolo positivo al riconoscimento della loro pretesa, che alle stesse è stato opposto prima dall'Amministrazione, poi dal giudice di primo grado ed infine, con le argomentazioni svolte nella precedente ordinanza di rimessione, da questo stesso giudice.

Oggi, pertanto, sulla base del nuovo testo dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (come risultante dalle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), la materia della erogazione di detta indennità è disciplinata con il riconoscimento ai magistrati ordinari della spettanza della stessa anche durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità.

Tale nuova disciplina non è, però, ad avviso della sezione, applicabile alle situazioni, come quella in cui versano le odierne appellanti, esauritesi prima del 1° gennaio 2005, data di entrata in vigore della norma, che la disciplina stessa ha recato.

Il Collegio deve infatti rilevare che, con riguardo a tali situazioni, non sussistono i presupposti pacificamente delineati in giurisprudenza per l'applicazione retroattiva del nuovo regime.

Invero, la novella, di cui all'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, può ben leggersi come una sorta di intervento correttivo, volto ad uniformare il sistema della erogazione dell'emolumento in questione e ad attenuare le stridenti differenze tra i destinatari dello stesso, poste in luce proprio nella precedente ordinanza di rimessione di questa Sezione; con la conseguenza che la *ratio* adeguatrice ai principi costituzionali, così attribuibile al predetto art. 1 della legge n. 311 cit., giustificherebbe il carattere retroattivo del medesimo.

Ma un tale carattere, sottolinea il Collegio, poteva essere attribuito alla norma solo dal legislatore stesso, il quale, ponendo in essere una norma innovativa con efficacia retroattiva (sul cui *genus* vedasi Corte cost., 7 luglio 2006, n. 274), avrebbe palesato di ritenere, al meditato esame proprio della sede legislativa, la disposizione originaria dell'art. 3 in considerazione, per la parte che qui interessa, in contrasto con i principi costituzionali e da espungere quindi dall'ordinamento in occasione del primo intervento correttivo.

Una tale *ratio* della disposizione correttiva non essendo stata tuttavia resa esplicita dal legislatore con l'attribuzione ad essa della sua massima potenzialità rispetto alla sua ragione ed alla sua funzione e cioè dell'efficacia retroattiva, ad una siffatta attribuzione non può pervenire questo giudice attraverso una operazione interpretativa, che, se da un lato assicurerebbe la conformità, messa in dubbio dalla precedente ordinanza di rimessione, ai

principi costituzionali della normativa precedente alla novella e se pure apparentemente rispettosa del criterio secondo cui deve preferirsi l'interpretazione di una norma che comporti un quadro normativo compatibile con le prescrizioni costituzionali, travalicherebbe in sostanza dall'ambito meramente interpretativo per sostituirsi al legislatore, il quale soltanto può emanare sia disposizioni di «interpretazione autentica» (che determinano — chiarendola — la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa), sia norme innovative con efficacia retroattiva, idonee, cioè, a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse, in deroga al principio, secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire; «tipi» di legislazione, questi, entrambi in grado di toglier valore, purché con adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (v. Corte cost., n. 274/2006, cit.), al divieto di retroattività della legge, che, pur non elevato a dignità costituzionale (salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione), costituisce fondamentale elemento di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento.

La sezione ritiene, peraltro, che il nuovo testo dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (come risultante dalle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311) non abbia nemmeno carattere interpretativo e che, quindi, esso non possa che disporre per il futuro.

Il carattere di norma di interpretazione autentica va infatti riconosciuto soltanto alle norme dirette a chiarire il senso di quelle preesistenti, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei sensi tra quelli ragionevolmente ascrivibili alle norme interpretate (Cons. St., ad. plen., 24 marzo 2006, n. 3); mentre, nel caso della nuova disposizione di cui trattasi, la scelta assunta dal legislatore del 2004 con la nuova formulazione dell'art. 3 della legge n. 27 del 1981 non rientra in nessuna delle varianti di senso compatibili con il tenore letterale del disposto del pregresso art. 3, che, anzi, come rilevava proprio la precedente Ordinanza di — rimessione, presentava e presenta una «univoca portata letterale», escludendo «espressamente la debenza dell'emolumento nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio».

Siffatta disposizione, con riguardo al periodo precedente l'entrata in vigore della novella, non consente, sotto alcun versante interpretativo, la corresponsione dell'indennità di cui qui si controverte, sì che la sua rilevanza nel presente giudizio, alla luce della veduta non retroattività della novella stessa, appare immutata nella sua palese evidenza.

4. — La norma non appare scevra dai dubbi di incostituzionalità già espressi nella precedente ordinanza di rimessione (nella quale la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle appellanti e ritenuta non manifestamente infondata da questo giudice ha in sostanza funzione strumentale per la decisione della controversia, quale mezzo al fine di conseguire una sentenza più favorevole di quella impugnata), che, nel riportare qui di seguito, il Collegio fa integralmente propri:

a) quanto alla «astratta proponibilità della questione»:

«La differenza del regime della regolamentazione del rapporto di lavoro tra le due categorie considerate — magistrati e personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie (contrattualizzata la prima, ma non la seconda) — non vale, ad avviso del Collegio, ad escludere la configurabilità della prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione e, quindi, della denunciata disparità di trattamento.

La circostanza che un tipo rapporto trovi la sua fonte nella legge e l'altro in un contratto collettivo (anche prescindendo dalla natura *lato sensu* normativa di quest'ultimo) non esime, invero, il legislatore che regola il primo dal rispetto del suddetto precetto costituzionale (quand'anche il trattamento più favorevole venga introdotto da un contratto collettivo successivo alla legge), né preclude la verifica dell'osservanza di quel dovere ed il riscontro della sua violazione (secondo il procedimento incidentale di scrutinio della costituzionalità del regime legislativo peggiore).

L'eterogeneità della natura della fonte della disciplina delle condizioni del rapporto di lavoro (e, in particolare, dei diritti e degli obblighi dei lavoratori) non impedisce, in definitiva, il sindacato costituzionale della compatibilità delle differenze riscontrate nelle condizioni stabilite dalla legge e dal contratto collettivo con il principio della Carta fondamentale che impone (alla prima) di garantire il medesimo trattamento a situazioni sostanziali identiche.

Diversamente opinando, si perverrebbe, peraltro, all'inaccettabile conclusione di impedire un controllo di costituzionalità di una disposizione di legge che esclude la spettanza di un diritto, viceversa riconosciuto, a parità di situazioni, ad un'altra categoria di lavoratori da un'altra fonte del diritto, e, quindi, in definitiva, di convalidare una palese ingiustizia, legittimando una diversa disciplina di situazione sostanziali identiche.

Senza considerare che la regolamentazione del rapporto di personale “contrattualizzato” non può che essere negoziale e che escludendo la prospettività, come *tertium comparationis*, del contratto collettivo si finisce per sottrarre il legislatore che disciplina il rapporto di una categoria di lavoratori sostanzialmente omologa alla prima (nel senso che opera nello stesso settore dell’ordinamento) all’ambito applicativo dell’art. 3 della Costituzione, di avvalorare eventuali trattamenti deteriori del personale non “contrattualizzato” e di ridurre, anzi di eliminare, (inammissibilmente) in danno di quest’ultimo le garanzie costituzionali connesse all’esigenza di parità di trattamento di situazioni uniformi.

Quand’anche, tuttavia, si intendesse negare la configurabilità di una disparità di trattamento tra legge e contratto, si dovrebbe, in ogni caso, riconoscere che, per effetto dell’attribuzione (con il contratto collettivo) al personale femminile delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie del diritto all’indennità giudiziaria anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, si è determinato un diverso assetto del trattamento della predetta categoria di dipendenti, in relazione alla cui sopravvenienza la disposizione censurata conserva, per le donne magistrato, un regime giuridico ormai connotato da un’ingiustificata difforme configurazione, che ne implica una palese incompatibilità costituzionale.

Resta, in ogni caso, confermata, anche sulla base delle considerazioni da ultimo svolte, la configurabilità della dedotta inosservanza del precetto costituzionale che prescrive l’uniforme regolamentazione normativa di situazioni uguali e che vieta al legislatore, pena l’incostituzionalità, di introdurre, o di mantenere, discipline diverse di fattispecie omologhe»;

b) quanto alla verifica se l’eccezione nella specie formulata, per come prospettata, cioè, nei termini sopra riferiti, sia mai stata esaminata dalla Corte:

«Per quanto consta, il Giudice delle leggi ha delibato la questione della costituzionalità dell’art. 3, legge n. 27/1981, sotto tre distinti profili: con una prima sentenza (n. 238 dell’8 maggio 1990) ha escluso la sussistenza della denunciata disparità di trattamento delle donne magistrato rispetto alla generalità delle dipendenti statali; con una seconda pronuncia (n. 407 del 24 dicembre 1996) è stata esclusa la prospettata disparità di trattamento delle donne magistrato obbligatoriamente assenti per maternità rispetto ai magistrati in servizio ed è stata riconosciuta la compatibilità dell’art. 3, legge n. 27/1981, con il precetto costituzionale che impone un’adeguata protezione della lavoratrice madre (art. 37 della Costituzione); con un’altra decisione (n. 106 del 18 aprile 1997) è stata, infine, esclusa la sussistenza della disparità di trattamento tra magistrati donne e magistrati uomini e della prospettata violazione delle norme costituzionali che prescrivono la tutela della famiglia, della maternità e dell’infanzia (artt. 30 e 31 della Costituzione).

Come si vede, quindi, la Corte non ha mai esaminato la questione, nei termini in cui è stata posta dalle odierne ricorrenti, della sussistenza di una disparità di trattamento tra le donne magistrato e le dipendenti del Ministero della giustizia addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie»;

c) quanto, infine, alla valutazione della non manifesta infondatezza della questione:

«Giova premettersi, in fatto, che con l’art. 1 della legge n. 221/1988 è stata attribuita al personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie l’indennità di cui all’art. 3, legge n. 27/1981, che con la medesima disposizione è stata espressamente esclusa la spettanza di tale emolumento nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio, che, tuttavia, con l’art. 21, d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (di recepimento dell’accordo relativo al personale del comparto Ministeri) è stata prevista l’attribuzione alle lavoratrici madre in astensione obbligatoria ai sensi dell’art. 4 della legge n. 1204/1971 delle “...quote di salario accessorio fisse e ricorrenti relative alla professionalità ed alla produttività”, che tale previsione è stata interpretata ed applicata dal Ministero della giustizia nel senso della spettanza alle proprie dipendenti addette alle cancellerie ed alle segreterie dell’indennità giudiziaria anche nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio (*cf.* circolare n. 22 in data 22 settembre 1993 della Direzione generale organizzazione giudiziaria e affari generali), che la predetta previsione è stata ribadita nei contratti collettivi nazionali successivi del personale del comparto Ministeri e che, a quanto consta, l’emolumento controverso risulta regolarmente corrisposto alla suddetta categoria di personale nei periodi considerati.

Attualmente, quindi, per effetto delle predette previsioni dei contratti collettivi (per come interpretate ed attuate dall’Amministrazione della giustizia), le lavoratrici addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie percepiscono l’indennità di cui all’art. 3, legge n. 27/1981 (loro estesa dall’art. 1, legge n. 221/1988) anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, mentre le donne magistrato non ricevono alcunché, nella medesima situazione, a quel titolo.

Osserva, al riguardo, il Collegio, nei limiti della valutazione della non manifesta infondatezza della prospettata eccezione di incostituzionalità dell'art. 3, legge n. 27/1981, che la posizione delle diverse categorie di lavoratrici considerate non presenta differenze tali da giustificare l'attribuzione ad una sola del diritto all'indennità di giudiziaria nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio e che, anzi, l'identità della *ratio* dell'attribuzione ad entrambe del medesimo emolumento (agevolmente ravvisabile nell'esigenza di compensare con un'ulteriore voce "retributiva" la gravosità dell'impegno connesso all'esercizio dell'attività giudiziaria, cui concorre anche il personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie) impone di escludere la compatibilità di una diversa disciplina dei relativi diritti tra classi di dipendenti del tutto omologhe, quanto alla spettanza dell'indennità giudiziaria, con il parametro costituzionale (art. 3) che esige la parità di trattamento di situazioni uguali (*cf.* Corte cost., 26 novembre 2002, n. 476, in cui si ribadisce il principio, costituzionalmente garantito, della necessità dell'identità di disciplina di fattispecie connotate dagli stessi caratteri o, comunque, non adeguatamente differenziate tra loro)».

In conclusione, sottolinea il Collegio, se la protezione del valore della maternità può essere attuata con interventi legislativi di contenuto e modalità anche diversi in relazione alle caratteristiche di ciascuna delle situazioni considerate (Corte cost., 14 dicembre 2001, n. 405), appare discriminatoria l'assenza di tutela, che si realizza nel momento in cui, in presenza di una identica situazione e di un medesimo evento, alcuni soggetti si vedono privati di provvidenze riconosciute, invece, in capo ad altri, che si trovano nelle medesime condizioni (Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 385); discriminazione oggi evidente, alla luce della norma sopravvenuta, all'interno della stessa categoria delle donne-magistrato, che si vedono attribuite una differente tutela della maternità, senza alcuna ragione logica, solo a seconda della collocazione temporale dell'evento maternità rispetto all'entrata in vigore della norma stessa.

5. — Le suesposte considerazioni fondano, in definitiva, il giudizio di persistente rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione della illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 27/1981, nella versione antecedente alle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui esclude la corresponsione, durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 (da valersi quale *tertium comparationis*, unitamente alla uniforme contrattazione collettiva successiva) ed in relazione, altresì, alla nuova disciplina recata dall'art. 3 medesimo nella versione sopravvenuta.

6. — Ne consegue che della risoluzione dell'anzidetta questione va investita la Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente procedimento.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella versione antecedente alle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui esclude la corresponsione, durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 ed alle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri, nonché in relazione alla nuova disciplina recata dall'art. 3 medesimo nella versione sopravvenuta.

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

Così deciso in Roma, addì 13 aprile 2007.

Il Presidente: FERRARI

Il consigliere relatore estensore: CACACE

N. 706

Ordinanza dell'11 maggio 2007 emessa dal Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Bianchini Carla contro Ministero della giustizia ed altro

Ordinamento giudiziario - Indennità giudiziaria - Disciplina antecedente alle modifiche di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 - Spettanza ai magistrati assenti dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione - Ingiustificato deterioro trattamento dei magistrati rispetto al personale femminile delle segreterie e cancellerie giudiziarie, cui detta indennità è attribuita in forza dell'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 e delle analoghe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri - Riproposizione di questione già oggetto dell'ord. n. 10/2006 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso in appello n. 8686/1996, proposto da Bianchini Carla, rappresentata e difesa dagli avv. Anna Maria Cipolla, Cristiano Romano ed Eugenio Merlino ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, via Genovesi n. 3;

Contro il Ministro di grazia e giustizia (ora: della giustizia), in persona del Ministro *pro tempore*; costituitosi in giudizio *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato presso gli uffici della stessa, in Roma, via dei Portoghesi n. 12; il Ministro del tesoro (ora: dell'economia e delle finanze), in persona del Ministro *pro tempore*, non costituitosi in giudizio, per l'annullamento della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sez. III, n. 816/1996, in data 17 giugno 1996.

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero di grazia e giustizia;

Visto che non si è costituito in giudizio il Ministero del tesoro;

Vista l'ordinanza n. 7633/2004, di sospensione del giudizio e di «trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri»;

Vista la conseguente pronuncia della Corte costituzionale (ordinanza n. 10/2006);

Visto l'atto di riassunzione del giudizio da parte dell'appellante;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive domande e difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Data per letta, alla pubblica udienza del 13 aprile 2007, la relazione del consigliere Salvatore Cacace;

Uditi, alla stessa udienza, l'avv. Anna Maria Cipolla per l'appellante e l'avv. Wally Ferrante dello Stato per l'Amministrazione della giustizia;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. — Con la sentenza appellata veniva respinto il ricorso proposto dall'odierna appellante, magistrato ordinario, volto ad ottenere l'annullamento del provvedimento, con il quale la Direzione provinciale del tesoro di Milano aveva disposto nei suoi riguardi il recupero della somma di L. 8.247.174 — precedentemente erogata a titolo di indennità giudiziaria in periodi di assenza dal lavoro per maternità e puerperio — e la conseguente restituzione degli importi, ch'ella asserisce esserle invece a tal titolo dovuti.

1.1. — Avverso tale decisione proponeva appello l'interessata, criticando le argomentazioni assunte a sostegno della gravata statuizione reiettiva ed insistendo per l'accertamento della spettanza in suo favore della reclamata indennità, previa riforma della sentenza appellata.

1.2. — Resisteva il Ministero di grazia e giustizia, il quale, con memoria, concludeva per la reiezione dell'appello.

Non si costituiva in giudizio il Ministero del tesoro.

1.3. — Alla pubblica udienza dell'8 luglio 2004 il ricorso veniva trattenuto in decisione, all'ésito della quale, con ordinanza n. 7633/2004, la sezione sospendeva il giudizio, ordinando la «trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale dei comparto Ministeri».

1.4. — Con ordinanza n. 10 del 2006 la Corte costituzionale, riunito il giudizio con altri di identico oggetto, ha ordinato la restituzione degli atti a questo Consiglio, rilevando:

«che, successivamente alla pronuncia delle ordinanze di rimessione, è entrata in vigore la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — Legge finanziaria 2005), il cui art. 1, comma 325, ha disposto che “all'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, le parole “assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli artt. 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204” sono sostituite dalle seguenti “astensione facoltativa previsti dagli artt. 32 e 47, commi 1 e 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151”” (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53);

che la sopravvenuta modificazione del quadro normativo di riferimento impone il riesame da parte del rimettente della perdurante rilevanza della questione, competendo altresì al giudice *a quo* la preliminare valutazione in ordine all'applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie sottoposta al suo esame».

1.5. — Con atto notificato in data 4 luglio 2006 e depositato il successivo 14 luglio, l'appellante ha riassunto il giudizio, «ritenendo applicabile lo *jus superveniens* ed in via subordinata la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale oggetto della citata ordinanza».

1.6. — La stessa, con successiva memoria, ha ribadito la sua pretesa di annullamento del provvedimento oggetto del giudizio, con cui l'Amministrazione ha a suo tempo disposto il recupero dell'emolumento anzidetto e, in via subordinata, di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, «qualora dovesse persistere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 27/1981 per contrasto con l'art. 3 Cost.».

Anche il Ministero della giustizia ha depositato memoria conclusiva, chiedendo la conferma della decisione di primo grado, «attesa l'applicabilità al caso di specie dell'art. 3, legge n. 27/1981 in senso restrittivo».

La causa è stata chiamata e trattenuta in decisione alla udienza pubblica del 13 aprile 2007.

2. — Le parti controvertono sulla spettanza alla ricorrente dell'indennità di cui all'art. 3 della legge n. 27/1981, anche nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità o puerperio.

Già con ordinanza n. 7633/2004 la sezione rifiutava la lettura della norma in considerazione (nella sua versione anteriore alle modifiche alla stessa apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), proposta dall'appellante «in un senso che consenta l'invocata affermazione della spettanza dell'indennità anche per i periodi in contestazione», ritenendola «sprovvista di ogni apprezzabile riscontro positivo, posto che, a fronte dell'univoca portata letterale della norma (che esclude espressamente la debenza dell'emolumento nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio), non è dato ricavare nell'ordinamento alcuna disposizione successiva che, per il suo carattere radicalmente incompatibile con la prima, consenta di affermare l'avvenuta abrogazione tacita di quest'ultima».

Donde, verificata positivamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità della disposizione controversa sollevata dall'appellante, rimetteva, con la stessa ordinanza, gli atti alla Corte costituzionale, «per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella parte in cui esclude la corresponsione — durante i periodi di astensione obbligatoria dal

lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971 — della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 e delle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri».

3. — In ordine alla rilevanza della questione di costituzionalità in considerazione, la Corte costituzionale, nel disporre la restituzione degli atti con ordinanza n. 10 del 2006, ha invitato questo giudice ad effettuarne un riesame, alla luce della sopravvenuta modificazione del quadro normativo di riferimento, rappresentata dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che ha disposto che «all'art. 3, primo comma, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, le parole «assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli artt. 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204» sono sostituite dalle seguenti «astensione facoltativa previsti dagli artt. 32 e 47, commi 1 e 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151».

Compete altresì al giudice *a quo*, ha aggiunto l'anzidetta ordinanza della Corte, «la preliminare valutazione in ordine all'applicabilità dello *jus superveniens* alla fattispecie sottoposta al suo esame».

Indubbiamente, rileva in proposito il Collegio, la questione centrale oggetto della controversia, e cioè la sussistenza o meno del diritto dell'interessata a vedersi riconosciuto l'elemento retributivo di cui trattasi anche durante il periodo di assenza obbligatoria per maternità, l'espressa previsione normativa sopravvenuta, eliminando dal novero delle ipotesi di non corresponsione dell'emolumento stesso proprio i periodi di astensione obbligatoria anzidetti, in astratto risolve in senso favorevole all'odierna appellante, in quanto la nuova norma rimuove esattamente quell'ostacolo positivo al riconoscimento della sua pretesa, che alla stessa è stato opposto prima dall'Amministrazione, poi dal giudice di primo grado ed infine, con le argomentazioni svolte nella precedente ordinanza di rimessione, da questo stesso giudice.

Oggi, pertanto, sulla base del nuovo testo dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (come risultante dalle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), la materia della erogazione di detta indennità è disciplinata con il riconoscimento ai magistrati ordinari della spettanza della stessa anche durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità.

Tale nuova disciplina non è, però, ad avviso della sezione, applicabile alle situazioni, come quella in cui versa l'odierna appellante, esauritesi prima del 1° gennaio 2005, data di entrata in vigore della norma, che la disciplina stessa ha recato.

Il Collegio deve infatti rilevare che, con riguardo a tali situazioni, non sussistono i presupposti pacificamente, delineati in giurisprudenza per l'applicazione retroattiva del nuovo regime.

Invero, la novella, di cui all'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, può ben leggersi come una sorta di intervento correttivo, volto ad uniformare il sistema della erogazione dell'emolumento in questione e ad attenuare le stridenti differenze tra i destinatari dello stesso, poste in luce proprio nella precedente ordinanza di rimessione di questa Sezione; con la conseguenza che la *ratio* adeguatrice ai principi costituzionali, così attribuibile al predetto art. 1 della legge n. 311 cit., giustificerebbe il carattere retroattivo del medesimo.

Ma un tale carattere, sottolinea il Collegio, poteva essere attribuito alla norma solo dal legislatore stesso, il quale, ponendo in essere una norma innovativa con efficacia retroattiva (sul cui *genus* vedasi Corte cost., 7 luglio 2006, n. 274), avrebbe palesato di ritenere, al meditato esame proprio della sede legislativa, la disposizione originaria dell'art. 3 in considerazione, per la parte che qui interessa, in contrasto con i principi costituzionali e da espungere quindi dall'ordinamento in occasione del primo intervento correttivo.

Una tale *ratio* della disposizione correttiva non essendo stata tuttavia resa esplicita dal legislatore con l'attribuzione ad essa della sua massima potenzialità rispetto alla sua ragione ed alla sua funzione e cioè dell'efficacia retroattiva, ad una siffatta attribuzione non può pervenire questo giudice attraverso una operazione interpretativa, che, se da un lato assicurerebbe la conformità, messa in dubbio dalla precedente ordinanza di rimessione, ai principi costituzionali della normativa precedente alla novella e se pure apparentemente rispettosa del criterio secondo cui deve preferirsi l'interpretazione di una norma che comporti un quadro normativo compatibile con le prescrizioni costituzionali, travalicherebbe in sostanza dall'ambito meramente interpretativo per sostituirsi al legislatore, il quale soltanto può emanare sia disposizioni di «interpretazione autentica» (che determinano — chiarendola — la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa), sia norme innovative con efficacia retroattiva, idonee, cioè, a disciplinare con efficacia retroattiva anche situazioni pregresse, in déroga al principio, secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire; «tipi» di legislazione, questi, entrambi in grado di toglier valore, purché con adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (v. Corte

cost., n. 274/2006, cit.), al divieto di retroattività della legge, che, pur non elevato a dignità costituzionale (salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 della Costituzione), costituisce fondamentale elemento di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento.

La sezione ritiene, peraltro, che il nuovo testo dell'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (come risultante dalle modifiche allo stesso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311) non abbia nemmeno carattere interpretativo e che, quindi, esso non possa che disporre per il futuro.

Il carattere di norma di interpretazione autentica va infatti riconosciuto soltanto alle norme dirette a chiarire il senso di quelle preesistenti, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei sensi tra quelli ragionevolmente ascrivibili alle norme interpretate (Cons. St., ad. plen., 24 marzo 2006, n. 3); mentre, nel caso della nuova disposizione di cui trattasi, la scelta assunta dal legislatore del 2004 con la nuova formulazione dell'art. 3 della legge n. 27 del 1981 non rientra in nessuna delle varianti di senso compatibili con il tenore letterale del disposto del pregresso art. 3, che, anzi, come rilevava proprio la precedente ordinanza di rimessione, presentava e presenta una «univoca portata letterale», escludendo «espressamente la debenza dell'emolumento nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio».

Siffatta disposizione, con riguardo al periodo precedente l'entrata in vigore della novella, non consente, sotto alcun versante interpretativo, la corresponsione dell'indennità di cui qui si controverte, sì che la sua rilevanza nel presente giudizio, alla luce della veduta non retroattività della novella stessa, appare immutata nella sua palese evidenza.

4. — La norma non appare scevra dai dubbi di incostituzionalità già espressi nella precedente ordinanza di rimessione (nella quale la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'appellante e ritenuta non manifestamente infondata da questo giudice ha in sostanza funzione strumentale per la decisione della controversia, quale mezzo al fine di conseguire una sentenza più favorevole di quella impugnata), che, nel riportare qui di séguito, il Collegio fa integralmente propri:

a) quanto alla «astratta proponibilità della questione»:

«La differenza del regime della regolamentazione del rapporto di lavoro tra le due categorie considerate — magistrati e personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie (contrattualizzata la prima, ma non la seconda) — non vale, ad avviso del Collegio, ad escludere la configurabilità della prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione e, quindi, della denunciata disparità di trattamento.

La circostanza che un tipo rapporto trovi la sua fonte nella legge e l'altro in un contratto collettivo (anche prescindendo dalla natura *lato sensu* normativa di quest'ultimo) non esime, invero, il legislatore che regola il primo dal rispetto del suddetto precetto costituzionale (quand'anche il trattamento più favorevole venga introdotto da un contratto collettivo successivo alla legge), né preclude la verifica dell'osservanza di quel dovere ed il riscontro della sua violazione (secondo il procedimento incidentale di scrutinio della costituzionalità del regime legislativo deteriore).

L'eterogeneità della natura della fonte della disciplina delle condizioni del rapporto di lavoro (e, in particolare, dei diritti e degli obblighi dei lavoratori) non impedisce, in definitiva, il sindacato costituzionale della compatibilità delle differenze riscontrate nelle condizioni stabilite dalla legge e dal contratto collettivo con il principio della Carta fondamentale che impone (alla prima) di garantire il medesimo trattamento a situazioni sostanziali identiche.

Diversamente opinando, si perverrebbe, peraltro, all'inaccettabile conclusione di impedire un controllo di costituzionalità di una disposizione di legge che esclude la spettanza di un diritto, viceversa riconosciuto, a parità di situazioni, ad un'altra categoria di lavoratori da un'altra fonte del diritto, e, quindi, in definitiva, di convalidare una palese ingiustizia, legittimando una diversa disciplina di situazioni sostanziali identiche.

Senza considerare che la regolamentazione del rapporto di personale “contrattualizzato” non può che essere negoziale e che escludendo la prospettabilità, come *tertium comparationis*, del contratto collettivo si finisce per sottrarre il legislatore che disciplina il rapporto di una categoria di lavoratori sostanzialmente omologa alla prima (nel senso che opera nello stesso settore dell'ordinamento) all'ambito applicativo dell'art. 3 della Costituzione, di avvalorare eventuali trattamenti deteriori del personale non “contrattualizzato” e di ridurre, anzi di eliminare, (inammissibilmente) in danno di quest'ultimo le garanzie costituzionali connesse all'esigenza di parità di trattamento di situazioni uniformi.

Quand'anche, tuttavia, si intendesse negare la configurabilità di una disparità di trattamento tra legge e contratto, si dovrebbe, in ogni caso, riconoscere che, per effetto dell'attribuzione (con il contratto collettivo) al perso-

nale femminile delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie del diritto all'indennità giudiziaria anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, si è determinato un diverso assetto del trattamento della predetta categoria di dipendenti, in relazione alla cui sopravvenienza la disposizione censurata conserva, per le donne magistrato, un regime giuridico ormai connotato da un'ingiustificata difforme configurazione, che ne implica una palese incompatibilità costituzionale.

Resta, in ogni caso, confermata, anche sulla base delle considerazioni da ultimo svolte, la configurabilità della dedotta inosservanza del precetto costituzionale che prescrive l'uniforme regolamentazione normativa di situazioni uguali e che vieta al legislatore, pena l'incostituzionalità, di introdurre, o di mantenere, discipline diverse di fattispecie omologhe»;

b) quanto alla verifica se l'eccezione nella specie formulata, per come prospettata, cioè, nei termini sopra riferiti, sia mai stata esaminata dalla Corte:

«Per quanto consta, il Giudice delle leggi ha delibato la questione della costituzionalità dell'art. 3, legge n. 27/1981, sotto tre distinti profili: con una prima sentenza (n. 238 dell'8 maggio 1990) ha escluso la sussistenza della denunciata disparità di trattamento delle donne magistrato rispetto alla generalità delle dipendenti statali; con una seconda pronuncia (n. 407 del 24 dicembre 1996) è stata esclusa la prospettata disparità di trattamento delle donne magistrato obbligatoriamente assenti per maternità rispetto ai magistrati in servizio ed è stata riconosciuta la compatibilità dell'art. 3, legge n. 27/1981 con il precetto costituzionale che impone un'adeguata protezione della lavoratrice madre (art. 37 della Costituzione); con un'altra decisione (n. 106 del 18 aprile 1997) è stata, infine, esclusa la sussistenza della disparità di trattamento tra magistrati donne e magistrati uomini e della prospettata violazione delle norme costituzionali che prescrivono la tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia (artt. 30 e 31 della Costituzione).

Come si vede, quindi, la Corte non ha mai esaminato la questione, nei termini in cui è stata posta dalle odierne ricorrenti, della sussistenza di una disparità di trattamento tra le donne magistrato e le dipendenti del Ministero della giustizia addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie»;

c) quanto, infine, alla valutazione della non manifesta infondatezza della questione:

«Giova premettersi, in fatto, che con l'art. 1 della legge n. 221/1988 è stata attribuita al personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie l'indennità di cui all'art. 3, legge n. 27/1981, che con la medesima disposizione è stata espressamente esclusa la spettanza di tale emolumento nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio, che, tuttavia, con l'art. 21 d.P.R. 17 gennaio 1990, n. 44 (di recepimento dell'accordo relativo al personale del comparto Ministeri) è stata prevista l'attribuzione alle lavoratrici madre in astensione obbligatoria ai sensi dell'art. 4 della legge n. 1204/1971 delle "... quote di salario accessorio fisse e ricorrenti relative alla professionalità ed alla produttività", che tale previsione è stata interpretata ed applicata dal Ministero della giustizia nel senso della spettanza alle proprie dipendenti addette alle cancellerie ed alle segreterie dell'indennità giudiziaria anche nei periodi di assenza obbligatoria per maternità e puerperio (*cf.* circolare n. 22 in data 22 settembre 1993 della Direzione generale organizzazione giudiziaria e affari generali), che la predetta previsione è stata ribadita nei contratti collettivi nazionali successivi del personale del comparto Ministeri e che, a quanto consta, l'emolumento controverso risulta regolarmente corrisposto alla suddetta categoria di personale nei periodi considerati.

Attualmente, quindi, per effetto delle predette previsioni dei contratti collettivi (per come interpretate ed attuate dall'amministrazione della giustizia), le lavoratrici addette alle cancellerie ed alle segreterie giudiziarie percepiscono l'indennità di cui all'art. 3, legge n. 27/1981 (loro estesa dall'art. 1, legge n. 221/1988) anche nei periodi di astensione obbligatoria per maternità e puerperio, mentre le donne magistrato non ricevono alcunché, nella medesima situazione, a quel titolo.

Osserva, al riguardo, il Collegio, nei limiti della valutazione della non manifesta infondatezza della prospettata eccezione di incostituzionalità dell'art. 3, legge n. 27/1981, che la posizione delle diverse categorie di lavoratrici considerate non presenta differenze tali da giustificare l'attribuzione ad una sola del diritto all'indennità di giudiziaria nei periodi di astensione obbligatoria dal lavoro per maternità e puerperio e che, anzi, l'identità della *ratio* dell'attribuzione ad entrambe del medesimo emolumento (agevolmente ravvisabile nell'esigenza di compensare con un'ulteriore voce "retributiva" la gravosità dell'impegno connesso all'esercizio dell'attività giudiziaria, cui concorre anche il personale dirigente delle cancellerie e delle segreterie) impone di escludere la compatibilità di una diversa disciplina dei relativi diritti tra classi di dipendenti del tutto omologhe, quanto alla spettanza dell'indennità giudiziaria, con il parametro costituzionale (art. 3) che esige la parità di trattamento di situazioni

uguali (*cf.* Corte cost., 26 novembre 2002, n. 476, in cui si ribadisce il principio, costituzionalmente garantito, della necessità dell'identità di disciplina di fattispecie connotate dagli stessi caratteri o, comunque, non adeguatamente differenziate tra loro)».

In conclusione, sottolinea il Collegio, se la protezione del valore della maternità può essere attuata con interventi legislativi di contenuto e modalità anche diversi in relazione alle caratteristiche di ciascuna delle situazioni considerate (Corte cost., 14 dicembre 2001, n. 405), appare discriminatoria l'assenza di tutela, che si realizza nel momento in cui, in presenza di una identica situazione e di un medesimo evento, alcuni soggetti si vedono privati di provvidenze riconosciute, invece, in capo ad altri, che si trovano nelle medesime condizioni (Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 385); discriminazione oggi evidente, alla luce della norma sopravvenuta, all'interno della stessa categoria delle donne-magistrato, che si vedono attribuite una differente tutela della maternità, senza alcuna ragione logica, solo a seconda della collocazione temporale dell'evento maternità rispetto all'entrata in vigore della norma stessa.

5. — Le suesposte considerazioni fondano, in definitiva, il giudizio di persistente rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione della illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 27/1981, nella versione antecedente alle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui esclude la corresponsione, durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 (da valersi quale *tertium comparationis*, unitamente alla uniforme contrattazione collettiva successiva) ed in relazione, altresì, alla nuova disciplina recata dall'art. 3 medesimo nella versione sopravvenuta.

6. — Ne consegue che della risoluzione dell'anzidetta questione va investita la Corte costituzionale, con conseguente sospensione del presente procedimento.

P. Q. M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, sospende il presente procedimento ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per la definizione della questione della costituzionalità dell'art. 3, comma 1, della legge 19 febbraio 1981, n. 27, nella versione antecedente alle modifiche ad esso apportate dall'art. 1, comma 325, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte cui esclude la corresponsione, durante i periodi di astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, della speciale indennità dallo stesso istituita, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 21 del d.P.R. n. 44/1990 ed alle omologhe previsioni dei contratti collettivi successivi relativi al personale del comparto Ministeri, nonché in relazione alla nuova disciplina recata dall'art. 3 medesimo nella versione sopravvenuta.

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

Così deciso in Roma, addì 13 aprile 2007.

Il Presidente: FERRARI

Il consigliere relatore estensore: CACACE

07C1205

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

GABRIELE IUZZOLINO, *redattore*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
00041	ALBANO LAZIALE (RM)	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	ANCONA	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
81031	AVERSA (CE)	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	BARI	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	BARI	LIBRERIA EGAFNET.IT	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	BIELLA	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	BUSTO ARSIZIO (VA)	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	CASTELVETRANO (TP)	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	CATANIA	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	CATANZARO	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	CHIETI	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	COMO	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	COSENZA	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	FIRENZE	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	FOGGIA	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
16121	GENOVA	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	GIARRE (CT)	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	LECCE	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	MARTINA FRANCA (TA)	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	MESSINA	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	MILANO	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80134	NAPOLI	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
28100	NOVARA	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	PALERMO	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	PALERMO	LA LIBRERIA COMMISSIONARIA	Via S. Gregorietti, 6	091	6859904	6859904
90133	PALERMO	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	PARMA	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	PERUGIA	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	PIACENZA	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	PRATO	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	ROMA	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00187	ROMA	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	ROMA	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
63039	SANBENEDETTO D/T (AP)	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
10122	TORINO	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
36100	VICENZA	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito www.ipzs.it)

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE
 Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici
 Piazza Verdi 10, 00198 Roma
 fax: 06-8508-4117
 e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni
 ☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde
 ☎ 800-864035

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2008 (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 2008**.

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) - annuale € **295,00**
(di cui spese di spedizione € 73,00) - semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40) - annuale € **85,00**
(di cui spese di spedizione € 20,60) - 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 1 0 1 7 *

€ **10,00**