

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 dicembre 2009

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85081

AVVISO AGLI ABBONATI

Dal 2 novembre vengono resi noti nelle ultime pagine della *Gazzetta Ufficiale* i canoni di abbonamento per l'anno 2010. Contemporaneamente vengono inviate le offerte di rinnovo agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per la conferma dell'abbonamento stesso. Si pregano i signori abbonati di far uso di questi bollettini.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 31 gennaio 2010.

Si pregano comunque gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo per il 2010 di darne comunicazione via fax al Settore Gestione *Gazzetta Ufficiale* (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio fornitore.

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 311. Sentenza 16 - 26 novembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Questione di legittimità costituzionale sollevata solo dalle parti del giudizio principale - Inammissibilità.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 10 e 111.

Costituzione e leggi costituzionali - Potestà legislativa - Limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.) - Obblighi derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con la norma internazionale - Impossibilità di interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione convenzionale - Necessità di proposizione della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (ATA) - Trattamento economico - Previsione, con legge di interpretazione autentica, dell'inquadramento nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento - Dedotta violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, per indebita interferenza su controversie giudiziarie pendenti - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 1

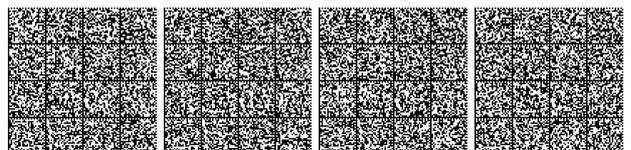
N. 312. Ordinanza 16 - 26 novembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Beni culturali e paesaggistici - Norme della Regione Umbria - Definizione dei centri storici e del relativo «quadro strategico di valorizzazione» - Attribuzione ai comuni di ogni competenza in merito all'individuazione e regolamentazione dei centri storici mediante la redazione di un «quadro strategico di azione» secondo linee-guida approvate dalla giunta regionale - Previsione di ipotesi di interventi ad attuazione diretta nonché di attribuzione ai proprietari degli edifici di quantità edificatorie premiali - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e tutela dei beni culturali paesaggistici nonché dei principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 10 luglio 2008, n. 12, artt. 2, comma 1, lettere a) e c), 3, comma 1, lettera d) (*recte*: lettera c)), 4, comma 3, 6, comma 1, lettere a) e b), 8, 9, 10, comma 2, e 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 9, 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma; codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), artt. 135, 136, comma 1, lettera a), 143, comma 1, lettere b) e g), e comma 4, lettere a) e b), 145, comma 3, e 146; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

Pag. 12



N. 313. Ordinanza 16 - 26 novembre 2009.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno - Inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni ad essa inerenti - Previsione della possibilità di procedere all'arresto al di fuori dei casi di flagranza - Dedotta irragionevolezza nonché lesione del diritto alla libertà personale - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

– Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9, commi 2 e 3.

– Costituzione, artt. 3 e 13.

Pag. 14

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 95. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2009 (della Regione Marche).

Regioni - Variazioni territoriali - Distacco dalla Regione Marche dei Comuni di Castel-delci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini - Parere contrario dell'Assemblea legislativa della Regione Marche - Lamentata omessa valutazione del merito del parere e omessa esplicitazione dei motivi per i quali il parere medesimo è stato disatteso in sede di procedimento legislativo, nonché difetto della formula di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica - Ricorso della Regione Marche - Denunciata invalidità della legge dal punto di vista formale, lesione della posizione istituzionale della Regione Marche, violazione del principio di leale collaborazione.

– Legge 3 agosto 2009, n. 117.

– Costituzione, art. 132, comma secondo.

Pag. 19

N. 96. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2009 (dal Presidente del Consiglio dei Ministri).

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costruzioni in zona sismica - Disposizioni per i centri storici - Previsione che la Regione possa concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche - Contrasto con la normativa statale che attribuisce tale competenza allo Stato, in ragione della garanzia di applicazione uniforme sul territorio nazionale di normativa avente riflessi sulla tutela della pubblica incolumità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile, esorbitanza dalla competenza statutaria, violazione delle prerogative istituzionali dello Stato, violazione del vincolo di osservanza delle norme comunitarie.

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16, art. 9.

– Costituzione, artt. 114 e 117, commi primo e terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 5, punto 22; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costruzioni in zona sismica - Classificazione del territorio regionale - Attribuzione al Comune della potestà di individuare le aree sicure e quelle pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali - Contrasto con la disciplina statale di riferimento che rimette la competenza in questione alla pianificazione di bacino, con carattere vincolante per le amministrazioni e di sovraordinazione ai piani territoriali e ai programmi regionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, esorbitanza dalla competenza statutaria, violazione delle prerogative istituzionali dello Stato, violazione del vincolo di osservanza delle norme comunitarie.

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16, art. 15.

– Costituzione, artt. 114 e 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 65, commi 4, 5 e 6.

Pag. 33



- N. 97. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria 26 ottobre 2009 (dal Presidente del Consiglio dei ministri).

Professioni - Cooperative sociali - Norme della Regione Calabria - Attività di formazione - Attribuzione alla Regione e agli enti locali di competenze in ordine alla formazione di base ed all'aggiornamento degli operatori, anche attraverso l'individuazione, la definizione ed il sostegno di nuovi profili professionali nell'ambito delle attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati - Concessione di contributi annuali alle cooperative sociali e ai loro consorzi a sostegno dei processi di riqualificazione tecnico-professionale, anche in relazione a nuove disposizioni normative in materia di profili professionali - Lamentata interferenza nella competenza statale in materia di professioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2009, n. 28, artt. 13, comma 1, lett. a), e 21, comma 2, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma terzo. Pag. 36

- N. 98. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 ottobre 2009 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Misure per il superamento del lavoro precario nella pubblica amministrazione regionale - Autorizzazione alla Regione ad assumere personale a tempo determinato, per motivate esigenze straordinarie entro la misura massima del 3 per cento delle dotazioni organiche, sulla base di pubbliche selezioni, privilegiando quelle per soli titoli - Autorizzazione alla Regione a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali - Autorizzazione all'Amministrazione regionale ad inquadrare i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2009 a tempo determinato, a condizione che il rapporto di lavoro sia stato instaurato a seguito di concorso pubblico e prorogato almeno una volta - Lamentata esorbitanza dalla potestà organizzativa statutariamente attribuita alla Regione e invasione delle competenze statali in materia di assunzioni e stabilizzazioni, contrasto con le normative statali di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, irragionevolezza, lesione dei principi di uguaglianza, del pubblico concorso e di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, art. 3, commi 1, 2, 3 e 12.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma secondo, lett. l); statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 5; d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368; direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999; legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 15; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 519.

Istruzione - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni in materia di utilizzo del personale precario della scuola e distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche - Lamentata interferenza nell'ordinamento e organizzazione del sistema di istruzione, nonché nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, contrasto con l'accordo sottoscritto il 31 luglio 2009 dal Ministro dell'Istruzione e l'Assessore della Pubblica Istruzione della Regione Sardegna, mancato coinvolgimento dell'Ufficio scolastico regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione delle competenze statutarie in materia di istruzione, violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, art. 9, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m); statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 5. Pag. 38



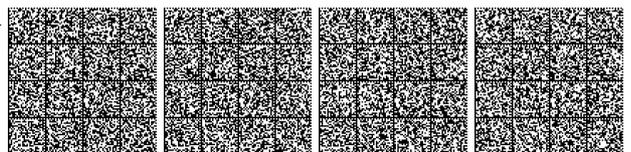
- N. 284. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata del 3 agosto 2009.
Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Composizione delle Commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap - Previsione della possibilità di nomina quali Presidenti delle stesse anche di medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a Medicina-Legale e della possibilità di sostituzione del componente in possesso di specializzazione in Medicina del lavoro, con medico in possesso di specializzazioni «equivalenti» a Medicina del lavoro - Irrazionalità per l'equiparazione di titoli di specializzazioni diversi caratterizzati da corsi di studi diversi - Contrasto con la normativa statale in materia (art. 1, comma 2, l. n. 295/1990).
- Legge della Regione Basilicata 30 gennaio 2007, n. 1, art. 20, comma 2.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo. Pag. 42
- N. 285. Ordinanza del Giudice di pace di Prato del 23 marzo 2009.
Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione proposta da soggetto danneggiato da sinistro stradale nei confronti della propria compagnia di assicurazione e dei responsabili civili - Disciplina del sistema di risarcimento diretto introdotto dal Codice delle assicurazioni private - Ritenuta preclusione della possibilità di esercitare la pretesa risarcitoria nei confronti del responsabile civile e della sua compagnia di assicurazione, in linea con il principio generale del *neminem laedere* - Estraneità ai principi e ai criteri direttivi della delega conferita al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni - Eccesso di delega - Ingiustificata disparità di trattamento dei danneggiati in situazioni non ragionevolmente differenziabili - Incidenza sul diritto del danneggiato di difendersi anche in sede stragiudiziale mediante l'assistenza di un legale di fiducia.
- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, artt. 149 e 150; decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254, art. 9.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 76 [in relazione all'art. 4, comma 1, lett. b), della legge delega 29 luglio 2003, n. 229].. . . . Pag. 50
- N. 286. Ordinanza del Tribunale di Pesaro del 31 agosto 2009.
Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con i principi di uguaglianza e di personalità della responsabilità penale - Violazione del principio di solidarietà - Contrasto con i principi in materia del diritto internazionale generalmente riconosciuto.
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27. Pag. 55
- N. 287. Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte del 13 maggio 2009.
Previdenza ed assistenza sociale - Pensioni dei pubblici dipendenti - Soggetto titolare di più pensioni - Divieto di cumulo secondo il «diritto vivente» dell'indennità integrativa speciale sui diversi trattamenti prima della entrata in vigore della legge n. 296/2006, con riferimento al titolare di due pensioni decorrenti entrambe da data anteriore al 1° gennaio 1995 - Ingiustificato deterioro trattamento dei percettori di plurimi trattamenti pensionistici *ante* legge n. 724/1994 (aventi diritto al mantenimento di più indennità integrative speciali ancorate al minimo INPS) ed i percettori di plurime pensioni *post* legge n. 724/1994 (godenti, a parità di condizioni e trattamenti pensionistici, di indennità integrative speciali integrali) - Violazione del principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Incidenza sulla garanzia previdenziale.
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, comma 2.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 36 e 38. Pag. 61



N. 288. Ordinanza del Giudice di pace di Messina del 7 luglio 2009.

Reati e pene - Querela - Termine per proporre la querela - Computo del termine - Lamentata previsione del termine di tre mesi e non di novanta giorni - Violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa.

- Codice penale, art. 124.
- Costituzione, art. 3..... Pag. 72





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 311

Sentenza 16 - 26 novembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - *Thema decidendum* - Questione di legittimità costituzionale sollevata solo dalle parti del giudizio principale - Inammissibilità.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, artt. 10 e 111.

Costituzione e leggi costituzionali - Potestà legislativa - Limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.) - Obblighi derivanti dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con la norma internazionale - Impossibilità di interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione convenzionale - Necessità di proposizione della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Impiego pubblico - Personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (ATA) - Trattamento economico - Previsione, con legge di interpretazione autentica, dell'inquadramento nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento - Dedotta violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, per indebita interferenza su controversie giudiziarie pendenti - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 218.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanza del 4 settembre 2008 e dalla Corte d'appello di Ancona con n. 5 ordinanze del 26 settembre 2008, rispettivamente iscritte ai numeri 400 del registro ordinanze 2008, 15, 16, 17, 18 e 19 del registro ordinanze 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 52, 1ª serie speciale, dell'anno 2008 e 5, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.



Visti l'atto di costituzione di N. P. nonchè gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 e nella Camera di consiglio del 4 novembre 2009 il giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Uditi gli avvocati Isacco Sullam, Nicola Zampieri e Arturo Salerni per N. P. e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Corte di cassazione, con ordinanza del 4 settembre 2008 (r.o. n. 400 del 2008), ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo comma, della Costituzione e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*infra*, anche CEDU o Convenzione europea), resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), il quale ha stabilito, tra l'altro, che il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (denominato ATA e d'ora in poi così indicato) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

2. — La Corte rimettente premette in fatto che la ricorrente, appartenente al personale ATA, già dipendente di ente locale e passata alle dipendenze dell'amministrazione scolastica statale ai sensi dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999, aveva chiesto, con ricorso al Tribunale di Venezia del 27 marzo 2003, proposto nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di accertare il proprio diritto al riconoscimento integrale dell'anzianità di servizio maturata al tempo del trasferimento del rapporto di lavoro, con condanna dell'amministrazione statale al pagamento delle conseguenti differenze retributive dal 1° gennaio 2000, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Il Tribunale, con la sentenza di cui è chiesta la cassazione, aveva accertato «l'invalidità e la conseguente inefficacia» della disposizione contenuta nell'art. 3, comma 1, dell'accordo tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (d'ora in poi ARAN) ed i rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni sindacali in data 20 luglio 2000, recepito nel decreto ministeriale 5 aprile 2001, per contrasto con quanto stabilito dal combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999.

La Corte di cassazione espone che l'amministrazione, in prossimità dell'udienza, ha invocato la sopravvenuta interpretazione autentica dell'art. 8 citato, ad opera dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

2.1. — A giudizio della Corte rimettente tale norma possiede i requisiti essenziali delle norme interpretative, in quanto procede a riscrivere una regola destinata ad operare in termini generali per le controversie in corso e per quelle future. Il citato comma 218 avrebbe l'espresso intento di precisare e chiarire la portata della norma interpretata, limitandosi ad intervenire, con effetti retroattivi, soltanto su quei suoi profili applicativi che avevano originato un contenzioso. Il contenuto normativo della disposizione corrisponderebbe ad uno dei possibili significati ascrivibili alla disposizione interpretata, in quanto il legislatore avrebbe optato per una lettura restrittiva del sintagma «anzianità giuridica ed economica» di cui al comma 2 dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999.

Ciò posto, in punto di rilevanza il giudice rimettente sottolinea la necessità di dover dare applicazione, nel giudizio *a quo*, allo *ius superveniens*, mediante accoglimento del ricorso, con la conseguenza di dover, peraltro, operare un *revirement* rispetto alle conclusioni cui era pervenuta, in ordine al senso da attribuire alla disposizione del comma 2 dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999. La Corte di cassazione, infatti, sia pure con percorsi argomentativi diversi, aveva affermato «che la garanzia del riconoscimento ai fini giuridici, oltrechè economici, dell'anzianità maturata presso gli enti locali, in favore dei dipendenti coinvolti nel passaggio dai ruoli di tali enti in quelli del personale statale, in quanto apprestata dalla legge, non potesse essere ridotta, in forza di norme di rango inferiore, alla sola garanzia del riconoscimento economico dell'anzianità, e risolversi nell'attribuzione al dipendente del c.d. maturato economico, così come disposto nel d.m. 5 aprile 2001 conformemente ai contenuti dell'Accordo 20 luglio 2000 fra l'ARAN e le OO.SS.».

Ancora, a giudizio della Corte i dubbi di legittimità costituzionale della norma interpretativa, peraltro sollecitati dalla controricorrente, in relazione alla violazione dell'art. 6, comma 1, della Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo, investono la norma di legge della quale dovrebbe farsi applicazione per la decisione del ricorso.

Non sarebbe, invece, configurabile una questione pregiudiziale, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, per stabilire se la fattispecie a giudizio sia riconducibile o meno alla direttiva 77/187/CEE (modificata dalla direttiva 98/50/CE), in quanto la vicenda del trasferimento, previsto dalla legge n. 124 del 1999, sarebbe estranea al campo di applicazione delle direttive comunitarie in materia di trasferimento d'azienda.



2.2. — La ritenuta rilevanza della questione nel giudizio *a quo* conduce la rimettente a sottoporre il dubbio di legittimità costituzionale allo scrutinio di non manifesta infondatezza.

La Corte di cassazione ricorda, in proposito, che sebbene già in precedenza, con la sentenza 16 gennaio 2008 n. 677, essa avesse concluso nel senso della manifesta infondatezza della questione, nuove argomentazioni, anche addotte dalla parte, impongono di affrontare nuovamente la questione, in quanto la funzione nomofilattica del giudice di legittimità si atteggia in maniera diversa a seconda che la Corte sia chiamata a pronunciarsi sull'esatta osservanza della legge, ovvero a valutare la manifesta infondatezza di un dubbio di legittimità costituzionale della stessa legge. Ciò, in quanto in tal caso si tratterebbe soltanto di ritenere o meno manifestamente infondato «un dubbio», formula questa, che impone al giudice il dovere di sollevare la questione di costituzionalità, tutte le volte in cui, esclusa un'interpretazione costituzionalmente orientata, residui un «non implausibile argomento», che deponga in senso contrario.

Tanto premesso, la Corte procede quindi a valutare se l'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005 contrasti con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dell'obbligo internazionale assunto dall'Italia con la CEDU, che, all'art. 6, comma 1, prescrivendo il diritto ad un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, imporrebbe al potere legislativo di non intromettersi nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla singola causa o su di una determinata categoria di controversie.

Ad avviso della rimettente, occorre verificare se la disposizione in esame violi l'obbligo dello Stato italiano di rispettare l'art. 6, comma 1, CEDU, così come interpretato dalla Corte di Strasburgo, che fornisce concretezza e contenuto al parametro costituzionale invocato del rispetto degli obblighi internazionali.

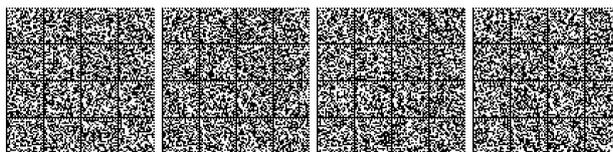
Il giudice di legittimità sottolinea come in precedenza la sentenza n. 677 del 2008 aveva negato che l'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005 violasse l'obbligo imposto dall'art. 6, comma 1, della Convenzione, dal momento che non sarebbe sussistito alcun elemento che inducesse a ritenere la disposizione nazionale come esclusivamente diretta ad influire sulle controversie in corso. Piuttosto, risultava che il legislatore aveva provveduto ad un complessivo riassetto organizzativo, nell'ambito del quale dovevano ritenersi sussistenti «pressanti ragioni di interesse generale» che rendevano quindi legittimo l'intervento retroattivo.

Diversamente, la Corte di cassazione, nell'odierna ordinanza osserva che, sebbene sia vero che la sentenza sul caso Scordino contro Italia, n. 36813/1997, ed i precedenti in essa richiamati affermino che il divieto di leggi retroattive riguarda l'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, finalizzata ad una determinata soluzione delle controversie in corso, altrettanto vero è che tale giurisprudenza non richiede anche che la disposizione retroattiva sia «esclusivamente diretta ad influire sulla soluzione delle controversie in corso», né che tale scopo sia comunque enunciato. Ciò, in particolare si desumerebbe dal fatto che in tali precedenti «la conclusione che l'intervento legislativo volta a volta esaminato costituisca una non consentita ingerenza del potere legislativo sull'esercizio della giurisdizione viene raggiunta sulla scorta, da una parte, dell'esame del risultato che, nel procedimento in relazione al quale viene lamentata l'ingerenza, ha avuto l'applicazione della disposizione denunciata e, dall'altra, della considerazione che lo Stato legislatore era, al tempo stesso, parte di quel procedimento e la disposizione interpretativa assegnava alla disposizione interpretata un significato vantaggioso per lo Stato - parte», come peraltro reso manifesto dalla più recente giurisprudenza della Corte europea (sentenza SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais e altri contro Francia, del 21 giugno 2007, ricorso n. 12106/03).

A giudizio della Corte rimettente, proprio tali condizioni ricorrerebbero nel caso in esame, in quanto il notevole contenzioso in atto, inerente alla norma di interpretazione autentica, in relazione alla quale più volte la medesima Corte ha già avuto modo di pronunciarsi, unitamente al rilevante numero di ricorsi pendenti aventi ad oggetto proprio l'interpretazione di detta normativa, indurrebbero ragionevolmente a ritenere che la definizione di tale contenzioso «nel senso, favorevole allo Stato amministrazione, imposto dalla norma interpretativa, rientrasse certo tra le finalità perseguite dal legislatore con l'introduzione di quest'ultima norma».

Non solo, ma l'esigenza di «governare una operazione di riassetto organizzativo» non potrebbe comunque integrare le «imperiose ragioni d'interesse generale», richieste dalla giurisprudenza di Strasburgo come condizione per superare il divieto d'ingerenza. Del resto, nel procedimento legislativo non vi sarebbe traccia alcuna di siffatta esigenza o di altre ragioni «imperiose o meno», come sarebbe dimostrato dal fatto che tale comma, non presente nell'originario disegno di legge governativo, risulta inserito dalla relatrice nella seduta della V Commissione e votato nei successivi passaggi, caratterizzati dal voto «di fiducia».

Tale conclusione non potrebbe essere esclusa neppure dalla considerazione che il legislatore sarebbe comunque libero di emanare norme interpretative che incidano, in materia civile, su diritti attribuiti dalle leggi in vigore, poiché nel caso in esame non si tratterebbe di ciò, quanto piuttosto dell'intervento, a mezzo di leggi retroattive, sui giudizi pendenti dei quali è parte lo Stato-amministrazione. Infatti, il senso della giurisprudenza della Corte europea è che «la parità delle parti dinanzi al giudice implica la necessità che il potere legislativo non si intrometta nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla risoluzione della controversia o di una determinata categoria di controversie», scopo questo desunto «dall'incidenza oggettiva che la norma denunciata ha sull'esito di controversie pendenti e dalla qualità di parte dello Stato-amministrazione in tali controversie».



Del resto, a giudizio della rimettente, il fatto che la retroattività sia coesistente alle norme d'interpretazione autentica non sarebbe di ostacolo al rispetto del vincolo in questione, in quanto tale vincolo esigerebbe soltanto che «il legislatore escluda dall'ambito di applicazione della norma interpretativa o, più in generale, della norma dichiarata retroattiva i processi in corso alla data di entrata in vigore della norma, secondo uno schema che il legislatore nazionale ben conosce ed ha più volte praticato».

A nulla varrebbe la possibile obiezione secondo cui una simile tecnica legislativa provocherebbe un proliferare d'iniziativa giudiziarie volto a rendere immutabile una situazione di vantaggio, in quanto ciò sembrerebbe postulare «uno Stato-legislatore che, in rapporti di cui sia parte come Stato-amministrazione, accordi una situazione di vantaggio per non adempiere l'obbligazione che su di esso Stato-amministrazione ne deriva, riservandosi poi d'intervenire con legge interpretativa».

Da ultimo, la Corte di cassazione evidenzia come la manifesta infondatezza della questione non avrebbe potuto comunque essere motivata sulla base della sentenza n. 234 del 2007 della Corte costituzionale, che aveva dichiarato non fondata la questione, in quanto relativa a parametri di costituzionalità diversi da quello oggi evocato.

3. — Con atto depositato il 30 dicembre 2008, si è costituita in giudizio la parte privata, N. P., chiedendo che la norma sia dichiarata incostituzionale. A suo giudizio, infatti, la disposizione in esame deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto incompatibile con le disposizioni della CEDU, norme interposte atte ad integrare il parametro costituzionale, così come interpretate dalla Corte europea, e dunque in contrasto con gli artt. 10, 117 e 111 Cost.

La norma sarebbe illegittima per violazione dei principi della «parità delle armi», di certezza del diritto e di indipendenza del giudice, desunti dall'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo al diritto all'equo processo, contenuto nell'art. 6 della CEDU.

La Corte di Strasburgo, infatti, avrebbe in più occasioni sottolineato come lo Stato non possa introdurre slealmente una interpretazione normativa a suo favore della norma *sub iudice*, nei giudizi iniziati ed impostati secondo diversi presupposti normativi o giurisprudenziali. L'applicazione dello *ius superveniens* potrebbe ritenersi lecita soltanto in presenza di «impérieux motifs d'intérêt général», non ravvisabili in «mere esigenze di natura finanziaria connesse al rischio derivante dalla soccombenza nei giudizi avviati nei confronti dello Stato amministrazione».

La parte privata, inoltre, precisa come in contrario non possa richiamarsi la circostanza che il principio del maturato economico fosse già contenuto nell'accordo del 20 luglio 2001, poiché tale atto sarebbe «intervenuto nell'ambito del quadro normativo tracciato dall'art. 47 della legge 29 dicembre 1990, n. 428 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria per il 1990), commi da 1 a 4, che contempla esclusivamente obblighi di informazione e di consultazione», ed anche perché esso risulterebbe inteso dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca come contratto derogatorio rispetto all'art. 8 della legge n. 124 del 1999, ritenuto ammissibile in forza della pretesa riconducibilità della fattispecie in esame all'art. 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992 n. 421).

Qualunque legge interpretativa che interferisca sulle iniziative giudiziarie promosse nei confronti dello Stato sarebbe, dunque, lesiva dell'autonomia della funzione giurisdizionale e del ruolo nomofilattico della Corte di cassazione, poiché, anche qualora sussistano situazioni di incertezza nell'applicazione del diritto o siano insorti contrasti giurisprudenziali, esclusivamente a tale Corte competerebbe risolvere tali contrasti.

Ancora, si aggiunge, il rapporto tra la normativa interna e quella della Convenzione europea, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte, è regolato dal principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo, desumibile dagli articoli 1 e 13, nonché dagli artt. 19, 34 e 35 della medesima Convenzione, che affidano alla giurisdizione del giudice interno il compito di primo tutore dei diritti dell'uomo, con conseguente obbligo di disapplicare la disciplina interna non conforme.

Nel caso di specie la legge finanziaria per il 2006 avrebbe certamente violato l'art. 6 della Convenzione europea, atteso che non solo la norma sarebbe contenuta in una legge normalmente deputata «a far cassa», ma sarebbe stata anche inserita con un «super-emendamento» governativo ed approvata ricorrendo al voto di fiducia.

Tale soluzione interpretativa, inoltre, in quanto intervenuta dopo quasi sei anni dall'entrata in vigore della norma interpretata, avrebbe inciso sul «diritto vivente» formatosi in relazione al computo dell'anzianità maturata nel comparto enti locali.

A giudizio della parte, non varrebbe in contrario richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2007 poiché in tale decisione si darebbe comunque atto che «la disposizione dell'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, rappresentava una deroga al principio generale vigente all'epoca della sua entrata in vigore, rispetto alla quale la norma ora censurata si presenta come ripristino della regola generale». La Corte costituzionale avrebbe, dunque, riconosciuto,



con una sentenza «aspramente criticata», che l'interpretazione autentica fornita dalla legge finanziaria aveva carattere innovativo, salvo sostenere poi la legittimità dell'efficacia retroattiva dell'interpretazione in quanto in linea con il principio del maturato economico introdotto con valenza generale dalla legge 11 luglio 1980, n. 312. Norma questa, che non avrebbe nulla a che vedere con la fattispecie del trasferimento del personale ATA, in quanto disposizione disciplinante la sola mobilità compartimentale e neppure in vigore al momento dell'adozione della citata legge n. 124 del 1999.

La parte privata, inoltre, sottolinea come non ci si trovi affatto in presenza di un'esigenza di governare una operazione di riassetto organizzativo di ampia portata, non solo perché il passaggio del personale risale al 1° gennaio 2000, ma anche perché nel caso di specie non vi sarebbe stata alcuna «riorganizzazione», poiché i bidelli passati nei ruoli ministeriali già lavoravano nelle scuole statali e hanno continuato a svolgere le medesime mansioni.

Si afferma, poi, che anche il presunto danno finanziario quantificato dall'Avvocatura dello Stato in alcuni milioni di euro, non potrebbe integrare gli «impérieux motifs d'intérêt général», in quanto la Corte di Strasburgo avrebbe con chiarezza precisato che un motivo finanziario non consentirebbe, di per sé solo, di giustificare un intervento legislativo di questo tipo.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., si riconosce che la Corte costituzionale ha già avuto occasione di evidenziare che «le disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione che ad esse attribuisce la Corte europea dei diritti dell'uomo, integrando uno degli obblighi internazionali, cui si riferisce il precetto costituzionale, possono assumere il rango di fonte integrativa del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117, primo comma, Cost., determinando l'incostituzionalità della legge ordinaria con essa contrastante». Tuttavia, come riconosciuto dal Governo nella relazione sullo stato di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano per l'anno 2007, la giurisprudenza della Corte non avrebbe risolto in via definitiva la problematica dei rapporti fra le norme CEDU e la normativa costituzionale e ordinaria, in quanto la posizione espressa dalla Corte costituzionale non «appare in sintonia con quella nella quale si pone la stessa Corte europea, nelle sue sentenze e nelle dichiarazioni del suo Presidente».

Dal confronto tra i due regimi contrattuali risulterebbe, inoltre, evidente che il Ministero, per effetto dell'inserimento nei propri ruoli del personale ATA prima dipendente dagli enti locali, avrebbe beneficiato di ingenti risparmi nel monte stipendi complessivo, derivanti dalla mancata erogazione di tutti quei compensi individuali accessori previsti dai soli contratti collettivi del comparto enti locali e coperti solo in parte dal maggiore salario tabellare.

Da ultimo, la parte privata assume che la questione comporta profili di valutazione costituzionale e di conformità del nostro ordinamento con quello comunitario, in quanto i diritti garantiti dall'art. 6 della Convenzione europea sarebbero stati «comunitarizzati» dall'art. 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea (al quale fa rinvio il successivo art. 46 del Trattato stesso), nonché dal Trattato di Lisbona, ratificato dall'Italia con la legge 2 agosto 2008, n. 130, recante il recepimento della CEDU, quale norma fondamentale di diritto comunitario.

Del resto, la stessa Corte di giustizia avrebbe statuito che il diritto ad un equo processo, come si desume, in particolare, dall'art. 6 della CEDU, costituisce un diritto fondamentale che l'Unione europea rispetta in quanto principio generale in forza dell'art. 6, paragrafo 2, TUE. Sicché, la mancata declaratoria della incostituzionalità della norma in esame si concretizzerebbe in una violazione dell'art. 6 del Trattato e dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione.

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato il 5 gennaio 2009 ed ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

La difesa erariale, richiamando la sentenza resa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Scordino contro Italia n. 36813/1997, ritiene che l'interpretazione di tale decisione sostenuta nell'ordinanza di rimessione sia forzata e ricorda che la Corte di cassazione, con la sentenza n. 677 del 2008, ha già dichiarato manifestamente infondata la medesima questione. In quest'ultima decisione, prosegue ancora il Presidente del Consiglio dei ministri, i giudici di legittimità hanno affermato che «emerge con chiarezza che il legislatore nazionale è restato entro i limiti consentitigli dalla Convenzione europea», non essendovi alcun elemento che induca a ritenere la disposizione nazionale come esclusivamente diretta ad influire sulla soluzione delle controversie in corso, rivelandosi piuttosto l'esigenza di «armonizzare situazioni lavorative differenziate all'origine ma bisognose di regole unitarie, una volta determinatasi la confluenza dei lavoratori in un unico comparto, in conformità, del resto, al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico, dove tale principio ha un notevole rilievo teorico e pratico». In altri termini, secondo la Corte di cassazione, con la norma in esame il legislatore avrebbe provveduto a «governare una operazione di riassetto organizzativo di ampia portata» così da far ritenere «palesamente ravvisabili, nel caso di specie, le pressanti ragioni di interesse generale che abilitano, secondo la Corte europea, anche interventi retroattivi, tanto più quando questi non comportino vanificazione pressoché totale di crediti già sorti ma implicino una rimodulazione del diritto in una delle direzioni in astratto plausibili anche secondo la legge precedente».



Sulla base di tali indicazioni la difesa erariale puntualizza che, nel caso in esame, non può ritenersi violato il divieto di ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la conclusione giudiziaria della controversia desumibile dalla sentenza cosiddetta Scordino, poiché «scopo dell'intervento legislativo non era affatto, in via primaria, [...] quello di influenzare l'esito di una controversia, bensì quello [...] di regolamentare una volta per tutte, esprimendo quale fosse l'originario ed autentico intento del legislatore, una complessa vicenda di passaggio di personale dagli enti locali allo Stato». Tale scopo è stato perseguito — ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato — mediante una legge interpretativa, con cui si è puntualizzato quale fosse il reale significato da attribuire all'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, in linea con l'orientamento espresso dalle parti sociali nell'accordo del 20 luglio 2000 oltre che da parte della giurisprudenza. La difesa erariale sottolinea, altresì, come nella specie siano ravvisabili le ragioni di interesse generale corrispondenti all'esigenza di assicurare che il trasferimento del personale ATA dipendente degli enti locali nei ruoli dello Stato, pur avvenendo senza maggiori oneri per le finanze dello Stato, consenta il mantenimento delle posizioni giuridiche spettanti al personale nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali, salvaguardando il livello retributivo del dipendente. Infatti, proprio in considerazione della diversa struttura della retribuzione, l'una, quella di provenienza, calcolata in base alle funzioni e ai compiti realmente svolti, l'altra, quella di destinazione, commisurata in base all'anzianità di servizio, occorre prevedere una precisa regolamentazione idonea a garantire, senza maggiori oneri per lo Stato, uniformità di trattamento.

5. — In prossimità dell'udienza pubblica sia la parte privata che l'Avvocatura dello Stato hanno depositato memorie, rispettivamente in data 12 ottobre 2009 e 13 ottobre 2009, confermando le conclusioni già formulate, e ribadendo le argomentazioni svolte a sostegno delle proprie ragioni.

6. — Analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005 sono state sollevate, con cinque distinte ordinanze (reg. ord. nn. 15, 16, 17, 18 e 19 del 2009), di identico contenuto, adottate il 26 settembre 2008 dalla Corte d'appello di Ancona, per la trattazione delle quali la Corte è stata convocata in camera di consiglio.

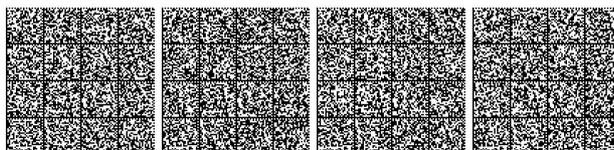
Il giudice rimettente premette, in fatto, che il Tribunale di Ascoli Piceno aveva respinto la domanda di alcuni dipendenti di un ente locale, transitati nei ruoli dell'amministrazione dello Stato ex art. 8 della legge n. 124 del 1999, di riconoscimento del diritto alla attribuzione della anzianità prestata presso l'ente locale di provenienza, ai fini della progressione economica e stipendiale nel comparto scuola, e di corresponsione delle relative differenze economiche. Avverso tale sentenza i dipendenti proponevano appello dinanzi all'odierno rimettente, censurando l'interpretazione data dal giudice di primo grado alla norma predetta nonché agli accordi sindacali ed ai decreti ministeriali successivamente intervenuti in materia ed insistendo per l'accoglimento della domanda. L'amministrazione appellata invocava l'applicazione dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, di interpretazione autentica dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999, e richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 234 del 2007 che aveva respinto l'eccezione di illegittimità costituzionale della citata norma, mentre le parti appellanti prospettavano questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, sotto il profilo del contrasto con l'art. 6 della CEDU.

Il rimettente, pronunciandosi sulla prospettata questione ed argomentandone la rilevanza, osserva che il dubbio di contrasto della norma denunciata con la Costituzione deriva dal rilievo che l'art. 117, primo comma, Cost. impone allo Stato legislatore il rispetto dell'obbligo internazionale assunto con la sottoscrizione e ratifica della CEDU, il cui art. 6, comma 1, prescrive il diritto di ogni persona ad un giusto processo dinanzi ad un giudice indipendente ed imparziale, con conseguente obbligo del potere legislativo di non ingerirsi nella amministrazione della giustizia per influire sull'esito di una controversia o di una categoria di esse.

Il rimettente ricorda che l'art. 6, comma 1, della CEDU, come interpretato dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Scordino contro Italia n. 36813/1997, nel prescrivere il diritto al giusto processo, se da un lato non assicura nel processo civile l'immutabilità della norma da applicare per tutti i procedimenti in corso, obbliga dall'altro lo Stato a non esercitare un'ingerenza normativa finalizzata ad ottenere una determinata soluzione delle controversie in corso, salvo che l'intervento retroattivo sia giustificato da «motivi imperiosi di carattere generale».

7. — Anche in questi giudizi, con atto depositato il 23 febbraio 2009, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

La difesa erariale, ricordando che analoga questione è stata sollevata dalla Corte di cassazione, fa integrale richiamo alle argomentazioni svolte nell'atto di intervento già spiegato in quella sede, atte a confutare la fondatezza della questione di legittimità costituzionale anche nel caso in esame. Aggiunge, inoltre, che la medesima norma di legge è stata già oggetto di controllo di costituzionalità per diverse, ma connesse motivazioni (sentenza n. 234 del 2007 ed ordinanza n. 400 del 2007) e che la stessa Corte di cassazione, con la sentenza n. 677 del 2008, ha dichiarato manifestamente infondata la medesima questione. In quest'ultima sentenza, ribadisce ancora il Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte ha affermato come non risulti alcun elemento che induca a ritenere la disposizione nazionale come esclusivamente diretta ad influire sulla soluzione delle controversie in corso, rivelandosi piuttosto l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative differenziate all'origine, ma bisognose di regole unitarie.



Considerato in diritto

1. — Vengono all'esame della Corte più ordinanze di rimessione — la prima trattata all'udienza pubblica del 3 novembre 2009 e le altre nella camera di consiglio del successivo 4 novembre — con le quali la Corte di cassazione (r.o. n. 400 del 2008) e la Corte di appello di Ancona (r.o. nn. 15, 16, 17, 18 e 19 del 2009) hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006).

1.1. — In virtù dell'identità delle questioni sollevate va disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica pronuncia.

2. — La norma censurata interpreta l'art. 8, comma 2, della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), che, nel disciplinare il trasferimento di dipendenti di enti locali nei ruoli statali del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) del settore scuola, ne prevedeva l'inquadramento nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti, consentendo l'opzione per l'ente di appartenenza, qualora le qualifiche e i profili non avessero trovato corrispondenza. La norma aveva stabilito — questo è il punto controverso — che a detto personale è riconosciuta «ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza». Successivamente, un accordo tra l'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) e le organizzazioni sindacali, recepito da uno dei decreti ministeriali di attuazione della legge n. 124 del 1999 (decreto del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri dell'interno, del bilancio e della funzione pubblica del 5 aprile 2001), ai fini del primo inquadramento, aveva considerato il principio del maturato economico in luogo di quello della complessiva anzianità conseguita. Sul tema si era aperto un diffuso contenzioso e la stessa Corte di cassazione aveva in più occasioni negato che il diritto al riconoscimento dell'anzianità «ai fini giuridici ed economici» attribuito dalla legge n. 124 del 1999 potesse essere ridotto a quello del maturato economico da una disciplina di rango inferiore.

È su questo specifico quadro normativo e giurisprudenziale che ha inteso intervenire il legislatore con la norma interpretativa qui censurata. Tale disposizione, infatti, allo scopo di ribadire con legge ordinaria quanto già prefigurato dal decreto ministeriale sulla base della posizione espressa dalle organizzazioni sindacali, stabilisce: «il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA) statale è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento, con l'attribuzione della posizione stipendiale di importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito dallo stipendio, dalla retribuzione individuale di anzianità nonché da eventuali indennità, ove spettanti, previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto degli enti locali, vigenti alla data dell'inquadramento. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, viene corrisposta *ad personam* e considerata utile, previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge».

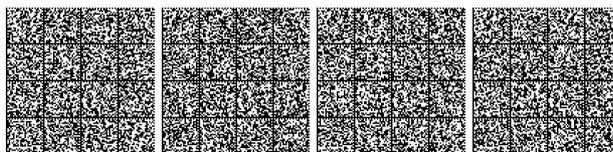
3. — La Corte di cassazione, e così anche gli altri giudici rimettenti, dubitano della legittimità costituzionale della disposizione di legge interpretativa, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (*infra*, anche CEDU o Convenzione europea).

Tale norma internazionale, che sancisce il principio del diritto ad un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale, imporrebbe al legislatore di uno Stato contraente, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, di non interferire nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla singola causa o su di una determinata categoria di controversie, attraverso norme interpretative che assegnino alla disposizione interpretata un significato vantaggioso per lo Stato parte del procedimento, salvo il caso di «ragioni imperative d'interesse generale».

Ad avviso dei rimettenti, il legislatore nazionale avrebbe emanato una norma interpretativa in presenza di un notevole contenzioso e di un orientamento della Corte di cassazione sfavorevole allo Stato, in tal modo violando il principio di «parità delle armi», non essendo l'invocata esigenza di «governare una operazione di riassetto organizzativo» del settore interessato dell'amministrazione pubblica sufficiente ad integrare quelle «ragioni imperative d'interesse generale» che permetterebbero di escludere la violazione del divieto d'ingerenza.

4. — Le questioni vanno esaminate entro i limiti del *thema decidendum* individuato dalle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, secondo la giurisprudenza di questa Corte, le censure svolte solo dalle parti del giudizio principale (per tutte, sentenze n. 310 e n. 234 del 2006, n. 349 del 2007).

Sono pertanto inammissibili le questioni sollevate dalla parte privata costituitasi nel giudizio di cui all'ordinanza n. 400 del 2008, con riferimento agli artt. 10 e 111 Cost., parametri non invocati dai giudici rimettenti.



5. — Nel merito la questione non è fondata.

6. — Il contenuto delle censure impone, in linea preliminare, di ricordare quale sia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il rango e l'efficacia delle norme della CEDU ed il ruolo, rispettivamente, dei giudici nazionali e della Corte di Strasburgo, nell'interpretazione ed applicazione della Convenzione europea.

Siffatta questione è stata affrontata e decisa, di recente, dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, le quali hanno rilevato che l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione «obblighi internazionali» in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente quanto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Questa Corte ha, inoltre, precisato nelle predette pronunce che al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, spetta il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, alla quale questa competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti.

Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della Convenzione europea, il giudice nazionale comune deve, pertanto, procedere ad una interpretazione della prima conforme a quella convenzionale, fino a dove ciò sia consentito dal testo delle disposizioni a confronto e avvalendosi di tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica. Beninteso, l'apprezzamento della giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente va operato in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza, secondo un criterio già adottato dal giudice comune e dalla Corte europea (Cass. 20 maggio 2009, n. 10415; Corte eur. dir. uomo 31 marzo 2009, Simaldone contro Italia, ric. n. 22644/03).

Solo quando ritiene che non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune, il quale non può procedere all'applicazione della norma della CEDU (allo stato, a differenza di quella comunitaria provvista di effetto diretto) in luogo di quella interna contrastante, tanto meno fare applicazione di una norma interna che egli stesso abbia ritenuto in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve sollevare la questione di costituzionalità (anche sentenza n. 239 del 2009), con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., ovvero anche dell'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta. La clausola del necessario rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, dettata dall'art. 117, primo comma, Cost., attraverso un meccanismo di rinvio mobile del diritto interno alle norme internazionali pattizie di volta in volta rilevanti, impone infatti il controllo di costituzionalità, qualora il giudice comune ritenga lo strumento dell'interpretazione insufficiente ad eliminare il contrasto.

Sollevata la questione di legittimità costituzionale, spetta a questa Corte il compito anzitutto di verificare che il contrasto sussista e che sia effettivamente insanabile attraverso una interpretazione plausibile, anche sistematica, della norma interna rispetto alla norma convenzionale, nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo. La Corte dovrà anche, ovviamente, verificare che il contrasto sia determinato da un tasso di tutela della norma nazionale inferiore a quello garantito dalla norma CEDU, dal momento che la diversa ipotesi è considerata espressamente compatibile dalla stessa Convenzione europea all'art. 53.

In caso di contrasto, dovrà essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione interna per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla invocata norma della CEDU.

Questa Corte ha anche affermato, e qui intende ribadirlo, che ad essa è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve; ma alla Corte costituzionale compete, questo sì, di verificare se la norma della CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte europea, non si ponga in conflitto con altre norme conferenti della nostra Costituzione. Il verificarsi di tale ipotesi, pure eccezionale, esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.; e, non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta — allo stato — l'illegittimità, per quanto di ragione, della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007).

7. — Posta questa premessa, occorre individuare la natura, la portata e gli obiettivi perseguiti dalla norma censurata, tenendo conto che la disciplina del trasferimento del personale ATA di cui alla legge n. 124 del 1999 e la norma che ha interpretato la disposizione qui rilevante hanno già formato oggetto di scrutinio da parte di questa Corte, sia pure in relazione a parametri costituzionali diversi dall'art. 117, primo comma, Cost., qui invocato. La sentenza n. 234 del 2007 e le ordinanze n. 400 del 2007 e n. 212 del 2008 hanno, rispettivamente, dichiarato non fondate e manifestamente infondate le questioni di costituzionalità della predetta norma interpretativa sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 36, 42, 97, 101, 102, 103, 104 e 113 Cost.



Per quanto qui interessa, la disciplina dettata dall'art. 8, comma 2, della legge n. 124 del 1999, è stata ricondotta all'esigenza di armonizzare, con una normativa transitoria di primo inquadramento, «il passaggio del personale in questione da un sistema retributivo disciplinato a regime ad un altro sistema retributivo ugualmente disciplinato a regime, salvaguardando, proprio per quanto attiene al profilo economico, i livelli retributivi maturati e attribuendo agli interessati, a partire dal nuovo inquadramento, i diritti riconosciuti al personale ATA statale. Tutto ciò allo scopo di rendere, almeno tendenzialmente, omogeneo il sistema retributivo di tutti i dipendenti ATA, al di là delle rispettive provenienze e, comunque, salvaguardando il diritto di opzione per l'ente di appartenenza nel caso di mancata corrispondenza di qualifiche e profili» (sentenza n. 234 del 2007).

In tale contesto, secondo questa Corte, l'inquadramento stipendiale nei ruoli statali del personale ATA, in ragione del solo cosiddetto maturato economico, costituiva una delle possibili e plausibili varianti di lettura della norma, avallata, tra l'altro, in sede di accordo siglato tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e i rappresentanti delle organizzazioni e confederazioni dei dipendenti. Ciò, in particolare, considerando che tale principio era stato introdotto, con valenza generale, già dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, recante «Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato».

Le pronunce sopra richiamate hanno escluso la sussistenza di un legittimo affidamento con riferimento al trattamento retributivo derivante dalla valutazione, ai fini giuridici ed economici, dell'intera anzianità maturata presso gli enti di provenienza, in considerazione sia del tipo di interpretazione adottata in sede di contrattazione collettiva, pressoché contestualmente all'entrata in vigore della citata legge, sia del richiamo, espresso, al principio dell'invarianza della spesa in sede di primo inquadramento del personale proveniente dagli enti locali.

Questa Corte ha dunque negato, come anche in precedenti più remoti (sentenze n. 618 del 1987 e n. 296 del 1984), che si potesse postulare l'illegittimità di qualsiasi regolamentazione transitoria che non si limitasse «alla conservazione del trattamento precedente "ad esaurimento" o alla pura e semplice applicazione illimitatamente retroattiva del trattamento nuovo: soluzioni, certo, possibili, ma non imposte dal precetto costituzionale in argomento».

Infine, la sentenza n. 234 del 2007 ha anche escluso che la disposizione interpretativa censurata desse luogo ad una disparità di trattamento fra coloro che, all'entrata in vigore della norma, avessero già ottenuto un giudicato favorevole rispetto alla disciplina applicabile e coloro che fossero soltanto in attesa della formazione del giudicato sulla loro pretesa.

8. — Occorre ora verificare in che modo la Corte europea abbia applicato l'art. 6 della CEDU, in relazione alle norme nazionali interpretative concernenti disposizioni oggetto di procedimenti nei quali è parte lo Stato.

I rimettenti ricordano, fra l'altro, la decisione relativa al caso *Scanner de L'Ouest Lyonnais* e altri contro Francia, del 21 giugno del 2007. In tale occasione la Corte europea ha ribadito che, mentre, in linea di principio, al legislatore non è precluso intervenire in materia civile, con nuove disposizioni retroattive, su diritti sorti in base alle leggi vigenti, il principio dello Stato di diritto e la nozione di processo equo sancito dall'articolo 6 della CEDU vietano l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia destinata a influenzare l'esito della controversia, fatta eccezione che per motivi imperativi di interesse generale («*impérieux motifs d'intérêt général*»). La stessa Corte europea ha ricordato, inoltre, che il requisito della parità delle armi comporta l'obbligo di dare alle parti una ragionevole possibilità di perseguire le proprie azioni giudiziarie, senza essere poste in condizione di sostanziale svantaggio rispetto agli avversari.

Tale orientamento, che trova i suoi precedenti nei casi *Raffineries Grecques Stran e Stratis Andreadis* contro Grecia del 9 dicembre 1994, e *Zielinski e altri* contro Francia, del 28 ottobre 1999, censura la prassi di interventi legislativi sopravvenuti, che modificano retroattivamente in senso sfavorevole per gli interessati le disposizioni di legge attributive di diritti, la cui lesione abbia dato luogo ad azioni giudiziarie ancora pendenti all'epoca della modifica.

Questa prassi può essere suscettibile di comportare una violazione dell'art. 6 della CEDU, risolvendosi in un'indebita ingerenza del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia. Nel caso *Zielinski e altri* contro Francia, in particolare (come prima nel caso *Papageorgiou* contro Grecia, sentenza del 22 ottobre 1997), si è riaffermato il principio che nega ogni indebita interferenza del legislatore, fatta salva la sussistenza di «motivi imperativi di interesse generale». La Corte europea, tuttavia, ha precisato che siffatti motivi non ricorrevano nella specie, in quanto il mero rischio finanziario, denunciato dal Governo ed espressamente indicato dalla Corte costituzionale, non consentiva di per sé che il legislatore si sostituisse alle parti sociali del contratto collettivo, oggetto del contenzioso. La Corte, quindi, verificata la sussistenza di orientamenti giurisprudenziali favorevoli ai ricorrenti, ha censurato la norma interpretativa che era sopravvenuta retroattivamente, nonostante gli accordi collettivi intervenuti in senso contrario.

Ciò posto, occorre rilevare che la Corte di Strasburgo non ha inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore, dal momento che in varie occasioni ha ritenuto non contrari all'art. 6 della Convenzione europea particolari interventi retroattivi dei legislatori nazionali.



La legittimità di simili interventi è stata riconosciuta, in primo luogo, allorché ricorrevano ragioni storiche epocali, come nel caso della riunificazione tedesca (caso Forrer-Niederthal contro Germania, sentenza del 20 febbraio 2003).

In questo caso, la Corte europea, di fronte ad una norma che faceva salvi con effetto retroattivo i trasferimenti di proprietà, senza indennizzo, in «proprietà del popolo» della ex D.D.R., ha concluso per la compatibilità dell'intervento con la norma convenzionale; ciò non soltanto per il motivo «epocale» del nuovo riassetto dei conflitti patrimoniali conseguenti alla riunificazione, ma anche in considerazione della sussistenza effettiva di un sistema che aveva garantito alle parti, che contestavano le modalità del riassetto, l'accesso a, e lo svolgimento di, un processo equo e garantito. In particolare, a seguito della denuncia di incostituzionalità della norma, il Tribunale costituzionale tedesco si era pronunciato nel senso della compatibilità della disposizione in questione con la Legge Fondamentale. Tale specifica evenienza, che mostra un'inevitabile analogia con la vicenda oggi qui in esame, è stata considerata come «punto chiave della controversia». La Corte europea ha riconosciuto che il ricorrente aveva avuto accesso a tribunali indipendenti avvicendatisi nei vari gradi, e soprattutto all'organo di giustizia costituzionale, sicché ha osservato che «nel suo complesso», il procedimento in questione aveva rivestito i caratteri di equità, conformi al dettato dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

In altri casi, nel definire e verificare la sussistenza o meno dei motivi imperativi d'interesse generale, la Corte di Strasburgo ha ritenuto legittimo l'intervento del legislatore che, per porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, aveva inteso con la legge retroattiva ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore.

Si tratta, in primo luogo, della sentenza 23 ottobre 1997, nel caso National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito (utilizzata *mutatis mutandis* anche nella citata pronuncia Forrer-Niederthal contro Germania), nella quale è stato ritenuto che l'adozione di una disposizione interpretativa può essere considerata giustificata allorché lo Stato, nella logica di interesse generale di garantire il pagamento delle imposte, abbia inteso porre rimedio al rischio che l'intenzione originaria del legislatore fosse, in quel caso, sovvertita da disposizioni fissate in circolari.

Nello stesso solco si pone la sentenza del 27 maggio 2004, Ogis-institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri contro Francia, in cui le circostanze del caso di specie non erano identiche a quelle del caso Zielinski del 1999. La pronuncia ha affermato che l'intervento del legislatore non aveva inteso sostenere la posizione assunta dall'amministrazione dinanzi ai giudici, ma porre rimedio ad un errore tecnico di diritto, al fine di garantire la conformità all'intenzione originaria del legislatore, nel rispetto di un principio di perequazione.

Il caso viene, quindi, assimilato a quello National & Provincial Building Society del 1997, dove l'intervento del legislatore era giustificato dall'obiettivo finale di «riaffermare l'intento originale del Parlamento». La Corte ha ritenuto che la finalità dell'intervento legislativo fosse quindi quella di garantire la conformità all'intenzione originaria del legislatore a sostegno di un principio di perequazione, aggiungendo che gli attori non avrebbero potuto validamente invocare un «diritto» tecnicamente errato o carente, e dolersi quindi dell'intervento del legislatore teso a chiarire i requisiti ed i limiti che la legge interpretata contemplava.

9. — In considerazione dei principi enunciati dalla Corte europea, nonché della ricostruzione della portata e degli obiettivi della norma qui censurata, già operata da questa Corte con la citata sentenza n. 234 del 2007, il contrasto denunciato dalla Corte di cassazione e dagli altri giudici rimettenti non sussiste.

Deve infatti escludersi l'esistenza di un principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea, come peraltro riconosciuto da una parte della giurisprudenza di legittimità (Cass. 16 gennaio 2008 n. 677). Dal confronto fra i principi espressi dalla Corte europea e le condizioni e finalità dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, emerge come il legislatore nazionale non abbia travalicato i limiti fissati dalla Convenzione europea. La vicenda normativa in esame non solo non determina una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti vengono oggettivamente salvaguardati, ma si dimostra coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico.

Va dunque ribadito che la legge n. 124 del 1999 ha inteso governare una particolare operazione di riassetto organizzativo riguardante un ampio numero di soggetti. La disposizione di legge censurata ha contribuito a soddisfare l'indiscutibile interesse generale a rendere tendenzialmente omogeneo il sistema retributivo di tutti i dipendenti del ruolo statale, al di là delle rispettive provenienze, impedendo che una diversa interpretazione potesse determinare, non solo una smentita dell'originario principio di «invarianza della spesa», ma anche e soprattutto un assetto che rischiava, esso sì irragionevolmente, di creare un potenziale *vulnus* al principio di parità di trattamento, che le amministrazioni



pubbliche devono garantire. In tal modo, nella specie ricorrono più di una tra quelle «ragioni imperative di interesse generale» che consentono, nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea e nei limiti evidenziati dalla Corte di Strasburgo, interventi interpretativi e retroattivi.

In primo luogo, emerge nella norma censurata l'esigenza di «ristabilire» una delle possibili direzioni dell'originaria intenzione del legislatore. Tale direzione aveva determinato l'interpretazione ad essa conforme delle parti sociali, negli accordi stipulati per il primo inquadramento (al contrario di quanto accaduto nel caso Zielinski), poi recepita dalle norme di attuazione fin da tale fase, sia pure nella forma del decreto ministeriale poi ritenuta inadeguata da una parte della giurisprudenza.

In secondo luogo, può ricordarsi come l'intervento del legislatore non abbia vanificato del tutto i diritti sorti ed acquisiti sulla base della legge interpretata, restando intatti quelli al trattamento migliore conseguito dopo l'inquadramento nel nuovo ruolo, mediante la conservazione di un assegno personale.

Inoltre, risulta evidente soprattutto la conformità di tale interpretazione con la finalità di garantire una generale perequazione di tutti i lavoratori del comparto scuola, come peraltro già ritenuto da questa Corte nella più volte ricordata sentenza n. 234 del 2007, nel senso di garantire che a tutti i dipendenti di quel ruolo sia attribuita una medesima progressione retributiva, al di là delle rispettive provenienze.

Pertanto, assume rilievo la sussistenza di una «imperfezione» tecnica, nel contesto normativo originario, consistente nel ritenere comunque delegabile all'autonomia delle parti e ad una disciplina regolamentare la fissazione di un criterio rispettoso del principio dell'invarianza di spesa, in aderenza all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), delega poi ritenuta insussistente dalla giurisprudenza di legittimità.

Non solo, ma, a conforto della ritenuta sussistenza di un dibattito giurisprudenziale irrisolto, il «diritto vivente» nel 2005 non poteva ritenersi formato sul punto, giacché la questione vedeva fronteggiarsi alcune pronunce di legittimità, assunte a sezioni semplici, che avevano ricostruito il fenomeno nel senso della necessità di atti di inquadramento rispettosi dei principi dettati dall'art. 2112 del codice civile, con altre pronunce che risolvevano la questione sul piano dell'efficacia normativa o meno dell'accordo del 20 luglio 2000, recepito nel successivo, già citato, decreto ministeriale del 5 aprile 2001.

Da ultimo, ed in piena coerenza con la giurisprudenza europea prima ricordata (Forrer-Niederthal contro Germania), risulta determinante il fatto che il procedimento relativo alla vicenda del trasferimento dei dipendenti ATA abbia avuto la garanzia di un processo equo, anche attraverso l'incidente di costituzionalità conclusosi con una dichiarazione di infondatezza della questione, rispetto a parametri costituzionali coerenti con la norma convenzionale, pienamente compatibile, così interpretata, con il quadro costituzionale italiano.

In definitiva, in aderenza con la ricostruzione normativa già operata da questa Corte in altre occasioni, risulta con chiarezza la compatibilità della norma interpretativa censurata con la giurisprudenza qui rilevante della Corte di Strasburgo, in particolare relativa ai casi Forrer-Niederthal contro Germania, Ogis-institut Stanislas, Ogec St. Pie X e Blanche De Castille e altri contro Francia e National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito.

Nell'intervento retroattivo in questione è dato, infatti, riscontrare gli elementi valorizzati dalla Corte europea per ritenere ammissibili le disposizioni interpretative, tenendo conto che i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza di quest'ultima costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata.

Peraltro, fare salvi i «motivi imperativi d'interesse generale» che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi nelle situazioni che qui rilevano non può non lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno una parte del compito e dell'onere di identificarli, in quanto nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo. Le decisioni in questo campo implicano, infatti, una valutazione sistematica di profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali che la Convenzione europea lascia alla competenza degli Stati contraenti, come è stato riconosciuto, ad esempio, con la formula del margine di apprezzamento, nel caso di elaborazione di politiche in materia fiscale, salva la ragionevolezza delle soluzioni normative adottate (come nella sentenza National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, del 23 ottobre 1997).

10. — In conclusione, il denunciato contrasto fra la norma impugnata e l'art. 6 della CEDU, quindi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non sussiste.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006), sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, ed all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte di cassazione e dalla Corte di appello di Ancona con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 novembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0742

N. 312

Ordinanza 16 - 26 novembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Beni culturali e paesaggistici - Norme della Regione Umbria - Definizione dei centri storici e del relativo «quadro strategico di valorizzazione» - Attribuzione ai comuni di ogni competenza in merito all'individuazione e regolamentazione dei centri storici mediante la redazione di un «quadro strategico di azione» secondo linee-guida approvate dalla giunta regionale - Previsione di ipotesi di interventi ad attuazione diretta nonché di attribuzione ai proprietari degli edifici di quantità edificatorie premiali - Ricorso del Governo - Ritenuta violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e tutela dei beni culturali paesaggistici nonché dei principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 - Rinuncia al ricorso in assenza di parte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Umbria 10 luglio 2008, n. 12, artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), 3, comma 1, lettera *d*) (*recte*: lettera *c*)), 4, comma 3, 6, comma 1, lettere *a*) e *b*), 8, 9, 10, comma 2, e 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 9, 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettere *l*) ed *s*), e terzo comma; codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), artt. 135, 136, comma 1, lettera *a*), 143, comma 1, lettere *b*) e *g*), e comma 4, lettere *a*) e *b*), 145, comma 3, e 146; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), 3, comma 1, lettera *d*) (*recte*: lettera *c*), 4, comma 3, 6, comma 1, lettere *a*) e *b*), 8, 9, 10, comma 2, 11, comma 2, della legge della Regione Umbria 10 luglio 2008, n. 12 (Norme per i centri storici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 15-18 settembre 2008, depositato in cancelleria il 18 settembre 2008 ed iscritto al n. 55 del registro ricorsi 2008.

Udito nell'udienza pubblica del 3 novembre 2009 il giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 15 settembre 2008 e depositato il successivo 18 settembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*); dell'art. 3, comma 1, lettera *d*) (*recte*: lettera *c*); dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*) della legge della Regione Umbria 10 luglio 2008, n. 12 (Norme per i centri storici), in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, ed in relazione agli artt. 135, 136, comma 1, lettera *a*), 143, comma 1, lettere *b*) e *g*), e comma 4, lettere *a*) e *b*), 145, comma 3, e 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio); inoltre ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 e dei collegati artt. 9 e 10, dell'art. 10, comma 2, e dell'art. 11, comma 2, della legge n. 12 del 2008, in riferimento agli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma Cost.;

che il ricorrente, dopo una sintetica disamina del contenuto della legge regionale indicata, rileva che le disposizioni censurate illegittimamente disciplinano la materia della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale paesaggistico, nel cui ambito rientrano i centri storici, in ordine al contenuto del diritto di proprietà, al regime della pubblicità dei trasferimenti immobiliari e delle distanze tra costruzioni;

che, in particolare, ad avviso del ricorrente:

1) l'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*) della legge della Regione Umbria 10 luglio 2008, n. 12, il quale definisce i centri storici (lettera *a*), il quadro strategico di valorizzazione (lettera *c*), e dispone che «gli insediamenti vengano individuati dai Comuni» e che «il programma di valorizzazione delinea le politiche comunali da attuarsi»;

2) l'art. 3, comma 1, lettera *d*) (*recte*: *c*), della legge regionale citata, «che indica come obiettivo regionale la valorizzazione e la tutela degli edifici di particolare pregio ed interesse storico, architettonico e monumentale»;

3) l'art. 4, comma 3, della legge in questione, nella parte in cui «demanda al Comune ogni competenza in merito all'individuazione e regolamentazione dei centri storici, mediante la redazione di un "quadro strategico di azione" compilato secondo le linee guida approvate dalla Giunta regionale»;

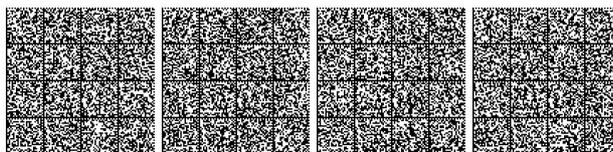
4) l'art. 6, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge impugnata, che prevede «ipotesi di intervento ad attuazione diretta per ristrutturazione edilizia e cambiamenti d'uso», prescindendo dalla disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, sarebbero in contrasto con gli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost.;

che, prosegue il ricorrente, le disposizioni impuginate violano l'art. 9 Cost. in quanto non prendono «espressamente e concretamente in considerazione l'obbligo di tutela dei centri storici come beni culturali e beni paesaggistici, obbligo, cui danno specifica attuazione gli articoli da 1 a 5 del d.lgs. del 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), che grava anche sulle regioni»; inoltre, violano l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. in quanto incidono sulla competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali paesaggistici; sono, altresì, in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, Cost. poiché disciplinano la materia della valorizzazione del patrimonio culturale, in violazione dei principi fondamentali dettati dagli artt. 135, 136, comma 1, lettera *a*) (*recte*: *c*), 143, comma 1, lettere *b*) e *g*) e comma 4, lettere *a*) e *b*), 145, comma 3, e 146 d.lgs. n. 42 del 2004,

che, sempre ad avviso del ricorrente:

1) l'art. 8, ed i collegati artt. 9 e 10 della legge della Regione Umbria n. 12 del 2008, che disciplinano «gli interventi premiali», prevedendo che i proprietari degli edifici o isolati possono beneficiare di quantità edificatorie premiali in alcuni interventi di restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia ed urbanistica, definendo la «quantità premiale come fattispecie costituita da diritti edificatori espressi in superficie utile coperta»;

2) le disposizioni contenute negli artt. 10, comma 2, e 11, comma 2, «che non prevedono, rispettivamente, che l'utilizzo della prevista quantità premiale debba avvenire nel rispetto anche delle distanze minime di cui al d.m. 1444 del 1968 e non impongono il rispetto di tali limiti per la ricostruzione degli edifici demoliti», sono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché incidono sulla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile;



che le norme regionali citate sarebbero, altresì, in contrasto con l'art. 42, secondo comma, Cost. «perché prevedendo una forma di perequazione generalizzata, incidono sul contenuto del diritto di proprietà e sul regime della pubblicità dei trasferimenti immobiliari in assenza dei principi generali della materia, i quali non possono che essere contenuti nella legge statale in virtù della riserva di legge prevista dall'art. 42, secondo comma, Cost., in ordine alla determinazione dei modi di acquisto e godimento della proprietà»;

che, infine, le disposizioni indicate violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., perché «in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio»;

che la Regione Umbria non si è costituita nel presente giudizio;

che, con atto depositato in data 5 ottobre 2009, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha rinunciato al ricorso in quanto «un più approfondito esame delle questioni» ha fatto venire meno le motivazioni oggetto del ricorso medesimo.

Considerato che, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*: ordinanze n. 313 del 2007, n. 11, n. 99, n. 163 e n. 418 del 2006; n. 6 e n. 353 del 2005; n. 234 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2009.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 novembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

09C0743

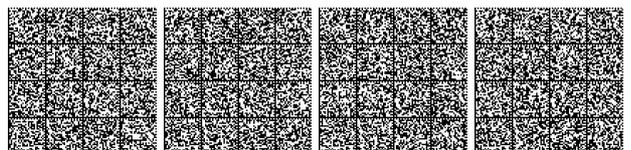
N. 313

Ordinanza 16 - 26 novembre 2009

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno - Inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni ad essa inerenti - Previsione della possibilità di procedere all'arresto al di fuori dei casi di flagranza - Dedotta irragionevolezza nonché lesione del diritto alla libertà personale - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 9, commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3 e 13.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Ugo DE SIERVO;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), promosso dal Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Trapani con ordinanza del 14 febbraio 2009, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella Camera di consiglio del 4 novembre 2009 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trapani, con ordinanza del 14 febbraio 2009, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 19 (*recte*: 13) della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nella parte in cui «consente l'arresto al di fuori dei casi di flagranza del reato per violazioni del precetto di vivere onestamente e rispettare le leggi, imposto con [la] misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno»;

che il rimettente è investito della richiesta, formulata dal pubblico ministero in data 12 febbraio 2009, di convalida dell'arresto e di contestuale applicazione della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti di una persona, già sottoposta alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, denunciata da alcuni parenti per avere più volte estorto agli stessi somme di danaro;

che l'arresto dell'indagato, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, sarebbe stato eseguito dalla polizia giudiziaria al di fuori della flagranza, «sul semplice presupposto della denuncia di piccoli fatti estorsivi consumati in ambito familiare», in applicazione della previsione contenuta nell'art. 9, comma 3, della legge n. 1423 del 1956, e ciò in linea con il diritto vivente, secondo il quale «colui che commette un delitto (nella specie, un furto) durante il periodo in cui è soggetto a sorveglianza speciale deve rispondere anche del reato di violazione della prescrizione di vivere onestamente e di rispettare le leggi ex art. 9, legge 27 dicembre 1956, n. 1423» (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione 18 ottobre 2007, n. 39909; 12 maggio 2004, n. 32915; 9 gennaio 1996, n. 1888; 1º ottobre 1981, n. 9356; 8 marzo 1965, n. 384);

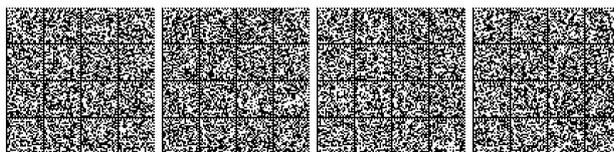
che in questa prospettiva, osserva il rimettente, la persona sottoposta a sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno può essere arrestata «anche a fronte della commissione di delitti di modesta gravità, ed al di fuori della conclamata situazione di colpevolezza costituita dalla flagranza di reato»;

che inoltre la temporanea privazione della libertà personale avviene «al di fuori dei casi di urgenza, indicati tassativamente dalla legge, e per la violazione di precetti penali che non consentirebbero l'arresto in flagranza»;

che dunque, ritenendo che la previsione censurata si ponga in «palese violazione dei principi costituzionali posti dagli artt. 3 e 19», il rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati, contestualmente sospendendo il procedimento di convalida dell'arresto;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la manifesta infondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. e per l'inammissibilità della questione sollevata con riguardo all'art. 19 Cost.;

che, a proposito dell'asserita disparità di trattamento e della conseguente violazione del principio di ragionevolezza, la difesa erariale osserva come la Corte costituzionale abbia più volte precisato che il proprio intervento deve intendersi limitato alla verifica dell'arbitrarietà, contraddittorietà e palese irragionevolezza della disciplina sottoposta a scrutinio;



che, nella specie, la normativa in esame prevede un discrimine tra soggetti sottoposti alle misure di prevenzione e soggetti che invece non lo sono, e che da tale distinzione discenderebbe, tra le molteplici conseguenze, anche la prevista possibilità dell'arresto fuori dei casi di flagranza del reato per i soggetti sottoposti alla sorveglianza speciale con obbligo (o divieto) di soggiorno;

che la *ratio* della diversa disciplina si rinviene agevolmente, a parere dell'Avvocatura generale, nella «maggiore ed acclarata (da un tribunale che ha emesso un decreto applicativo della misura in oggetto) pericolosità sociale» della persona sottoposta alla predetta misura, da cui discenderebbe l'esigenza di un «controllo più rigido e attento» del comportamento che questa assume;

che pertanto la rilevata diversità di trattamento non sarebbe censurabile in sede di controllo di costituzionalità;

che, infine, con riguardo all'asserito contrasto della norma oggetto di censura con l'art. 19 Cost., la difesa dello Stato segnala per un verso l'inconferenza del parametro evocato, giacché il principio di libera professione della fede religiosa non appare in alcun modo investito dalla previsione contenuta nella norma predetta, e, per altro verso, la mancata esplicitazione, da parte del rimettente, delle ragioni dell'asserito contrasto, con la conseguenza che sotto tale profilo la questione risulterebbe inammissibile.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trapani solleva, in riferimento agli artt. 3 e 19 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nella parte in cui «consente l'arresto al di fuori dei casi di flagranza del reato per violazioni del precetto di vivere onestamente e rispettare le leggi, imposto con [la] misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno»;

che il richiamo operato dal rimettente all'art. 19 Cost., quale parametro asseritamente violato dalla norma censurata, deve in realtà intendersi riferito all'art. 13 Cost., il cui contenuto precettivo è esplicitamente evocato nell'atto introduttivo del presente giudizio;

che d'altronde la questione, pur formalmente posta in riferimento all'art. 9, comma 3, della legge n. 1423 del 1956, concerne l'intera disciplina sanzionatoria che il legislatore ha dettato con riguardo alla sorveglianza speciale con obbligo (o divieto) di soggiorno, contenuta nel comma 2 del medesimo articolo;

che infatti la norma censurata dal rimettente, consentendo l'arresto anche fuori dei casi di flagranza «nell'ipotesi indicata al comma 2», contiene un rinvio recettizio al citato comma 2, il quale, a sua volta, configura come delitto, punibile con la reclusione da uno a cinque anni, l'inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno;

che, per altro verso, il rimettente, nel censurare la previsione dell'arresto fuori flagranza del soggetto sottoposto a sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, lamenta che tale trattamento possa trovare applicazione a fronte di qualsiasi reato commesso dal sorvegliato medesimo, anche di modesta gravità, in quanto integrante l'inosservanza della prescrizione di vivere onestamente e di rispettare le leggi;

che, dunque, il rimettente prospetta anche l'irragionevolezza della previsione sostanziale cui la norma censurata collega la disciplina del trattamento precautelare;

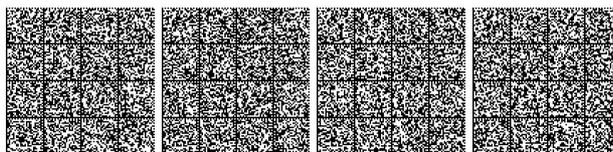
che sotto tale profilo la questione va dichiarata manifestamente infondata, anche alla luce delle affermazioni contenute nella sentenza di questa Corte n. 161 del 2009, successiva all'ordinanza di rimessione;

che la citata pronuncia ha scrutinato proprio la previsione contenuta nell'art. 9, comma 2, della legge n. 1423 del 1956, come riformulata dall'art. 14 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 luglio 2005, n. 155, escludendo il contrasto prospettato in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.;

che, dopo aver ricostruito l'evoluzione della normativa in esame, la Corte ha ritenuto non irragionevole la scelta legislativa di inasprire il trattamento sanzionatorio delle condotte penalmente illecite, inerenti alla misura della sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, scelta attuata «collocando nella relativa fattispecie criminosa, punita con la reclusione da uno a cinque anni, anche l'inosservanza delle prescrizioni inerenti a tale misura, disposte dal tribunale ex art. 5 della legge n. 1423 del 1956 e successive modificazioni»;

che quindi, una volta esclusa l'irragionevolezza della scelta legislativa di uniformare il trattamento sanzionatorio per tutti i casi di inosservanza agli obblighi ed alle prescrizioni, inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, *a fortiori* si deve escludere l'irragionevolezza della previsione che consente, per quegli stessi casi, l'arresto fuori flagranza, senza distinguere in base alla gravità del delitto commesso;

che, peraltro, il rimettente non indica alcun criterio per operare, in base ad una non meglio precisata scala di gravità, una distinzione tra le fattispecie riconducibili alla previsione incriminatrice, né tale criterio si può ricavare



dall'esame del caso posto ad oggetto del procedimento principale, che concerne un delitto di estorsione continuata e dunque un fatto che sotto nessun profilo può definirsi «di modesta entità»;

che la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata anche con riguardo alla censura prospettata in riferimento all'art. 13 Cost.;

che questa Corte, sia pure in un contesto normativo parzialmente diverso da quello odierno, ha affermato che la previsione dell'arresto facoltativo fuori flagranza del sorvegliato speciale, per la violazione degli obblighi inerenti alla misura di prevenzione, risponde ai requisiti di «tassatività, eccezionalità, necessità ed urgenza», richiesti dalla Costituzione per l'adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale da parte dell'autorità di pubblica sicurezza (sentenza n. 64 del 1977; ordinanza n. 293 del 1989);

che, in particolare, nella sentenza richiamata si sottolinea come la regola della tassatività sia rispettata, «in quanto la disposizione impugnata — oltre ad indicare la categoria di persone [...] nei cui confronti può essere disposto l'arresto — descrive anche il comportamento che legittima il provvedimento restrittivo della libertà personale, identificabile nel fatto della trasgressione agli specifici obblighi inerenti alla sorveglianza speciale»;

che, inoltre, avuto riguardo al requisito dell'urgenza, questa Corte ha chiarito come debba escludersi l'irragionevolezza della «previsione che possa ricorrere (fuori della flagranza) una situazione di urgenza che renda necessario l'intervento restrittivo della libertà personale: ove si tenga presente che il provvedimento si rivolge a soggetti nei cui confronti si sono già verificate le condizioni di pericolosità sociale per la sottoposizione alla misura della sorveglianza speciale, e che hanno, per di più, contravvenuto agli obblighi relativi»;

che peraltro, nella stessa pronuncia, si è sottolineato come, in applicazione dell'evocato parametro, l'arresto rimanga comunque soggetto a convalida da parte dell'autorità giudiziaria, la quale deve, tra l'altro, controllare e motivare la sussistenza in concreto dei requisiti della necessità e dell'urgenza dell'intervento della polizia giudiziaria, e come, nella sede in questione, assuma specifica rilevanza anche l'entità della «trasgressione» posta in essere dal soggetto sottoposto alla misura di prevenzione;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata con riferimento a tutti i profili di censura prospettati.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 13 della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trapani con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 novembre 2009.

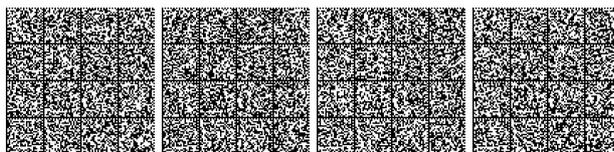
Il Presidente: DE SIERVO

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 novembre 2009.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 95

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2009
(della Regione Marche)

Regioni - Variazioni territoriali - Distacco dalla Regione Marche dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini - Parere contrario dell'Assemblea legislativa della Regione Marche - Lamentata omessa valutazione del merito del parere e omessa esplicitazione dei motivi per i quali il parere medesimo è stato disatteso in sede di procedimento legislativo, nonché difetto della formula di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica - Ricorso della Regione Marche - Denunciata invalidità della legge dal punto di vista formale, lesione della posizione istituzionale della Regione Marche, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 3 agosto 2009, n. 117.
- Costituzione, art. 132, comma secondo.

Ricorso della Regione Marche, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazioni della Giunta regionale n. 1345 del 7 settembre 2009 e n. 1518 del 28 settembre 2009 (docc. 1 e 2), rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale per atto del notaio Sabatini di Ancona, n. rep. 49474 del 15 settembre 2009 (doc. 3);

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla Regione Marche e loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 14 agosto 2009, n. 188, per violazione dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione così come elaborato nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

P R E M E S S E

1. — La legge 3 agosto 2009, n. 117, ha disposto il distacco dalla Regione Marche dei Comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, in attuazione di quanto disposto dall'art. 132, secondo comma, Cost.

La formula di promulgazione utilizzata è quella prevista per le comuni leggi ordinarie, secondo la quale «La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato; il Presidente della Repubblica promulga». La legge non utilizza la formula espressamente prevista dall'art. 46, comma 3, della legge n. 352 del 1970 per le leggi atipiche di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., secondo la quale «La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole al referendum indetto in data ..., hanno approvato; il Presidente della Repubblica promulga».

Il testo della legge impugnata è costituito da soli tre articoli: l'art. 1, che dispone il distacco-aggregazione dei sette comuni in questione, limitandosi a precisare che ciò avviene «in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i comuni limitrofi della medesima provincia [di Rimini]»; l'art. 2, che prevede una specifica disciplina sostanziale e procedimentale, con fissazione di termini perentori assai brevi, per gli adempimenti amministrativi necessari all'attuazione in concreto del distacco-aggregazione; l'art. 3, che stabilisce la data di entrata in vigore della legge nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, in considerazione — come espressamente dichiarato dalla relatrice Dal Lago nella sua relazione all'Assemblea della Camera dei deputati — «dell'urgenza, che sussisteva al momento in cui è stato definito il testo base, di consentire l'entrata in vigore del provvedimento in tempo utile per le prossime elezioni amministrative, che comunque sarà tempo utile per le prossime elezioni regionali del 2010».



La legge, come accennato e come esplicitamente emerge dalla sua stessa intitolazione, costituisce attuazione della previsione costituzionale contenuta nell'art. 132, secondo comma, Cost., secondo la quale «si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia o delle province interessate e del comune o dei comuni interessati espressa tramite *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che province e comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una regione ed aggregati ad un'altra».

Si tratta in assoluto della prima legge di questo genere in tutta la storia repubblicana.

2. — Il procedimento di formazione della legge impugnata, in attuazione di quanto dispongono gli artt. 41 e ss. della legge n. 352 del 1970, ha avuto inizio con la richiesta di *referendum* formulata dai sette comuni interessati con distinte delibere adottate tra il marzo e l'aprile 2006 e dichiarata legittima con ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 27 giugno 2006.

Il *referendum* è stato indetto con decreto del Presidente della Repubblica del 25 settembre successivo e si è svolto nei giorni 17 e 18 dicembre 2006.

Come risulta dal comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 300 del 28 dicembre 2006, al *referendum* ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto al voto e il risultato è stato favorevole al distacco territoriale dei sette comuni dalla Regione Marche e alla loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna.

Successivamente alla proclamazione dei risultati del *referendum*, il Governo, con nota del Ministro per gli affari regionali del marzo 2007 (doc. 4), ha provveduto ad investire i Presidenti delle Giunte regionali delle Marche e dell'Emilia-Romagna del compito di richiedere ai rispettivi Consigli regionali il parere previsto dall'art. 132, secondo comma, Cost., allegando alla nota lo schema di disegno di legge predisposto dal Ministro dell'interno e poi formalmente presentato il 17 aprile 2007 — ai sensi dell'art. 45, comma 4, della legge n. 352 del 1970 — alla Camera dei deputati (XV Legislatura — A.C. 2527), con l'esplicita segnalazione, nella relazione di accompagnamento, che i Consigli regionali non si erano ancora espressi (doc. 5).

Il disegno di legge, assegnato alla I Commissione permanente della Camera, non è mai stato esaminato prima della fine della Legislatura ed è decaduto con la scadenza della stessa il 28 aprile 2008.

3. — Nel frattempo, le due regioni interessate hanno avviato le loro procedure interne per la formulazione del parere.

L'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, dopo una prima risoluzione approvata il 3 aprile 2007 (doc. 6), nella quale si esprimeva parere positivo rispetto alla richiesta dei sette comuni, con deliberazione del 14 novembre 2007 pubblicata nel B.U.R., parte II, n. 175 del 5 dicembre 2007 (doc. 7), conformemente alla proposta della Giunta regionale di cui alla delibera adottata l'8 ottobre 2007, n. 1475 (doc. 8), ha espresso parere favorevole al distacco-aggregazione, pur precisando espressamente «con la considerazione della delicatezza e complessità della situazione generale che richiede un'equilibrata valutazione della richiesta di aggregazione oggetto del parere, alla luce del contesto generale e dell'iniziativa di revisione costituzionale in corso di approvazione in Parlamento».

L'Assemblea legislativa delle Marche, dal canto suo, ricevuta la proposta di deliberazione del parere in senso non favorevole adottata dalla Giunta regionale con delibera del 25 febbraio 2008, n. 230 (doc. 9), dopo accurata istruttoria svolta dalla I Commissione consiliare permanente, acquisito il parere favorevole alla proposta della Giunta da parte del Consiglio delle autonomie locali espresso in data 7 marzo 2008 (doc. 10), con deliberazione n. 84 del 17 marzo 2008 pubblicata nel B.U.R. n. 33 del 3 aprile 2008 (doc. 11), ha espresso parere non favorevole al distacco-aggregazione dei sette comuni, precisando di prendere «atto della particolarissima situazione territoriale dei comuni dell'Alta Valmarecchia così come meglio dettagliata in narrativa ma nella considerazione che la Regione deve comunque tenere conto degli interessi dell'intera collettività regionale coinvolta nella proposta di modifica territoriale».

In particolare, a sostegno della posizione contraria della Regione Marche, l'Assemblea legislativa ha sviluppato un'ampia e variegata serie di considerazioni poste nelle premesse del citato parere, tra le quali spiccano senz'altro, per la peculiare attinenza alla situazione economica, sociale, culturale, territoriale e politico-istituzionale della Regione Marche, almeno le seguenti:

quella secondo la quale «il parere dei Consigli regionali interessati assume una particolare rilevanza alla luce della sentenza della Corte costituzionale 28 ottobre 2004, n. 334, con la quale la Corte nel pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 42, secondo comma, della legge n. 352/1970 ha sottolineato come la fase di audizione dei Consigli delle regioni coinvolti consenta l'emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti, con ciò risultando contemperati sia il diritto di autodeterminazione del singolo comune, sia la tutela dell'espressione della volontà, anche di segno contrario alla variazione territoriale, della collettività regionale, coinvolta nella proposta di modifica territoriale»;



quella secondo la quale — pur prendendosi atto delle ragioni poste a fondamento dell'istanza di modifica territoriale, ossia delle ragioni «di integrazione economica e sociale, di localizzazione delle reti di trasporto pubblico locale e comunicazione e di senso di appartenenza materiale al contesto territoriale che governa la vita quotidiana della popolazione» — sono «maggiormente opportune, efficaci ed economiche azioni programmatiche sul territorio interessato ed interventi concordati fra i vari enti locali della Valle del Marecchia e le regioni interessate, piuttosto che distacchi territoriali di alcuni comuni da una regione all'altra»;

quella secondo la quale «proprio per favorire l'aggregazione economica e sociale dei territori della Bassa (Emilia-Romagna) ed Alta (Marche) Valmarecchia, è stato sottoscritto in data 1º marzo 2007 uno specifico protocollo d'intesa tra i Presidenti delle due regioni e delle due province interessate, allo scopo di avviare a soluzione i problemi sollevati dalle popolazioni e dalle amministrazioni locali interessate» (doc. 12);

quella secondo la quale «tra i comuni interessati al distacco territoriale e gli altri enti locali marchigiani e la Regione Marche si sono consolidati nel tempo positivi rapporti di collaborazione interistituzionale che è opportuno mantenere»;

quella che pone in evidenza «comunque l'esigenza primaria di mantenimento dell'attuale assetto territoriale, sociale e culturale, nonché dell'immagine unitaria della Regione, della quale i comuni interessati rappresentano una parte significativa, pur prendendo atto della particolarissima situazione territoriale dei comuni dell'Alta Valmarecchia».

4. — Il 29 aprile 2008, data di avvio della XVI Legislatura, sono state presentate alla Camera dei deputati due proposte di legge di iniziativa parlamentare (n. 63 e n. 177 - docc. 13 e 14), volte a riattivare il procedimento legislativo interrottosi con la decadenza, per fine Legislatura, del precedente e già richiamato disegno di legge presentato dal Ministro dell'interno. Quasi contestualmente, il 21 maggio 2008, è stato presentato al Senato un analogo disegno di legge di iniziativa parlamentare (n. 628 - doc. 15), finalizzato al medesimo scopo e integralmente riprodotto del d.d.l. n. 1351 già presentato al Senato nella Legislatura precedente.

In via preliminare, giova porre in rilievo che nessuna delle relazioni di accompagnamento ai suddetti progetti di legge si è preoccupata di fare anche il minimo accenno al parere sfavorevole già deliberato dall'Assemblea legislativa della Regione Marche.

La I Commissione permanente della Camera dei deputati ha deciso di avviare l'esame delle citate proposte di legge nella seduta del 19 novembre 2008 e, in considerazione della pendenza dell'analogo disegno di legge presso l'altro ramo del Parlamento, ha attivato la procedura di intesa tra i Presidenti di Camera e Senato prevista dagli artt. 78 del regolamento della Camera e 51, comma 3, del regolamento del Senato.

Intervenuta tale intesa, l'esame in sede referente delle due proposte di legge presso la I Commissione permanente della Camera dei deputati ha avuto sostanzialmente inizio nella seduta del 13 gennaio 2009 e si è concluso nella seduta del 29 aprile 2009.

Il dato più rilevante ai fini del presente giudizio è che emerge in termini evidenti dai resoconti dei lavori della Commissione è che il parere contrario dell'Assemblea legislativa della Regione Marche — nel quale, lo si ricorda, si trovava espressa la posizione istituzionale della regione in relazione alla vicenda del distacco dei sette comuni della Valmarecchia — non solo non è stato fatto oggetto di esplicito esame e della dovuta ponderazione in relazione ai suoi specifici contenuti ma, nei pochissimi casi in cui è stato formalmente richiamato, è stato addirittura «liquidato» come dato del tutto trascurabile e non meritevole di alcun approfondimento, risultando assai più rilevante e decisiva la posizione favorevole espressa dagli enti (Regione Emilia-Romagna e Provincia di Rimini) destinatari dell'aggregazione.

La Commissione, in buona sostanza, si è limitata ad una mera «presa d'atto» della avvenuta formale acquisizione agli atti del procedimento del parere regionale prescritto dall'art. 132, secondo comma, Cost.

Al riguardo, si possono richiamare alcuni dati assai significativi.

Nella seduta del 13 gennaio 2009, la presidente Santelli, nell'introdurre l'esame delle proposte di legge, si limita a dare atto dell'intervenuta espressione dei pareri delle due regioni interessate, senza nemmeno fare cenno alla contrarietà del parere della Regione Marche. Tale «cenno» è fatto poi, subito dopo, dalla relatrice Dal Lago, la quale, però, omette del tutto di riferire sulle ragioni sostanziali poste a sostegno della posizione della Regione Marche, dando invece specifico rilievo al solo parere favorevole della regione di aggregazione.

Su questa medesima linea di orientamento si esprime esplicitamente l'on. Bernini Bovicelli nel corso della seduta del 27 gennaio 2009, rilevando che «là dove si registra un'opposizione al distacco- aggregazione, questa viene da organi amministrativi territoriali, i quali non rappresentano effettivamente la volontà della popolazione di riferimento. Si è di fatto, cioè, creata una discrasia tra la volontà della popolazione manifestata con i referendum e la volontà dei rappresentanti politici di quella popolazione», aggiungendo poi che «nell'ambito dell'esame delle proposte di legge



per la revisione dell'art. 132 della Costituzione, si dovrebbe riflettere sull'opportunità di chiarire che per popolazione interessata o prevalentemente interessata si deve intendere quella destinataria dell'aggregazione, e non quella di provenienza del distacco».

Nei soli due passaggi dell'intero esame da parte della Commissione in cui vengono in qualche modo evocate, almeno in parte, le ragioni sostanziali del parere contrario della Regione Marche, queste vengono assunte in modo palesemente incompleto, «reinterpretate» in termini soggettivi e «liquidate» in maniera del tutto sbrigativa. Così l'on. Stracquadano, nella seduta del 13 gennaio 2009, rileva che «le motivazioni del parere contrario della Regione Marche vanno cercate nel timore che, a causa della diminuzione di popolazione, la Provincia di Pesaro e Urbino abbia a rimetterci nei trasferimenti erariali»; analogamente, l'on. Pini, nella seduta dell'11 febbraio 2009, osserva che «il parere della Regione Marche è negativo, ma le premesse sono tutte in positivo; quindi, il parere negativo viene dato per motivi prettamente politici — così è scritto — ossia di opportunità politica, non per ragioni di rispetto del principio di autodeterminazione».

Infine, risulta assai rilevante il parere reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 25 febbraio 2009. Il parere è favorevole, ma nella sua premessa la Commissione introduce una importante precisazione: «Considerato che il Consiglio regionale delle Marche ha espresso parere contrario al distacco mentre la Regione Emilia-Romagna ha reso parere favorevole, ravvisandosi pertanto l'opportunità di una valutazione del merito di tali pronunciamenti nel corso dell'esame del provvedimento». Di una qualche attuazione di tale raccomandazione nei lavori della I Commissione permanente non v'è traccia; la relatrice Dal Lago, nella seduta conclusiva del 29 aprile 2009, si limita a «ricordare» «che il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali è favorevole».

5. — Il testo unificato approvato dalla Commissione è dunque passato all'esame dell'Assemblea della Camera dei deputati, che lo ha discusso e approvato nelle sedute del 4 e 6 maggio 2009. Neppure in questa sede, però, la posizione costituzionale della Regione Marche è stata ritenuta meritevole di alcuna considerazione specifica, dal momento che il parere dell'Assemblea legislativa contrario al distacco dei sette comuni della Valmarecchia ha ricevuto il medesimo trattamento di pressoché totale «indifferenza» già riservato ad esso nei lavori della I Commissione.

Anche in questo caso non mancano dati assai significativi.

Innanzitutto, va rilevato che nel c.d. «fascicolo d'Assemblea», contrassegnato dal n. 63-177-A (doc. 16) e posto a disposizione di tutti i deputati, risultano inclusi i pareri delle due Commissioni competenti in sede consultiva e, ovviamente, il testo unificato del progetto di legge approvato dalla Commissione in sede referente, mentre sono assenti i due fondamentali atti costituzionalmente necessari ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost., ossia i pareri delle Assemblee legislative delle regioni interessate dalla procedura di distacco-aggregazione.

In secondo luogo, si segnalano gli interventi di deputati che dimostrano una considerazione meramente «cartolare» dei pareri delle regioni, quasi che la norma costituzionale imponesse la semplice formale «acquisizione» di tali documenti agli atti del procedimento a prescindere da qualunque loro contenuto. Nella seduta del 4 maggio 2009 la relatrice Dal Lago, nella sua relazione orale, si limita a far presente che «quanto ai pareri delle due regioni interessate il Consiglio regionale delle Marche ha reso il proprio parere in senso contrario al distacco con la deliberazione n. 84 del 17 marzo 2008, mentre la Regione Emilia-Romagna si è espressa in senso favorevole alla aggregazione con la determinazione dell'assemblea legislativa del 14 novembre 2007». La stessa relatrice, in riferimento al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali (la quale, come si è già posto in rilievo, aveva espressamente ravvisato l'opportunità di una valutazione del merito dei due pareri regionali nel corso dell'esame del provvedimento), si limita a dichiarare che il suddetto parere «era semplicemente e completamente favorevole».

Anche l'on. Zaccaria, che pure si sofferma a lungo sul problema della necessità di motivazione per le leggi attuative dell'art. 132, secondo comma, Cost., richiama laconicamente le «corrette considerazioni illustrate dalla relatrice (i referendum che si sono svolti e i pareri che sono stati espressi)».

Ancora, sotto altro profilo, vengono in rilievo gli interventi di deputati che mostrano di considerare unicamente il parere favorevole della Regione Emilia-Romagna, omettendo qualunque riferimento alla posizione contraria espressa dalla Regione Marche. Sempre nella seduta del 4 maggio 2009, l'on. Marchioni afferma che «l'altro elemento che, infatti, dimostra ciò che sto affermando è il parere positivo della regione e della provincia che accoglieranno i 7 comuni. È l'unico caso in cui, a fronte di una richiesta dei comuni di passaggio da una regione ad un'altra, vi è un parere positivo da parte della provincia e della regione che devono accoglierli, proprio perché si riconosce questo senso profondo di identità che non lede, in alcun modo, anche coloro che dovranno ridefinire le proprie politiche territoriali per accogliere i sette comuni». L'on. Pizzolante, ancor più significativamente, ripercorrendo l'intero iter procedimentale, dimentica del tutto la Regione Marche e afferma: «Ci sono stati il pronunciamento dei consigli comunali, il consenso plebiscitario dei cittadini attraverso il referendum, i pareri unanimi della Regione Emilia-Romagna e della Provincia di Rimini, favorevoli ad accogliere questa comunità facendosi carico di tutte le conseguenti problematiche amministrative e politiche». Ancora, l'on. Stucchi parla di «unanimità dei consensi», mentre l'on. Gozi «ricorda» «il parere favorevole della Regione Emilia-Romagna e dell'ANCI».



Va osservato, infine, analogamente a quanto si è già fatto osservare per i lavori della Commissione, che anche in Assemblea i pur scarsissimi richiami alla posizione contraria della Regione Marche risultano quali reinterpretazioni soggettive — parziali e quasi «casuali» — delle ragioni poste a sostegno del parere negativo e giammai potrebbero essere configurate come manifestazioni istituzionalmente corrette della doverosa presa in considerazione, all'interno del procedimento di formazione della legge nazionale, del punto di vista espresso dalla regione e imposto dall'art. 132, secondo comma, Cost.

In tal senso si colloca l'affermazione dell'on. Gozi secondo la quale «la Regione Marche ha espresso il proprio parere di competenza, mettendo così in condizione l'attuale Parlamento di decidere, e pure esprimendo un parere non favorevole la stessa Regione Marche ha dato atto della particolarissima situazione territoriale dell'alta Valmarecchia». Ma ancor più significativa è la considerazione, del tutto parziale e strumentale, del parere dell'Assemblea legislativa delle Marche che viene evidenziata nell'intervento dell'on. Vassallo nella seduta del 6 maggio 2009, laddove quest'ultimo afferma: «Oggi su questa richiesta abbiamo l'opportunità di decidere per un "sì" o per un "no", ma è importante ricordare che nelle stesse motivazioni dei due Consigli regionali, quelli delle Marche e dell'Emilia-Romagna, viene riconosciuta in maniera molto puntuale e chiara l'esistenza di ragioni che giustificano la richiesta. Si dice, in particolare, non nel parere del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, ma in quello delle Marche, che l'area della Valmarecchia fa riferimento istituzionale-amministrativo alla Regione Marche, ma gravita prevalentemente per i suoi rapporti di carattere economico, per la gestione dei bacini e delle reti dei principali servizi, a cominciare da quello sanitario e scolastico, e per le sue comunicazioni infrastrutturali, con il contiguo territorio cesenate-riminese. Si fa, poi, riferimento al fatto che questi comuni hanno flussi migratori interni molto intensi con la parte riminese con la quale richiedono di essere riaccorpate, hanno reti di trasporto pubblico che li collegano e anche un senso di appartenenza che li accomuna. Esistono, dunque, tutte le motivazioni per giustificare, in questo caso specifico, e nell'autonomia che è attribuita alla legge statale, la scelta di consentire alla domanda molto forte e sentita che ci è stata posta dalle popolazioni attraverso il referendum».

In termini del tutto analoghi, si pone da ultimo il breve cenno dell'on. Mantini, il quale, sempre nella seduta del 6 maggio 2009, si limita a richiamare il fatto che «vi sono stati dei pareri — in alcuni casi, soprattutto quelli della Regione Marche, perplessi e anche negativi, preoccupati per il depotenziamento della Provincia di Pesaro, che è già piuttosto debole dal punto di vista del numero di abitanti, quindi pareri con luci ed ombre — ma si ricorda che questo procedimento, previsto dall'art. 132 della Costituzione, affida ai referendum una funzione consultiva e alla legge la valutazione per intero di queste scelte».

6. — Il 7 maggio 2009 il testo legislativo approvato dalla Camera dei deputati è stato trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica e il giorno stesso annunciato nella seduta dell'Assemblea.

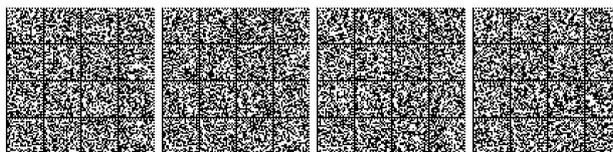
Il disegno di legge, contrassegnato come A.S. 1552 (doc. 17), in data 12 maggio 2009 è stato assegnato, in sede referente, alla I Commissione permanente, la quale ne ha iniziato l'esame nella seduta del successivo 26 maggio.

Anche in questo caso, nello stampato ufficiale del Senato della Repubblica contenente il disegno di legge non si trova traccia dei pareri dei Consigli regionali espressi ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost.

Nel corso dei lavori della Commissione, della posizione espressa sulla proposta di distacco-aggregazione da parte dell'Assemblea legislativa della Regione Marche viene dato conto, peraltro in termini assai superficiali, solo dal relatore Ceccanti, il quale si limita a rilevare che «la Regione Marche ha espresso un parere non favorevole al distacco, in quanto deve comunque tenere conto degli interessi dell'intera comunità regionale coinvolta nella proposta di modifica territoriale; tuttavia, ha preso atto della particolarissima situazione territoriale e dei legami che i comuni dell'Alta Valmarecchia hanno con la restante parte della Valle collocata nel territorio della Regione Emilia-Romagna».

Significativa della vera e propria «indifferenza» istituzionale nei confronti della Regione Marche è anche l'intervento del sottosegretario Davico, in rappresentanza del Governo, il quale «ricorda che sono all'esame del Parlamento diverse proposte di distacco e di nuova aggregazione in un quadro variegato di situazioni, esplicitate in un prospetto che consegna alla Commissione. Sottolinea che la proposta di cui si tratta non presenta profili problematici e non coinvolge questioni di ordine costituzionale, come sarebbe nel caso di passaggio di comuni da una regione a statuto ordinario a una regione ad autonomia speciale. Si tratta di riconoscere giuridicamente una situazione di fatto che sotto il profilo economico e culturale già attualmente caratterizza i comuni richiedenti come appartenenti alla Romagna».

Anche nel corso dell'iter procedimentale presso il Senato è stato reso, in data 16 giugno 2009 (doc. 18) il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che si è espressa in termini identici al parere del 25 febbraio, con la già menzionata raccomandazione circa «l'opportunità di una valutazione del merito» dei pareri regionali, particolarmente di quello contrario al distacco espresso dalla Regione Marche, «nel corso dell'esame del provvedimento». Del menzionato parere e della relativa raccomandazione di opportunità nei lavori della I Commissione permanente del Senato non si trova però alcuna traccia.



Nella seduta dell'8 luglio la Commissione ha convenuto di richiedere l'assegnazione in sede deliberante, al fine di accelerare l'iter legislativo. Il disegno di legge è stato dunque definitivamente approvato in Commissione nella seduta del 29 luglio 2009 e accompagnato, altresì, dall'approvazione di un ordine del giorno (doc. 19), che — secondo quanto affermato dal relatore Ceccanti — «tiene conto anche dei pareri espressi in senso favorevole dalla Regione Emilia-Romagna e in senso contrario dalla Regione Marche, anche se non sulla base di osservazioni particolarmente ostative».

Il testo dell'ordine del giorno così recita: «Il Senato della Repubblica premesso che l'approvazione del disegno di legge riguardante il distacco di alcuni Comuni dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, costituisce la prima applicazione del principio costituzionale sancito dall'articolo 132, comma secondo; il disegno di legge n. 1552 stabilisce che entro un anno dall'entrata in vigore della legge ogni procedura, atto ed affare amministrativo dello Stato e degli enti locali sia attribuito alle competenze dei rispettivi organi e uffici nell'ambito della Provincia di Rimini o della Regione Emilia-Romagna e che entro centottanta giorni vengano rideterminate le tabelle delle relative circoscrizioni dei collegi elettorali; impegna il Governo a procedere alla immediata nomina del Commissario e a dare senza indugio le opportune istruzioni affinché i due termini (rispettivamente un anno — per l'Amministrazione periferica dello Stato e per gli enti locali — e centottanta giorni — per i collegi elettorali) vengano assolutamente rispettati; a dare costanti e opportune informazioni ai cittadini affinché il passaggio delle competenze determini il minor disagio possibile; a monitorare attraverso i prefetti delle province interessate la progressiva compiuta applicazione della legge».

In sede di approvazione definitiva del testo legislativo, va menzionata anche l'apodittica affermazione dell'altro relatore Saltamartini, il quale osserva conclusivamente che «questa proposta di distacco è stata sottoposta a referendum presso le popolazioni interessate e tiene conto dei pareri espressi dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche; quest'ultima, come ha ricordato il collega Ceccanti, ha espresso parere contrario».

Da ultimo, merita di essere segnalato, per l'assenza di qualsivoglia riferimento ai pareri dei Consigli regionali prescritti dall'art. 132, secondo comma, Cost., il messaggio con il quale il Presidente del Senato ha attestato l'approvazione del disegno di legge con la seguente formula: «Attesto che la 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione), il 29 luglio 2009, ha approvato il seguente disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pizzolante, Marchioni e Stracquadanio: Pini, Paolini e Raisi» (doc. 20).

7. — La Regione Marche, con le due deliberazioni della Giunta indicate in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte la legge 3 agosto 2009, n. 117, perché costituzionalmente illegittima e lesiva della posizione istituzionale che la Costituzione riconosce e garantisce alla stessa regione ricorrente, per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

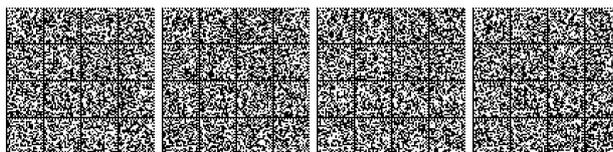
8. — Con il presente atto la Regione Marche impugna la legge n. 117 del 2009, per violazione:

a) dell'art. 132, secondo comma, Cost., in quanto il parere espresso dall'Assemblea legislativa della Regione Marche il 17 marzo 2008, pure documentalmente acquisito alla procedura parlamentare, non è stato effettivamente oggetto di una considerazione sostanziale nell'ambito della valutazione che ha avuto luogo in tale sede, risultante da atti ufficiali e conoscibili, come invece richiede la norma costituzionale più sopra menzionata;

b) del principio di leale collaborazione, il quale, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza di questa Corte, deve informare le relazioni tra tutti i soggetti istituzionali, poiché la acquisizione meramente formale ed esteriore del parere del Consiglio regionale, senza che quest'ultimo venga messo nelle condizioni di conoscere le ragioni che hanno spinto le Camere a discostarsi dal punto di vista dal medesimo espresso, determina la conseguenza secondo la quale il parere del Consiglio regionale non viene considerato in alcun modo, in spregio al rispetto reciproco che deve informare le relazioni tra i soggetti istituzionali cui spettano poteri riconosciuti dalla Costituzione.

9. — Prima di entrare nel merito delle specifiche censure mosse all'atto normativo qui in discussione, questa difesa ritiene di dover fornire alcune precisazioni preliminari.

I rilievi di legittimità costituzionale mossi alla legge n. 117 del 2009, infatti, sono rilievi di carattere procedimentale. Quella che si richiede è infatti una declaratoria di invalidità della legge dal punto di vista formale. È dunque opportuno soffermarsi brevemente sul regime di rilevabilità dei vizi formali, così come messo a punto dalla peraltro ben nota giurisprudenza di questa Corte costituzionale sul tema.



Al riguardo, deve essere richiamata innanzi tutto la sent. n. 3 del 1957, nella quale si afferma che «non è a dubitare, che le violazioni delle norme strumentali per il processo formativo della legge nelle sue varie specie (artt. 70, 76, 77 Costituzione), al pari delle norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, siano suscettibili di sindacato costituzionale». Questo assunto così chiaro e perentorio non sarà mai più smentito dalla giurisprudenza successiva (si veda, ad es., la nota sent. n. 9 del 1959, nonché, tra le altre, la sent. n. 391 del 1995 e la sent. n. 226 del 1999, spec. par. 3 del *Considerato in diritto*, ove si afferma che la fase del procedimento legislativo «è soggetta al controllo di costituzionalità attraverso la verifica dell'esistenza dei vizi tipici delle leggi, compresi quelli procedurali»), la quale ammette peraltro — ai fini del giudizio sui vizi procedurali delle leggi — la natura parametrica dei regolamenti parlamentari, almeno nei casi in cui essi siano a contenuto «costituzionalmente vincolato» (così A. MANZELLA, *Art. 64, in Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, Zanichelli - il *Foro italiano*, 1986, 36), o che, comunque, rappresentino la «traduzione operativa» di norme costituzionali sul procedimento legislativo.

Il quadro sinteticamente richiamato appare sufficiente per il caso di specie.

La Regione Marche, infatti, lamenta l'esistenza di un vizio formale nella approvazione della legge n. 117 del 2009 derivante dalla esclusiva violazione di una norma di rango costituzionale, ossia l'art. 132, secondo comma, Cost., più sopra indicato, nonché dal principio costituzionale di leale collaborazione così come elaborato dalla giurisprudenza di questa Corte.

10. — Illegittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117, per violazione dell'art. 132, secondo comma, Cost.

10.1 — Ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost., «si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia o delle province interessate e del comune o dei comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali, consentire che province e comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una regione ed aggregati ad un'altra».

Tale disposizione costituzionale, come riconosciuto dalla dottrina, configura l'ipotesi di una legge atipica, rinforzata per procedimento (*cf.*, ad es., L. FERRARO, *Art. 131 - Art. 132, in Commentario della Costituzione* a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. III, Milano, Wolter-Kluwer Italia Giuridica - UTET giuridica, 2006). Tra gli aggravamenti procedurali, qui interessa specificamente la prescrizione di acquisire il parere dei Consigli regionali interessati dal fenomeno di distacco-aggregazione.

Si tratta, come è del tutto evidente, di una norma eccezionale nel contesto costituzionale italiano, nel quale non sono ordinariamente previsti strumenti collaborativi stabili tra le assemblee rappresentative dei diversi enti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., compongono la Repubblica.

La ragione della eccezionalità della prescrizione è agevolmente individuabile nella circostanza secondo la quale la Costituzione costituisce la procedura in questione «quale crocevia tra le istanze delle popolazioni locali e quelle istituzionali» (L. FERRARO, *Art. 131 - Art. 132, cit.*), al fine di far interloquire, in vista della decisione da adottare, quelle frazioni del corpo elettorale direttamente interessate dalla operazione di distacco-aggregazione, le assemblee rappresentative delle collettività regionali «di partenza» e «di destinazione», nonché le istituzioni della rappresentanza politica nazionale.

Prendendo le mosse da tale premessa, è del tutto evidente che le finalità della norma costituzionale qui presa in considerazione verrebbero del tutto frustrate ove si ritenesse che i vincoli procedurali ivi prescritti possano ritenersi rispettati — e le relative finalità possano essere soddisfatte — dalla acquisizione meramente formale e documentale dei pareri dei consigli regionali interessati senza che: *a)* questi vengano effettivamente e sostanzialmente presi in considerazione nell'ambito della procedura decisionale presso le Camere; *b)* vengano resi conoscibili all'esterno, ed in particolare al consiglio regionale che ha espresso il parere, le ragioni per le quali ciascuna Camera abbia ritenuto di discostarsi dai contenuti di quest'ultimo.

È dunque evidente che la disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 132 Cost. deve essere interpretata nel senso di ritenere necessario quanto appena indicato *sub a* e *sub b*.

10.2 — La giurisprudenza costituzionale che è intervenuta sull'art. 132, secondo comma, Cost., non fa che corroborare le conclusioni appena raggiunte.

Al riguardo, rileva soprattutto la sent. n. 334 del 2004, nella quale questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), «nella parte in cui prescrive che la richiesta di *referendum* per il distacco di una provincia o di un comune da una regione e l'aggregazione ad altra regione deve essere corredata — oltre che delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco — anche delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, “di tanti consi-



gli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o dei comuni predetti” e “di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati”», ha riconosciuto ai pronunciamenti delle Assemblee legislative delle regioni interessate dal distacco-aggregazione l’imprescindibile valore sistemico consistente nel portare all’interno del procedimento il punto di vista delle altre popolazioni non direttamente coinvolte da tale operazione.

Le fasi successive alla «mera presentazione della richiesta di *referendum*» — ed in particolare, per quel che qui interessa, la deliberazione dei Consigli regionali e la deliberazione legislativa delle Camere — infatti, secondo la menzionata decisione di questa Corte, sono volte a fornire «congrua tutela» alle «valutazioni di tali altre popolazioni».

In particolare, nella sent. n. 334 del 2004 si legge che «proprio» la fase «dell’audizione dei consigli delle regioni coinvolte (...) consente l’emersione e la valutazione degli interessi locali contrapposti (o anche non integralmente concordanti con quelli espressi attraverso la soluzione della rigida alternativa propria dell’istituto referendario)».

La conclusione è netta, e di sicuro rilievo per la questione di legittimità costituzionale che in questa sede la Corte si trova ad affrontare: «L’acquisizione e l’esame dei pareri dei consigli regionali» non possono che avere «sicura incidenza ai fini dell’eventuale approvazione della legge di modifica territoriale» (cfr. par. 2.1 del *Considerato in diritto*).

Ora, posto che il parere dei Consigli regionali richiesto dall’art. 132, secondo comma, Cost. è meramente obbligatorio e non certo vincolante (né, del resto questa difesa intende sostenere diversamente), la sua «sicura incidenza» sulla «eventuale approvazione della legge di modifica territoriale» non può che consistere nella necessità: *a)* che esso sia sostanzialmente ed espressamente preso in considerazione; *b)* che di tale considerazione sia dato adeguato riscontro negli atti formali che caratterizzano il procedimento legislativo o che eventualmente lo accompagnino.

10.3. — È significativo che l’art. 132, secondo comma richieda un pronunciamento non tanto della Giunta regionale, ossia dell’istituzione che rappresenta la regione-ente, bensì del Consiglio: dell’istituzione, cioè, che si pone quale istanza di raccordo tra la regione-ente e la regione-comunità, e nella quale è garantita quella rappresentanza ulteriore rispetto alla maggioranza politica che sola è in grado di assicurare l’emersione del pluralismo. Il parere reso, ai sensi dell’art. 132 Cost., dai Consigli regionali è dunque chiamato non ad essere mera espressione della maggioranza politica, ma ad essere adottato con il concorso partecipativo delle differenti anime e dei differenti punti di vista che popolano il pluralismo regionale. Di talché l’Assemblea rappresentativa non è chiamata semplicemente ad esprimersi in relazione ad una scelta «netta», imperniata sull’alternativa «favorevole-non favorevole», ma a proporre e ad argomentare punti di vista articolati che possano, insieme a tutti gli altri elementi, costituire la base per le deliberazioni che le Camere riterranno di dover adottare.

Di questo spirito si è resa perfetta interprete l’Assemblea legislativa della Regione Marche, sottoponendo alle Camere un parere articolato nel quale, accanto agli argomenti sfavorevoli al distacco-aggregazione, in conclusione ritenuti prevalenti, si rilevavano anche elementi che militavano in senso inverso.

Ora, è del tutto evidente che la finalità della norma costituzionale — volta, come si è mostrato, a veicolare il più possibile tutte le anime del pluralismo regionale, tramite il parere del relativo Consiglio, nell’ambito della procedura parlamentare di approvazione della legge di variazione territoriale — verrebbe del tutto frustrata ove il parere regionale non venisse effettivamente considerato tra gli elementi in grado di spingere le Assemblee rappresentative nazionali ad adottare le loro determinazioni al riguardo.

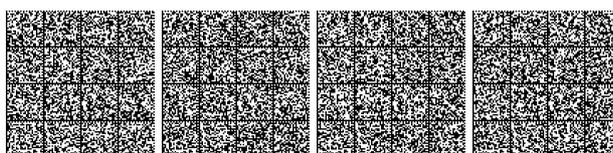
Ciò è invece quanto accaduto nella presente vicenda.

10.4. — Si può essere anche sottolineare come all’interno delle Camere, nel corso dell’*iter* di approvazione della legge n. 117 del 2009, sia maturato un punto di vista non dissimile da quello appena esposto.

La Commissione parlamentare per le questioni regionali, pur dando parere favorevole, aveva precisato che, in ragione della circostanza secondo la quale «il Consiglio regionale delle Marche ha espresso parere contrario al distacco», si ravvisa «l’opportunità di una valutazione del merito di tali pronunciamenti nel corso dell’esame del provvedimento». Il che non è avvenuto nel seguito del procedimento.

10.5. — La legge n. 117 del 2009 ed il procedimento che ha condotto alla sua approvazione non rispettano affatto le prescrizioni della norma contenuta nell’art. 132, secondo comma, Cost., così come appena ricostruita.

Da nessun atto formale, infatti, risultano in alcun modo conoscibili i motivi che hanno indotto le due Camere a discostarsi dal parere espresso dall’Assemblea legislativa della Regione Marche: né dalla formula di promulgazione, del tutto identica a quella delle ordinarie leggi approvate in base agli artt. 70 e segg. della Costituzione; né dal messaggio del Presidente del ramo del Parlamento che ha deliberato per ultimo; né dal testo approvato dalle Camere; né da un atto separato, ma adottato contestualmente alla approvazione della legge; né, infine, dalle relazioni delle Commissioni in sede referente.



Dai lavori parlamentari, inoltre, emerge con tutta chiarezza che il «silenzio», sul piano formale, appena rilevato è un perfetto «specchio» di quanto accaduto, sul piano sostanziale, nelle aule delle due Camere.

Invero, come osservato nelle premesse, il parere contrario dell'Assemblea legislativa della Regione Marche non solo non è stato fatto oggetto di esplicito esame e della dovuta ponderazione in relazione ai suoi specifici contenuti ma, nei pochissimi casi in cui è stato formalmente richiamato, è stato addirittura «liquidato» come dato del tutto trascurabile e non meritevole di alcun approfondimento, ovvero sono state tenute esclusivamente in conto quelle parti in cui il Consiglio regionale aveva rilevato l'esistenza di alcune ragioni di fondo a sostegno dell'operazione di distacco-aggregazione.

10.6. — Come è noto, il nostro ordinamento non prevede un generale obbligo di motivazione delle leggi e la giurisprudenza di questa Corte ha in più di una occasione ribadito tale affermazione, evidenziando però come l'inesistenza di quest'obbligo possa soffrire alcune eccezioni, in relazione ad alcuni specifici aspetti.

Qui rileva, in particolare, la sentenza n. 14 del 1964, la quale afferma che «di norma, non è necessario che l'atto legislativo sia motivato, recando la legge in sé, nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

Tale assenza di un obbligo di motivare le leggi è dunque chiaramente ricostruita come una situazione che caratterizza non la totalità, ma la normalità dei casi. Dunque, non esclude che — a causa di norme costituzionali speciali — questo obbligo sussista in singoli e specifici casi.

La violazione di tale obbligo, del resto, è stata talvolta sanzionata con una declaratoria di illegittimità costituzionale della legge dalla stessa Corte (si veda, al riguardo, la sent. n. 54 del 1962, nella quale il vizio invalidante viene individuato nella mancanza, nell'atto normativo oggetto del giudizio, di ogni «indicazione (...) di dati attraverso i quali si manifestino in qualche modo i fini di utilità sociale e i criteri ai quali all'uopo la legge stessa si sarebbe ispirata»).

L'art. 132, secondo comma, Cost. rappresenta evidentemente l'esempio di una norma costituzionale che disciplina un procedimento atipico, il quale — tra le peculiarità che può vantare rispetto al procedimento tipico — prevede la necessità di sentire i Consigli regionali e dunque, di render conto dei motivi per i quali, eventualmente, si sia ritenuto di non uniformarsi al punto di vista da questi ultimi espresso.

Sul punto pare importante una precisazione.

Ciò che è necessario perché sia rispettato l'art. 132, secondo comma, Cost., non è genericamente, la indicazione dei motivi per i quali si procede alla operazione di distacco-aggregazione bensì, specificamente, la indicazione delle ragioni per le quali le Camere non abbiano ritenuto di poter condividere i punti di vista espressi dai Consigli regionali e, dunque, si siano (eventualmente) determinate in senso contrario rispetto ai pareri acquisiti.

Posto che la normativa speciale — rispetto a quella che regola il comune e ordinario procedimento legislativo — è caratterizzata dalla acquisizione dei menzionati pareri, è solo ed esclusivamente in ragione di questi che si giustifica l'esistenza dell'onere di motivazione. Quest'ultimo è soddisfatto sol che sia presente la esposizione delle ragioni che hanno spinto a decisioni contrastanti con il parere dei Consigli, senza che sia necessaria una più generale indicazione dei «motivi» della legge; e d'altra parte, pur presenti questi ultimi, tale onere non può ritenersi soddisfatto ove invece manchi la prima.

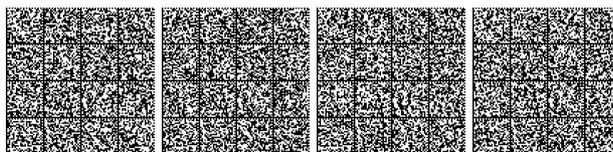
Ciò, peraltro, è precisamente quanto si è verificato nella vicenda *de qua*.

L'art. 1 della legge impugnata, infatti, che dispone il distacco-aggregazione dei sette comuni in questione, afferma che ciò avviene «in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i comuni limitrofi della medesima provincia [di Rimini]». Si tratta di una precisazione da un lato non necessaria e dall'altro non in grado di soddisfare quanto richiesto dalla norma costituzionale che in questa sede si invoca a parametro. Le parole più sopra riportate, infatti, indicano i generali motivi che stanno alla base della deliberazione legislativa, senza però confrontarsi — e rendere ragione di tale confronto — con gli argomenti proposti nel parere regionale.

10.7. — Se non è previsto un generalizzato obbligo di motivazione delle leggi, non esistono nemmeno specifiche prescrizioni che disciplinino le modalità in cui tale motivazione deve essere resa nei casi in cui essa è necessaria.

Di qui l'insussistenza della necessità di ottemperare a formalità specifiche per adempiere all'obbligo di motivazione. Ma è sufficiente e necessario che le ragioni per le quali le Camere abbiano ritenuto di adottare una decisione difforme dal parere consiliare siano espresse ed esteriorizzate in qualche atto formale caratterizzato da un regime di pubblicità.

L'obbligo di motivazione, nei rari casi in cui deve ritenersi sussistente nel nostro ordinamento, può dunque essere assolto in una pluralità di modi. Ma la vicenda che dà origine al presente giudizio si caratterizza per la totale assenza di atti formali dai quali sia possibile non solo comprendere le ragioni che hanno indotto le Camere ad adottare una determinazione che si discostava dai contenuti espressi nel parere reso dall'Assemblea legislativa della Regione Marche.



Manca qualsiasi elemento o indicazione nell'atto legislativo, da cui più semplicemente si possa evincere che il parere regionale sia stato effettivamente e sostanzialmente preso in considerazione nell'ambito dei lavori parlamentari che hanno condotto alla approvazione della legge n. 117 del 2009.

Come accennato in narrativa, infatti, manca ogni riferimento ai pareri dei Consigli regionali obbligatori ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost., sia nella formula di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica. È stata utilizzata quella prevista per le comuni leggi ordinarie («La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato; il Presidente della Repubblica promulga»), anziché quella espressamente contemplata dall'art. 46, comma 3, della legge n. 352 del 1970 per le leggi atipiche di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., («La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, a seguito del risultato favorevole al referendum indetto in data ..., hanno approvato; il Presidente della Repubblica promulga»).

Nessun richiamo al parere del Consiglio della Regione Marche nel messaggio per il cui tramite il Presidente del Senato ha attestato l'approvazione definitiva del disegno di legge.

In esso, infatti, si legge: «Attesto che la 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione), il 29 luglio 2009, ha approvato il seguente disegno di legge, già approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Pizzolante, Marchioni e Stracquadanio; Pini, Paolini e Raisi».

Difetta ogni anche pur sintetico riferimento non solo ai motivi che hanno indotto le Camere a respingere i rilievi critici nei confronti dell'operazione di distacco-aggregazione sollevati dall'Assemblea legislativa della Regione Marche ma anche alla semplice circostanza secondo la quale tale parere (congiuntamente a quello del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, invece favorevole) sia stato effettivamente preso in considerazione nell'ambito dei lavori parlamentari.

I citati motivi, inoltre, non sono desumibili neanche dal testo della legge esitata dalle Camere, come pure — seguendo il modello fatto proprio dalla già menzionata sentenza di questa Corte n. 54 del 1962 — sarebbe stato lecito attendersi.

È vero che nell'art. 1 della legge impugnata si legge che i sette comuni interessati vengono fatti oggetto dell'operazione di distacco-aggregazione «in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i comuni limitrofi della medesima provincia [di Rimini]».

Ciò non deve però trarre in inganno.

Quel che l'art. 132, secondo comma, Cost., richiede, in virtù della sua particolarità procedimentale, non è una generica indicazione dei motivi che hanno sostenuto l'approvazione della legge di variazione territoriale. Piuttosto, la necessità del parere dei Consigli regionali comporta che le Camere, dopo aver dedicato una espressa considerazione a tale parere, rendano conoscibili le specifiche ragioni in forza delle quali esse si siano eventualmente determinate in senso difforme rispetto ai punti di vista espressi dalle regioni interessate.

Sarebbe dunque stato necessario fare riferimento non già, del tutto genericamente, alle vicende storico-culturali che caratterizzano i territori in questione, ma — più specificamente — alla ritenuta impraticabilità o insufficienza delle soluzioni alternative che l'Assemblea legislativa della Regione Marche aveva indicato come preferibili ed aveva affermato — oltretutto — di aver già provveduto a mettere in atto per venire incontro alle esigenze dei comuni interessati.

Il menzionato passo della legge oggetto del presente giudizio non è dunque in grado di renderla immune dai vizi di illegittimità costituzionale che qui vengono denunciati.

Ancora, neanche le relazioni delle Commissioni in sede referente, del resto, valgono a colmare questa lacuna. Come già accennato nelle premesse, nel corso della seduta di Assemblea del 4 maggio 2009, la relatrice Dal Lago, nella sua relazione orale, si limita a far presente che «quanto ai pareri delle due regioni interessate il Consiglio regionale delle Marche ha reso il proprio parere in senso contrario al distacco con la deliberazione n. 84 del 17 marzo 2008, mentre la Regione Emilia-Romagna si è espressa in senso favorevole alla aggregazione con la determinazione dell'Assemblea legislativa del 14 novembre 2007». Si prende atto, dunque, dell'esistenza di un parere contrario esitato da parte di uno dei Consigli regionali interessati, ma non ci si preoccupa minimamente di affrontare nel merito i pur importanti rilievi sostanziali che — come evidenziato nella parte «in fatto» del presente ricorso — esso aveva mosso nei confronti dell'operazione di distacco-aggregazione.

Ancora, in nessuna delle relazioni di accompagnamento ai progetti di legge che hanno dato avvio alla procedura parlamentare di approvazione della legge n. 117 del 2009 è contenuto il minimo accenno al parere sfavorevole già deliberato dal Consiglio della Regione Marche.

Infine, ci si sarebbe potuti aspettare la presenza di tale motivazione in un atto non legislativo, approvato da ciascuna Camera, o anche da una sola di esse, congiuntamente o successivamente alla approvazione del progetto di legge. Così non è stato, nonostante — in particolare al Senato — non sia mancata l'occasione.



Come si è già avuto modo di mettere in evidenza in narrativa, infatti, in occasione della approvazione definitiva da parte della Commissione senatoriale competente, quest'ultima ha anche approvato un ordine del giorno (doc. 18), che — secondo quanto affermato dal relatore Ceccanti — sarebbe risultato volto a tenere «conto anche dei pareri espressi in senso favorevole dalla Regione Emilia-Romagna e in senso contrario dalla Regione Marche, anche se non sulla base di osservazioni particolarmente ostative».

Ebbene, leggendo il testo dell'ordine del giorno, non è in alcun modo possibile individuare alcun passaggio in cui si sarebbe «tenuto conto» del parere della Consiglio regionale delle Marche. Ciò non solo — ovviamente — nella parte dispositiva dell'atto approvato dalla Commissione, ma anche nelle premesse, le quali così recitano: «Il Senato della Repubblica, premesso che l'approvazione del disegno di legge riguardante il distacco di alcuni comuni dalla Regione Marche e la loro aggregazione alla Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della Provincia di Rimini, costituisce la prima applicazione del principio costituzionale sancito dall'art. 132, secondo comma; il disegno di legge n. 1552 stabilisce che entro un anno dall'entrata in vigore della legge ogni procedura, atto ed affare amministrativo dello Stato e degli enti locali sia attribuito alle competenze dei rispettivi organi e uffici nell'ambito della Provincia di Rimini o della Regione Emilia-Romagna e che entro centottanta giorni vengano rideterminate le tabelle delle relative circoscrizioni dei collegi elettorali; impegna il Governo (...)». Anche in questo caso, come si vede, in nessun modo viene preso in considerazione il parere reso dall'Assemblea legislativa della Regione Marche, nonostante le contrarie dichiarazioni del relatore.

10.8. — Come già accennato nelle pagine che precedono, la Regione Marche è convinta che — quand'anche si dovesse ritenere che la norma contenuta nell'art. 132, secondo comma, Cost., non implichi la necessità di esternare, mediante un atto formale caratterizzato da un regime di pubblicità, le ragioni per le quali le Camere si sono determinate in senso difforme dai pareri resi dai Consigli regionali ai sensi della sopra citata disposizione costituzionale — la medesima norma, comunque, imponga almeno che le motivazioni che sostengono i pareri negativi eventualmente resi dalle Assemblee rappresentative delle regioni debbano effettivamente essere presi in considerazione nell'ambito dei lavori parlamentari.

È agevole mostrare come neanche questa sia pur «minima» condizione si sia verificata.

10.9. — Sono facilmente rilevabili alcuni dati che depongono inequivocabilmente in direzione opposta.

Innanzitutto, nessuno degli atti formali disponibili — e già in precedenza richiamati — menziona l'avvenuta considerazione dei punti di vista espressi dall'Assemblea legislativa della Regione Marche. Ciò vale per l'atto di promulgazione esitato dal Presidente della Repubblica, per il messaggio del Presidente del Senato con cui è stata attestata l'approvazione della proposta di legge, nonché per le relazioni delle Commissioni in sede referente e per quelle di accompagnamento ai progetti di legge da cui le Camere hanno preso le mosse.

D'altra parte, al di là delle attestazioni formali contenute nel messaggio del Presidente del Senato, non si riesce in alcun modo a reperire la prova dell'avvenuta «presa in considerazione» delle ragioni sottoposte all'attenzione del Parlamento da parte del Consiglio regionale delle Marche. Anzi, la lettura della documentazione concernente i lavori parlamentari fornisce indicazioni di segno assolutamente contrario.

Si può rilevare, innanzitutto, come dal resoconto dei lavori della Commissione competente della Camera dei deputati in sede referente, come evidenziato più diffusamente nella parte narrativa del presente atto, il parere contrario del Consiglio regionale delle Marche è stato semplicemente «menzionato» in alcuni passaggi del procedimento ma anche questi richiami sono stati soltanto formali: il parere è stato «liquidato» come dato del tutto trascurabile e non meritevole di alcun approfondimento.

Né in senso contrario possono essere invocate le dichiarazioni dell'on. Stracquadanio e dell'on Pini (rispettivamente nelle sedute del 13 gennaio e del giorno 11 febbraio 2008), i quali hanno ritenuto di poter individuare le «vere» ragioni del parere negativo esitato dall'Assemblea legislativa marchigiana «nel timore che, a causa della diminuzione di popolazione, la Provincia di Pesaro e Urbino abbia a rimetterci nei trasferimenti erariali» (Stracquadanio) e in non meglio precisati «motivi prettamente politici» (Pini).

È infatti evidente che, così facendo, i due deputati non hanno contribuito in alcun modo a far sì che l'onere di considerare «sostanzialmente» le ragioni proposte dal Consiglio della Regione Marche fosse assolto. Non sono state compiute valutazioni sul merito di dette ragioni, ma sono state citate le presunte «vere» ragioni del parere negativo, al di là e senza alcuna considerazione di quelle che risultavano dal testo di quest'ultimo.

Considerazioni non dissimili valgono anche per quel che concerne il successivo esame in Assemblea. Neppure in questa sede, infatti, il punto di vista espresso dall'Assemblea legislativa della Regione Marche è stato ritenuto meritevole di alcuna considerazione specifica. Il primo rilievo che può essere svolto in questa sede al riguardo — e rinviando ancora una volta alla narrativa per quel che concerne una descrizione più dettagliata degli accadimenti rilevanti — è che sovente nel dibattito l'unico parere regionale richiamato è quello — favorevole — della Regione Emilia-Romagna. In questo senso, si vedano, ad esempio, gli interventi dei deputati Marchioni, Pizzolante e Gozi citati nelle premesse del presente ricorso.



In altre circostanze il parere dell'Assemblea delle Marche viene solo menzionato, evocato, senza però essere preso in considerazione nella sua parte motiva. Così accade, ad esempio, nella relazione dell'on. Dal Lago e nell'intervento dell'on. Zaccaria (anche questi richiamati nelle premesse).

Ancora, talvolta il senso del parere regionale viene del tutto travisato (si veda l'intervento dell'on. Stucchi, il quale discorre di «unanimità di consensi»), o comunque fatto oggetto di una considerazione del tutto parziale. Ciò accade, ad esempio, in quegli interventi che fanno leva sul riconoscimento, contenuto nel parere del Consiglio della Regione Marche, dell'esistenza di ragioni non peregrine alla base dell'operazione di distacco-aggregazione, senza però neanche menzionare quella parte del parere in cui invece sono illustrate le ragioni — ritenute dal Consiglio regionale di maggior peso rispetto a quelle di segno opposto — contrarie alla suddetta operazione. Al riguardo, si può ancora una volta rinviare alle premesse del presente ricorso, ove viene integralmente riportato il brano dell'intervento dell'on. Vassallo rilevante in questa sede.

10.10. — L'esame dei lavori del Senato conduce ad analoghe conclusioni.

Nel corso dei lavori in Commissione nella sede referente, solo il relatore sen. Ceccanti richiama il parere negativo dell'Assemblea marchigiana. Anche in questo caso, però, in termini solo formali e senza dar conto in alcun modo delle ragioni che hanno sostenuto tale parere, come mostra la citazione testuale più sopra riportata. Evidente la sottovalutazione del parere non favorevole della regione anche nelle parole del sottosegretario Davico, in rappresentanza del Governo, il quale afferma che «la proposta di cui si tratta non presenta profili problematici». Ovviamente, anche in questo caso manca ogni riferimento al parere della Regione Marche.

Quanto ai lavori della Commissione in sede deliberante, gli unici riferimenti al parere regionale sono reperibili in un intervento del sen. Ceccanti e in quanto affermato dal sen. Saltamartini in occasione della approvazione definitiva.

Il primo afferma che l'ordine del giorno (doc. 18) approvato congiuntamente al progetto di legge «tiene conto anche dei pareri espressi in senso favorevole dalla Regione Emilia-Romagna e in senso contrario dalla Regione Marche, anche se non sulla base di osservazioni particolarmente ostative». Si è già mostrato più sopra come tali parole non corrispondono a quanto risulta dal parere del Consiglio regionale.

Il secondo, invece, si limita alla apodittica e non argomentata affermazione secondo la quale «questa proposta di distacco è stata sottoposta a referendum presso le popolazioni interessate e tiene conto dei pareri espressi dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche; quest'ultima, come ha ricordato il collega Ceccanti, ha espresso parere contrario». È evidente che queste parole forzano la ricostruzione del modo in cui si è svolto il procedimento.

10.11. - In sintesi, riguardo alla mancata «presa in considerazione», da parte delle Assemblee parlamentari, del punto di vista espresso dal Consiglio della regione ricorrente, è possibile osservare quanto segue.

Le ragioni reperibili nel parere negativo dell'Assemblea regionale erano le seguenti:

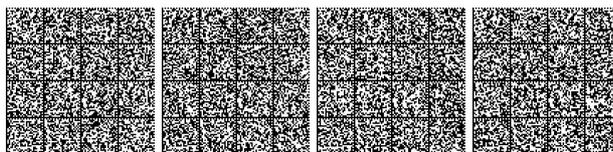
a) quella secondo la quale — pur prendendosi atto delle ragioni poste a fondamento dell'istanza di modifica territoriale, ossia delle ragioni «di integrazione economica e sociale, di localizzazione delle reti di trasporto pubblico locale e comunicazione e di senso di appartenenza materiale al contesto territoriale che governa la vita quotidiana della popolazione» — sono «maggiormente opportune, efficaci ed economiche azioni programmatiche sul territorio interessato ed interventi concordati fra i vari enti locali della Valle del Marecchia e le regioni interessate, piuttosto che distacchi territoriali di alcuni comuni da una regione all'altra»;

b) quella secondo la quale «proprio per favorire l'aggregazione economica e sociale dei territori della Bassa (Emilia-Romagna) ed Alta (Marche) Valmarecchia, è stato sottoscritto in data 1° marzo 2007 uno specifico protocollo d'intesa tra i Presidenti delle due regioni e delle due province interessate, allo scopo di avviare a soluzione i problemi sollevati dalle popolazioni e dalle amministrazioni locali interessate» (doc. 12);

c) quella secondo la quale «tra i comuni interessati al distacco territoriale e gli altri enti locali marchigiani e la Regione Marche si sono consolidati nel tempo positivi rapporti di collaborazione interistituzionale che è opportuno mantenere»;

d) quella che pone in evidenza «comunque l'esigenza primaria di mantenimento dell'attuale assetto territoriale, sociale e culturale nonché dell'immagine unitaria della regione, della quale i comuni interessati rappresentano una parte significativa, pur prendendo atto della particolarissima situazione territoriale dei comuni dell'Alta Valmarecchia».

Il Consiglio regionale delle Marche, dunque, aveva riconosciuto l'esistenza di ragioni plausibili per il distacco-aggregazione (*sub a*), ritenendo però preferibili, in quanto più efficaci ed anche più economiche, azioni di diverso tipo (*sub a*) ed evidenziando altresì di avere già intrapreso specifiche iniziative in tal senso d'intesa con la Regione Emilia-Romagna (*sub b*). Inoltre, il parere citato propone all'attenzione delle Camere due ulteriori ragioni contrarie al distacco-aggregazione: l'esistenza di «positivi rapporti di collaborazione interistituzionale che è opportuno mantenere» (*sub d*) e l'«esigenza primaria» di garantire l'«immagine unitaria della Regione» (*sub d*).



Ebbene, dal resoconto svolto nelle premesse del presente atto e richiamato sommariamente più sopra, emerge chiaramente che nessuna di queste ragioni è stata oggetto della benché minima considerazione nello svolgimento dell'intero iter legislativo. Il che non può che deporre decisamente per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale proposta nel presente giudizio.

10.12. — Infine, nel senso appena indicato, risulta dirimente, a giudizio della ricorrente, la seguente considerazione.

Anche ove si volesse ritenere che la mera «conoscenza» (o, addirittura, «presunzione di conoscenza») del parere da parte dei componenti delle Assemblee parlamentari sia sufficiente a dimostrare che questi ultimi abbiano effettivamente — sia pure nel loro «foro interno» — tenuto conto delle ragioni del Consiglio regionale delle Marche, è agevole mostrare che tale ipotesi non può comunque essersi verificata.

Non può non essere determinante, al riguardo, la circostanza, già segnalata nella parte «in fatto» del presente ricorso, secondo la quale nel c.d. «fascicolo d'Assemblea», contrassegnato dal n. 63-177-A (doc. 16) e posto a disposizione di tutti i membri della Camera dei deputati ai fini dell'esame e dell'approvazione del testo legislativo, risultano inclusi i pareri delle due Commissioni competenti in sede consultiva e, ovviamente, il testo unificato del progetto di legge approvato dalla Commissione in sede referente, mentre risultano assenti i due fondamentali atti costituzionalmente necessari ai sensi dell'art. 132, secondo comma, Cost., ossia i pareri delle regioni interessate dalla procedura di distacco-aggregazione.

D'altra parte, anche presso il Senato della Repubblica, lo stampato n. 1552 (doc. 17) — recante il testo del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati — non contiene neppure la menzione dei pareri espressi dalle Assemblee legislative delle due regioni.

Non stupisce, insomma, che — come mostrato più sopra — gli argomenti proposti dal parere dell'Assemblea legislativa della Regione Marche non siano stati oggetto di considerazione nel dibattito parlamentare. Come risulta chiaramente dalla documentazione ora richiamata, i deputati (e i senatori della I Commissione permanente) non sono stati neanche messi in condizione di conoscere il parere mediante una lettura diretta. Non potevano certo, dunque, formarsi alcuna specifica opinione al riguardo.

11. — Illegittimità costituzionale delle legge 3 agosto 2009, n. 117, per violazione del principio di leale collaborazione.

11.1. — La legge n. 117 del 2009, in questa sede impugnata, è costituzionalmente illegittima anche per violazione del principio di leale collaborazione così come elaborato nella giurisprudenza costituzionale.

Al riguardo, la ricorrente ritiene opportuno avvertire di essere consapevole che — secondo il costante insegnamento di questa Corte — non sono previste forma di necessaria interlocuzione, da parte delle Camere, con gli enti degli ordinamenti regionali in occasione dello svolgimento della funzione legislativa (si vedano, *ex multis*, sent. n. 272 del 2005 e sent. n. 196 del 2004).

La ricorrente è però altrettanto consapevole dell'affermazione — anch'essa ben radicata nella giurisprudenza di questa Corte — della «pervasività» del principio di leale collaborazione, il quale impone che le relazioni tra i soggetti istituzionali (intercorrano esse nell'ambito di un livello di Governo, o tra i diversi livelli di Governo che insieme compongono la Repubblica) siano sempre improntate al reciproco rispetto e considerazione (*cf.*, ad es. sent. n. 149 del 2007, e sent. n. 470 del 1988, nella quale si evidenzia che il principio di leale cooperazione «deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra organi statali e regionali»).

Tale principio, se certo non è in grado, in generale, di fondare un obbligo di interlocuzione nell'ambito dell'esercizio normale della funzione legislativa, secondo quanto appena ricordato, è però assolutamente determinante per definire gli obblighi che gravano in capo alle Camere nell'ambito della speciale procedura disciplinata dall'art. 132, secondo comma, Cost.

Come ha in più di una occasione riconosciuto questa stessa Corte, infatti, il principio di leale collaborazione «per la sua elasticità consente di avere riguardo alla peculiarità delle singole situazioni» (sent. n. 26 del 2008; sent. n. 50 del 2005). Da ciò si ricava che — se ordinariamente le Camere non possono ritenersi gravate di alcun obbligo di *facere* nei confronti di organi regionali — dinanzi alla «peculiarità» della «statuizione» contenuta nell'art. 132, secondo comma, Cost., consistente (per quel che qui interessa) nella necessaria partecipazione, sia pure nella forma di un parere meramente obbligatorio e non certo vincolante, dei Consigli regionali interessati, non si può fare a meno di ritenere che il «rispetto» e la «considerazione» di chi ha reso il parere comportino necessariamente che tale atto sia espressamente esaminato e che il soggetto istituzionale che lo ha reso sia messo nelle condizioni di conoscere le ragioni in virtù delle quali le Camere si siano eventualmente determinate in senso difforme.



Da questo punto di vista, non può non essere richiamato ad esempio l'art. 138 del regolamento del Senato, nel quale si prevedono specifiche modalità di relazione interistituzionale allorché debbano essere esaminati «voti» delle regioni. La disposizione così stabilisce: «1. I voti presentati dalle regioni vengono comunicati all'Assemblea e trasmessi alla Commissione competente per materia. L'esame in Commissione può concludersi con una relazione al Senato o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere. 2. I voti, se hanno attinenza a disegni di legge già assegnati a Commissioni, sono inviati alle Commissioni stesse e discussi congiuntamente ai disegni di legge».

Da quanto si è dettagliatamente esposto nelle premesse del presente ricorso, dell'applicazione di questa disciplina nel corso dell'*iter* legislativo presso il Senato non è rinvenibile alcun riscontro, cosicché quelle pur minime garanzie di «considerazione» esplicita della posizione istituzionale delle regioni ivi contemplate sono risultate del tutto frustrate.

Del resto, sotto un più limitato profilo, rappresenta affermazione ricorrente nella giurisprudenza costituzionale — tanto da costituirne ormai una acquisizione largamente consolidata — che il *minimum* che deve caratterizzare, in virtù del principio di leale collaborazione, le relazioni tra i soggetti che, a vario titolo, intervengono in un medesimo ciclo funzionale, consiste nell'assolvimento di semplici — ma, come dimostra il caso di specie, non per questo meno importanti — oneri di mutua informazione.

Sul punto, si veda, ad es., la sent. n. 359 del 1985, ove si evidenzia che la «più elementare e generale espressione» del principio di leale collaborazione «sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione» (al riguardo, si vedano inoltre, tra le tante, anche la sent. n. 93 del 1997, la sent. n. 618 del 1988 e la sent. n. 153 del 1986).

Se, dunque, da questo punto di vista, il principio di leale collaborazione esige, in generale, che i soggetti istituzionali la cui attività entri in contatto nell'ambito di un medesimo ciclo funzionale siano tenuti, quantomeno, ad uno scambio di informazioni, ciò comporta, nel caso qui in discussione, che le Camere (o almeno quella che ha approvato per ultima il progetto di legge) avrebbero dovuto portare direttamente a conoscenza della Regione Marche, con un proprio atto formale a questa destinato, le risultanze dell'esplicita considerazione del parere espresso dall'Assemblea legislativa della regione e le ragioni per le quali avevano ritenuto di determinarsi in senso contrario rispetto ai contenuti dell'atto regionale.

La ricorrente, tuttavia, nel prospettare la presente censura di legittimità costituzionale, ritiene che — viste le assolute peculiarità che caratterizzano il procedimento di cui all'art. 132, secondo comma, Cost., il quale «straordinariamente» impone alle Camere di interloquire con altri enti in vista dell'esercizio della propria funzione legislativa — l'obbligo di leale collaborazione nella vicenda in questione potesse essere soddisfatto non già necessariamente nel modo appena accennato, ma anche semplicemente dall'esistenza della possibilità, per il Consiglio regionale, di «informarsi» circa l'avvenuta esplicita considerazione del proprio parere da parte delle due Camere e di venire a conoscenza dei motivi posti a sostegno della decisione parlamentare di segno contrario, per mezzo di atti formali dotati di una adeguata pubblicità. E tale possibilità, per quanto si è ampiamente documentato, è venuta del tutto a mancare nel procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione della legge impugnata.

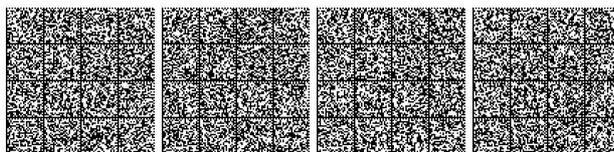
Per tutte le ragioni appena esposte, non può che concludersi che il richiamato principio di «reciproco rispetto e considerazione» tra gli organi istituzionali — e dunque il principio di leale collaborazione — debba ritenersi senz'altro violato ove, in presenza di una norma costituzionale speciale, quale quella da ultimo citata, che impone l'espressione del parere dei Consigli regionali interessati, non si consenta a questi ultimi di rendersi consapevoli — mediante atti formali — dell'avvenuta considerazione di tale atto da parte dei due rami del Parlamento e dei motivi che abbiano sostenuto l'adozione della legge di variazione territoriale nonostante la contrastante posizione espressa dalla regione.

P. Q. M.

Si chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale della legge 3 agosto 2009, n. 117.

Firenze-Roma, addì 12 ottobre 2009

Avv. prof. Stefano GRASSI



N. 96

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costruzioni in zona sismica - Disposizioni per i centri storici - Previsione che la Regione possa concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche - Contrasto con la normativa statale che attribuisce tale competenza allo Stato, in ragione della garanzia di applicazione uniforme sul territorio nazionale di normativa avente riflessi sulla tutela della pubblica incolumità - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile, esorbitanza dalla competenza statutaria, violazione delle prerogative istituzionali dello Stato, violazione del vincolo di osservanza delle norme comunitarie.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16, art. 9.
- Costituzione, artt. 114 e 117, commi primo e terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 5, punto 22; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 88.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Costruzioni in zona sismica - Classificazione del territorio regionale - Attribuzione al Comune della potestà di individuare le aree sicure e quelle pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali - Contrasto con la disciplina statale di riferimento che rimette la competenza in questione alla pianificazione di bacino, con carattere vincolante per le amministrazioni e di sovraordinazione ai piani territoriali e ai programmi regionali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente, esorbitanza dalla competenza statutaria, violazione delle prerogative istituzionali dello Stato, violazione del vincolo di osservanza delle norme comunitarie.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16, art. 15.
- Costituzione, artt. 114 e 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 65, commi 4, 5 e 6.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

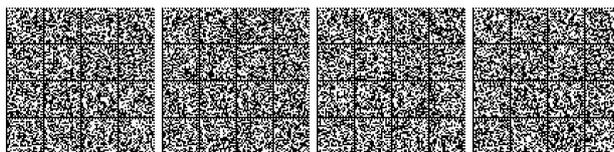
Contro la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore*, per la declaratoria di incostituzionalità *in parte qua*, degli artt. 9 e 15 della legge regionale 11 agosto 2009 n. 16, pubblicata nel B.U.R. n. 33 del 19 agosto 2009, avente ad oggetto «Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio», giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 15 ottobre 2009.

1. — La legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2009, n. 16, composta di 22 articoli, detta norme per le costruzioni in zone sismiche e per la tutela del territorio secondo la finalità di perseguire, quanto al primo settore di intervento (art. 1 - Finalità): «gli obiettivi di tutela della pubblica incolumità e di riduzione del rischio sismico sul territorio regionale, attraverso la salvaguardia della stabilità e della sicurezza delle costruzioni nelle zone dichiarate sismiche»; la legge si applica (giusto l'art. 2 - Ambito di applicazione): «a chiunque esegua, con o senza titolo abilitativo nelle zone del territorio della regione soggette all'obbligo di progettazione antisismica, opere o interventi edilizi di manutenzione straordinaria, di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia, di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica, che abbiano rilevanza strutturale, ovvero modifichi la destinazione d'uso di edifici e di opere, con o senza lavori edili, che abbiano rilevanza strutturale, ovvero modifichi la destinazione d'uso di edifici o di opere, con o senza lavori edili, in modo tale da farli rientrare nelle categorie di cui all'art. 6, comma 2, lett. a)»; e, quanto al secondo settore di intervento, con la finalità (giusto l'art. 14 della legge): «di garantire la tutela dell'incolumità delle persone, la preservazione dei beni, nonché la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale».

In particolare, nel titolo I, capo II — concernente Vigilanza sulla costruzione in zona sismica - l'art. 9 detta Disposizioni per i centri storici; nel titolo II — concernente Tutela fisica del territorio - l'art. 15 regola la Classificazione del territorio regionale.

Censurabili sotto il profilo della legittimità costituzionale appaiono le disposizioni contenute nei menzionati art. 9 e 15, secondo quanto si passa ad illustrare e motivare.

2. — In via generale si osserva che, come è noto, la Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi del proprio statuto, approvato con legge costituzionale n. 1 del 1963, come modificata dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, gode di una potestà legislativa primaria in materia di «urbanistica» (art. 4, comma 1, n. 12) e di competenza legislativa



concorrente in materia di «prevenzione e soccorso per calamità naturali» (art. 5, comma 1, n. 22); la regione, quindi, deve legiferare nelle dette materie in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale e, quanto alla «prevenzione e soccorso per calamità naturali», nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato.

Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, come emerge dalla sentenza 10 marzo 1988, n. 302, la potestà di legiferare in materia di costruzioni in zone sismiche si connette «a competenze sicuramente spettanti allo Stato (art. 81, primo comma, lett. b, d.P.R. n. 616 del 1977)» e la materia esige comunque «una determinazione uniforme e valida per tutte le zone sismiche presenti nel territorio nazionale», con la conseguenza che un intervento legislativo regionale viola la potestà legislativa statale regolata dall'art. 117, comma 3, Cost. anche in riferimento alla materia della protezione civile.

Nella detta materia assumono rilevanza, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali, entro i quali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le Regioni sono tenute a legiferare in ambito concorrente, le disposizioni contenute nella legislazione statale di protezione civile ed, in particolare, nella legge 24 febbraio 1992, n. 225 ove, all'articolo 12, comma 4 si dispone espressamente che le norme in questione «costituiscono principi della legislazione statale in materia di attività regionale di previsione, prevenzione e soccorso di protezione civile, cui dovranno conformarsi le leggi regionali».

Inoltre, la materia della «Tutela fisica del territorio» — oggetto del titolo II della legge regionale impugnata — rientra certamente nella disciplina dell'ambiente nella sua interezza che spetta in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s).

Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto; la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sent. n. 151/1986) ed assoluto (sent. n. 210/1987) e deve garantire, come prescrive il diritto comunitario, un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

La disciplina unitaria del bene complessivo ambiente rimessa in via esclusiva allo Stato viene, quindi, a prevalere su quella dettata dalle regioni o dalle province autonome in materie di competenza propria ed in riferimento ad altri interessi. Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a porsi come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza 380/2007.

Pertanto, nelle materie oggetto di disciplina della legge in esame il legislatore regionale, nell'esercizio della propria competenza legislativa, è sottoposto al rispetto degli standards minimi ed uniformi di tutela posti in essere dalla legislazione nazionale, ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., oltre che al rispetto della normativa comunitaria di riferimento, ex art. 117, primo comma.

Si consideri, inoltre, quanto disposto dall'articolo 114 della Costituzione, in ordine al principio di equiordinazione tra Stato, regioni ed enti locali e, in particolare, alle prerogative istituzionali dello Stato, con specifico riferimento a quanto disposto dall'art. 117 Cost.

Sulla base di queste premesse sono censurabili, perché invasive della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione, come espressa con il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ed in violazione dei vincoli posti al legislatore provinciale dagli artt. 4 e 5 dello statuto, le disposizioni della legge che si passa a esaminare.

3.1. — L'articolo 9, intitolato «Disposizioni per i centri storici», prevede che la regione possa concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche.

Tale disposizione si pone in contrasto con la normativa statale vigente e, in particolare, con l'articolo 88 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che attribuisce allo Stato e per esso al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di cui all'articolo 83 del medesimo decreto, previa apposita istruttoria da parte dell'ufficio periferico competente e il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, quando sussistano ragioni particolari che ne impediscano in tutto o in parte l'osservanza, dovute all'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici.

Il conferimento al Ministro del potere di deroga richiamato dall'articolo, ha un contenuto precettivo, valevole *erga omnes*, ai fini della garanzia di applicazione in maniera uniforme sul territorio nazionale di una normativa avente particolari e delicati riflessi sulla tutela della pubblica incolumità; in tal senso, perciò, la disposizione contenuta nell'art. 88 richiamato non può che costituire un principio che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere



a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile (*cf.* al riguardo la sentenza della Corte Costituzionale n. 182 del 2006), quindi al dl là delle competenze riconosciute in via esclusiva alla Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di urbanistica.

La disposizione regionale, dunque, eccede dalle competenze statutarie di cui all'articolo 5, punto 22, dello statuto speciale di autonomia ed invade la potestà legislativa statale riguardante determinazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile di cui all'articolo 117, terzo comma, Cost.

3.2 L'articolo 15, intitolato «classificazione del territorio regionale», attribuisce al comune la potestà di individuare le aree sicure/ pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali.

Ciò si pone in contrasto con la disciplina statale di riferimento che rimette alla pianificazione di bacino la competenza di individuare tali aree; infatti, ai sensi dell'art. 65, commi 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 152/2006, le prescrizioni più restrittive contenute negli atti di pianificazione di bacino hanno carattere vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici e sono sovraordinate ai piani territoriali e ai programmi regionali.

Pertanto, la norma regionale citata è illegittima nella parte in cui consente la realizzazione degli interventi in tutti i casi in cui le norme di attuazione dei piani di bacino o la normativa di salvaguardia non consentono, nelle aree considerate, tale tipologia di interventi o, più in generale, nelle aree ad alto (elevato e molto elevato) rischio idrogeologico, nelle quali non è consentita l'edificazione dagli strumenti di pianificazione.

Quindi, dettando disposizioni difformi dalla normativa nazionale di riferimento afferente alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» che l'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. riserva allo Stato, eccede dalla competenza statutaria di cui all'articolo 4 dello statuto speciale di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia secondo il quale la regione esercita le proprie competenze legislative in armonia con la Costituzione.

4. — In conclusione, la normativa regionale in questione, dettando disposizioni confliggenti con la normativa nazionale vigente, espressione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione, nonché con i principi generali dettati dalla legislazione statale, in violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., eccede dalle competenze regionali di cui agli articoli 4 e 5 dello statuto speciale di autonomia di cui alla l.cost. n. 1/1963, e va dichiarata illegittima negli articoli censurati per violazione dei suddetti parametri, nonché dei principi fondamentali dettati dagli art. 114 (sulla equiordinazione tra Stato, regioni ed enti locali e, in particolare, sulle prerogative istituzionali dello Stato, con specifico riferimento a quanto disposto dall'art. 117 Cost.) e 117, primo comma (sulla preminenza delle disposizioni comunitarie e la necessità di rispettare i parametri imposti dagli organismi dell'Unione Europea) della Costituzione.

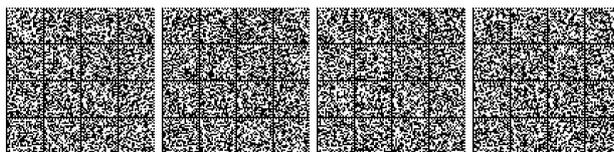
P. Q. M.

Tanto premesso e considerato, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 15 ottobre 2009, si chiede che la Corte costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge regionale 11 agosto 2009, n. 16, pubblicata nel B.U.R. n. 33 del 19 agosto 2009, per violazione dell'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione e degli artt. 4 e 5 dello statuto speciale di autonomia di cui alla legge costituzionale n. 1/1963, nonché dei principi fondamentali dettati dagli artt. 114 e 117, primo comma, Cost.

Si produce copia della delibera del Consiglio dei ministri.

Roma, addì 17 ottobre 2009

L'Avvocato dello Stato: Giuseppe ALBENZIO



n. 97

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria 26 ottobre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Professioni - Cooperative sociali - Norme della Regione Calabria - Attività di formazione - Attribuzione alla Regione e agli enti locali di competenze in ordine alla formazione di base ed all'aggiornamento degli operatori, anche attraverso l'individuazione, la definizione ed il sostegno di nuovi profili professionali nell'ambito delle attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati - Concessione di contributi annuali alle cooperative sociali e ai loro consorzi a sostegno dei processi di riqualificazione tecnico-professionale, anche in relazione a nuove disposizioni normative in materia di profili professionali - Lamentata interferenza nella competenza statale in materia di professioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale nella materia concorrente delle professioni.

- Legge della Regione Calabria 17 agosto 2009, n. 28, artt. 13, comma 1, lett. a), e 21, comma 2, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Calabria, in persona del Presidente in carica, per l'impugnazione della legge regionale della Calabria 17 agosto 2009, n. 28, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Calabria 17 agosto 2009, n. 15, suppl. straordinario 24 agosto 2009, n. 1, recante «Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale», in relazione ai suoi articoli 13, comma 1, lett. a) e 21, comma 2, lett. c).

La legge regionale della Calabria n. 28 del 2009 reca norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale, che, all'articolo 1, riconosce «quale forma di autogestione e partecipazione diretta dei cittadini ai processi solidaristici di sviluppo economico e di crescita» cui va attribuito il ruolo di «partner privilegiato degli enti pubblici nel perseguimento della promozione umana e di un'adequata integrazione socio-lavorativa degli individui».

Le finalità enunciate nell'art. 1 sono perseguite attraverso l'istituzione e la disciplina di un albo regionale delle cooperative sociali (Titolo II), la definizione delle modalità di raccordo della cooperazione sociale nel «sistema integrato dei servizi alla persona» (Tit. III), l'individuazione della modalità di affidamento dei servizi di rilevanza sociale alle cooperative sociali e ai loro consorzi (Tit. IV), la previsione di misure di promozione, sviluppo e sostegno della cooperazione sociale (Tit. V), l'istituzione di organi consultivi e di valutazione (la Commissione regionale per la cooperazione sociale e il Comitato tecnico di gestione e valutazione - Tit. VI).

All'art. 13, rubricato «Raccordo con le attività di formazione», la legge regionale dispone:

«1. Nell'ambito degli atti di programmazione regolamentari ed attuativi in materia di formazione professionale, i competenti organi regionali e locali prevedono strumenti atti a favorire:

a) la realizzazione di uno stretto raccordo tra le strutture formative e le cooperative sociali riguardo alla formazione di base ed all'aggiornamento degli operatori, anche attraverso l'individuazione, la definizione ed il sostegno di nuovi profili professionali nell'ambito delle attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati;

(...).

Il successivo art. 21, intitolato «Contributi a favore di cooperative sociali e loro consorzi», al comma 1, stabilisce che, «in applicazione delle finalità e dei principi» di cui alla legge, la Regione concede annualmente contributi alle cooperative sociali e ai loro consorzi, indirizzati alla promozione del settore e ad al sostegno di singole iniziative.

Al comma 2, tale articolo dispone:

«In particolare, gli interventi di sostegno sono finalizzati a favorire:

b) - b) (...);

c) i processi di riqualificazione tecnico professionale del personale direttamente impiegato nell'attività propria della cooperativa, anche in relazione a nuove disposizioni normative in materia di profili professionali, mediante appositi progetti formativi, da realizzare con enti ed organismi accreditati».

Tali norme sono illegittime per i seguenti



M O T I V I

In relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, violazione dei principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente, delle «professioni».

Si è visto come l'art. 13, comma 1, lett. a) della legge regionale, nel contesto della introduzione di strumenti finalizzati a favorire il raccordo tra le strutture formative e le cooperative sociali, demandi agli organi regionali e locali l'individuazione, la definizione e il sostegno di nuovi profili professionali, nell'ambito delle attività di inserimento lavorativo di «soggetti svantaggiati».

Il successivo articolo 21, al comma 2, lettera c), prevede interventi di sostegno volti a favorire, mediante appositi progetti formativi, i processi di qualificazione tecnico-professionale del personale impiegato nell'attività propria della cooperativa, «anche in relazione a nuove disposizioni normative in materia di profili professionali».

Secondo consolidata giurisprudenza, spetta sempre allo Stato, traducendosi nell'individuazione di principi fondamentali di una materia di legislazione concorrente, l'identificazione delle figure professionali e dei relativi profili ed ordinamenti didattici, senza che rilevi che la data attività professionale si espliciti in un settore che la cui disciplina sia affidata alla legislazione regionale esclusiva (sent. n. 222 del 2008).

Tale riparto delle competenze corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme delle professioni sul piano nazionale, che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario.

La potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve quindi rispettare il principio — che si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale — secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e i titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, potendo rientrare nella competenza delle regioni la disciplina di alcuni aspetti, che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale (sentt. n. 153 del 2006, n. 40 del 2006, n. 424 e n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003).

Si dimostra ineccepibile, alla luce della giurisprudenza della Corte, la declinazione delle competenze contenuta nell'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, secondo il quale la potestà legislativa regionale, nella materia delle «professioni», si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale.

Risulta, dunque, evidente come le due disposizioni regionali impugnate accedano dalla competenza legislativa regionale e violino l'art. 177, terzo comma, Cost., nel momento in cui prefigurano un'attività creativa di nuove figure professionali («profili professionali») da parte degli organi regionali o locali e promuovono il sostegno di corsi di riqualificazione abilitanti, anche in relazione a nuove disposizioni normative — evidentemente di matrice regionale — in materia di profili professionali.

P. Q. M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 13, comma 1, lett. a) e dell'art. 21, comma 2, lett. c) della legge regionale della Calabria 17 agosto 2009, n. 28.

Roma, addì 16 ottobre 2009

L'Avvocato dello Stato: Sergio FIORENTINO



N. 98

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 ottobre 2009
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Misure per il superamento del lavoro precario nella pubblica amministrazione regionale - Autorizzazione alla Regione ad assumere personale a tempo determinato, per motivate esigenze straordinarie entro la misura massima del 3 per cento delle dotazioni organiche, sulla base di pubbliche selezioni, privilegiando quelle per soli titoli - Autorizzazione alla Regione a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali - Autorizzazione all'Amministrazione regionale ad inquadrare i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2009 a tempo determinato, a condizione che il rapporto di lavoro sia stato instaurato a seguito di concorso pubblico e prorogato almeno una volta - Lamentata esorbitanza dalla potestà organizzativa statutariamente attribuita alla Regione e invasione delle competenze statali in materia di assunzioni e stabilizzazioni, contrasto con le normative statali di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, irragionevolezza, lesione dei principi di uguaglianza, del pubblico concorso e di imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, art. 3, commi 1, 2, 3 e 12.
- Costituzione, artt. 3, 51, 97 e 117, comma secondo, lett. *l*); statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 5; d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368; direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999; legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 15; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 519.

Istruzione - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni in materia di utilizzo del personale precario della scuola e distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche - Lamentata interferenza nell'ordinamento e organizzazione del sistema di istruzione, nonché nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, contrasto con l'accordo sottoscritto il 31 luglio 2009 dal Ministro dell'Istruzione e l'Assessore della Pubblica Istruzione della Regione Sardegna, mancato coinvolgimento dell'Ufficio scolastico regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione delle competenze statutarie in materia di istruzione, violazione della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, art. 9, commi 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *m*); statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 5.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro La Regione Sardegna, in persona del suo Presidente *pro tempore*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 3, 12 e dell'art. 9, commi 3 e 4 della Legge della Regione Sardegna n. 3 del 7 agosto 2009, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna del 18 agosto 2009, n. 27, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 9 ottobre 2009.

F A T T O

In data 18 agosto 2009 è stata pubblicata, sul n. 27 del Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna, la legge regionale n. 3 del 7 agosto 2009, con la quale sono state poste «Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale».

Con tale ampia normazione la regione ha inteso regolamentare svariati settori nell'ambito delle proprie competenze per far fronte alle difficoltà derivanti dalla attuale contingenza economico-finanziaria.

Tuttavia, talune delle richiamate disposizioni, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccedono dalle competenze regionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; se ne deve pertanto procedere all'impugnazione con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di



D I R I T T O

1.1. — L'art. 3 della legge regionale della Sardegna n. 3/2009 pone «Disposizioni per il superamento del precariato».

Ai fini che qui in particolare interessano, i commi 1, 2 e 3 della norma dispongono che: «1. Al fine del superamento delle forme di lavoro precario nella pubblica amministrazione regionale, a far data dall'entrata in vigore della presente legge, la regione, gli enti e le agenzie regionali possono procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, esclusivamente per motivate esigenze straordinarie ed entro la misura massima del 3 per cento delle proprie dotazioni organiche; le assunzioni avvengono sulla base di forme pubbliche di selezione, privilegiando quelle per soli titoli. Le assunzioni non costituiscono in alcun modo presupposto per l'ingresso nei ruoli a tempo indeterminato. I provvedimenti di assunzione in violazione dei limiti previsti sono nulli e determinano la responsabilità contabile di chi li ha posti in essere. Gli stessi provvedimenti sono immediatamente notificati alle competenti autorità di controllo.

2. L'Amministrazione regionale, in funzione delle finalità di cui al comma 1 è, inoltre, autorizzata a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali, di durata quadriennale.

3. I comuni e le province provvedono alla realizzazione dei programmi di stabilizzazione dei lavoratori precari, fatta eccezione per quelli assunti con funzioni dirigenziali e per quelli di nomina fiduciaria degli amministratori, attribuendo priorità ai lavoratori provenienti dai cantieri a finanziamento regionale e a quelli già assunti con contratti a termine, di natura flessibile, atipica e con collaborazioni coordinate e continuative in ambito di analoghe attività a finanziamento pubblico regionale. Tali programmi di stabilizzazione, sono attuati dagli enti locali interessati avuta riguardo al personale precario che, entro la data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato almeno trenta mesi di servizio delle pubbliche amministrazioni locali, anche non continuativi, a far data dal 1° gennaio 2002. Tale personale è individuato dando ulteriore priorità all'anzianità anagrafica anche ai fini dell'accompagnamento alla maturazione dei requisiti di anzianità per la collocazione in quiescenza. A tale personale sono attribuiti, in via prevalente l'esercizio di funzioni o compiti relativi a materie delegate o trasferite dalla regione al sistema delle autonome locali ai fini delle necessarie deroghe ai limiti posti in materia di spesa e organica negli enti locali».

Il successivo comma 12 dispone quindi: «12. L'amministrazione regionale, le agenzie e gli enti di cui alla legge regionale 3 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della regione) sono autorizzati ad inquadrare, nei limiti delle disponibilità di organico e delle risorse stanziare a copertura delle medesime, i dipendenti in servizio al 1° gennaio 2009 a tempo determinato, a condizione che il rapporto di lavoro sia stato instaurato a seguito di concorso pubblico conforme alle disposizioni della legge regionale n. 31 del 1998 e prorogato, alla data di entrata in vigore della presente legge, almeno una volta».

Le norme ora richiamate incidono illegittimamente nelle competenze statali e devono essere dichiarate incostituzionali.

1.2. — Come visto, il comma 1 della legge n. 3/2009 prevede per la Regione e gli enti regionali la possibilità di procedere in via straordinaria alle assunzioni di personale a tempo determinato, nella misura massima del 3 per cento delle dotazioni organiche, procedendo a selezioni sulla base, in via prioritaria, dei titoli posseduti.

La norma è invasiva delle competenze statali sotto duplice profilo.

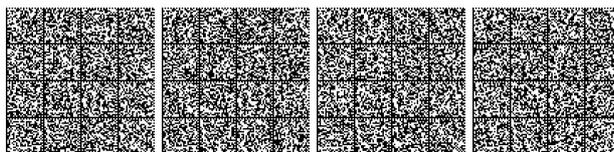
1.2.1. — Va premesso che non esiste disposizione dello statuto speciale della Regione Sardegna, né disposizione sopravvenuta che preveda una competenza quale quella che qui si pretende di esercitare.

L'art. 3 dello statuto contempla, alla lettera *a*), quale ambito della potestà legislativa regionale, l'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione e stato giuridico ed economico del personale».

Trattasi con tutta evidenza di disposizione riferita alla potestà organizzativa, dalla quale esula del tutto la regolamentazione delle modalità di assunzione del personale a tempo determinato, che pertiene invece, con tutta evidenza, all'ordinamento civile.

Il successivo art. 5, alla lettera *b*), conferisce alla regione la facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione in materia di lavoro. Il riferimento, qui, non è evidentemente all'impiego dei dipendenti della regione. Comunque la potestà deve essere esercitata nell'ambito ed in consonanza con la normativa statale.

Secondo la previsione dell'art. 10 della legge Cost. n. 3/2001, in carenza di disposizioni di rango costituzionale specificamente riferite alla Regione Sardegna, ben può pertanto farsi riferimento alle previsioni dell'art. 117 Cost. E la materia regolata al primo comma dell'art. 1 esula dalla competenza regionale, rientrando appunto nelle attribuzioni statali esclusive di cui al comma 2, lett. *l*) (ordinamento civile).



La materia è infatti disciplinata dal d.lgs. 6 settembre 2001, n. 368, recante «Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato» testualmente dispone, all'art. 10 comma 7, che «la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione dell'istituto del contratto a tempo determinato ... è affidata ai contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi». La norma regionale sopra richiamata, in contrasto con la norma statale, è dunque invasiva di una competenza esclusiva dello Stato quale quella prevista dell'art. 117, secondo comma, lett. l) e dovrà essere dichiarata incostituzionale.

1.2.2. — In carenza, come illustrato al numero che precede, di una norma statutaria *ad hoc* (vengono anche qui in considerazione il già riportato art. 3, che alla lett. a) fa riferimento esclusivamente allo stato giuridico ed economico del personale, e l'art. 5 correlato alla regolamentazione della materia «lavoro»), il comma 1 dell'art. 3 della l.r. n. 3/2009 si pone altresì in contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, uguaglianza, imparzialità e buon andamento dell'Amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui del tutto irragionevolmente, nell'ambito delle forme pubbliche di selezione, privilegia, ai fini dell'assunzione, la selezione per soli titoli.

Anche tale previsione è pertanto incostituzionale.

1.3. — Non sfugge a censura nemmeno l'art. 3, comma 2 della l.r. n. 3/2009.

Anche sul punto restano valide le considerazioni sopra svolte con riferimento al comma 1 della legge impugnata.

La materia della stabilizzazione dei precari non è in alcun modo disciplinata dallo statuto o norme successive (in presenza del mero riferimento alla competenza attinente i profili organizzativi di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) dello statuto e della competenza residuale di cui all'art. 5). Anch'essa pertiene all'ordinamento civile, attribuito dell'art. 3, secondo comma, lett. l) della Carta fondamentale alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

E la norma che qui si impugna, nella parte in cui prevede il finanziamento di programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari, è in palese contrasto con l'art. 17, comma 15 della legge n. 102/2009, laddove prevede quale termine ultimo per procedere alle dette stabilizzazioni la data del 31 dicembre 2010.

L'art. 3, comma 2, deve pertanto essere dichiarato incostituzionale per eccesso rispetto alle competenze di cui all'art. 3 dello statuto della Regione Sardegna e violazione della competenza statale esclusiva di cui l'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione.

1.4. L'art. 3, comma 3 della l.r. n. 3/2009, come sopra visto, disciplina le modalità con le quali si portano a termine i programmi di stabilizzazione del personale precario, individuando, in particolare il personale che ha diritto in via prioritaria a conseguire la detta stabilizzazione nei dipendenti che abbiano — tra l'altro — maturato almeno trenta mesi di servizio.

Per detta disposizione valgono le medesime osservazioni svolte in precedenza, laddove si è chiarito che la materia della stabilizzazione dei precari non è in alcun modo disciplinata dallo Statuto o norme successive (in presenza del mero riferimento alla competenza attinente i profili organizzativi di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) dello Statuto ed alla materia del lavoro di cui all'art. 5), pertinendo, invece, all'ordinamento civile, per il quale l'art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione prevede la competenza legislativa esclusiva in capo allo Stato.

Ora, la legge n. 3/2009 si pone in palese contrasto con i diversi principi della normativa statale di cui all'art. 1, comma 519, della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), laddove si riferisce la procedura di stabilizzazione al «personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni», o che per un identico periodo sia stato in servizio negli ultimi cinque anni, e che sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge, contemplando per il personale precario diversamente assunto la necessità dell'espletamento di prove consimili.

Il Legislatore regionale ha dunque ecceduto dalla propria competenza laddove ha ampliato il novero dei soggetti destinatari della stabilizzazione, per aver ricollegato il diritto alla stabilizzazione ad un periodo di servizio inferiore a quello individuato dalla normativa statale: la norma dovrà pertanto essere dichiarata incostituzionale per eccesso rispetto alle competenze di cui all'art. 3 dello Statuto della Regione Sardegna e violazione della competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione.

1.5. — Incostituzionale, da ultimo, è il comma 12 dell'art. 3 della Legge regionale della Sardegna n. 3/2009, con il quale si è previsto l'inquadramento di taluni dipendenti a tempo determinato.

Anche qui difetta qualunque copertura da parte dello statuto speciale o di norme sopravvenute di rango costituzionale direttamente riferite alla Regione Sardegna. Le uniche norme cui sarebbe in astratto ipotizzabile un rinvio, l'art. 3, lett. a) dello Statuto e l'art. 5 lett. b), conferiscono alla Regione, come visto, competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e stato giuridico ed economico del personale, ovvero competenza di mera integrazione ed attuazione nella materia del «rapporto di lavoro»: non pertanto, in tema di ordinamento civile, cui invece pertiene la materia in esame.



La norma in esame, come tutte quelle precedentemente esaminate con riferimento alla stabilizzazione, prevede in conclusione, per il personale regionale, un trattamento diverso rispetto al personale precario di altre Amministrazioni pubbliche, in contrasto con la normativa statale di riferimento (si veda la già citata Legge finanziaria per l'anno 2007: legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché la conseguente dir.min. 30 aprile 2007, n. 7 ampiamente chiarificatrice in ordine ai presupposti del diritto all'inquadramento dei dipendenti a tempo determinato).

Essa viola pertanto i principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché il principio del pubblico concorso, di cui agli artt. 3, 51 e 97 Cost., eccedendo dalla competenza statutaria di cui all'art. 3, lett. a), ed è destinata anch'essa ad essere dichiarata incostituzionale.

2.1. — L'art. 9 della legge regionale della Sardegna n. 3/2009 pone, poi, Disposizioni a favore dell'istruzione, della cultura, dello spettacolo e dello sport.

Per quanto qui interessa, i commi 3 e 4 dispongono quanto segue:

«3. La Giunta regionale, al fine di favorire l'utilizzo del personale precario della scuola secondo l'ordine delle relative graduatorie, predisporre, per l'anno 2009-2010, un programma di interventi volto a sostenere l'estensione del tempo scuola nelle scuole dell'infanzia fino a cinquanta ore settimanali e l'attivazione, nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado, di moduli didattico-integrativi. Il programma è approvato in via preliminare dalla Giunta regionale entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e inviato alla Commissione consiliare competente che esprime il proprio parere entro quindici giorni, decorsi i quali se ne prescinde. Entro ulteriori dieci giorni la Giunta regionale lo approva in via definitiva. Alla relativa spesa si fa fronte con le disponibilità sussistenti nelle UPB S02.01.001 e 502.01.006. La Giunta regionale provvede alle variazioni compensative nell'ambito delle medesime UPB à termini della legge regionale n. 11 del 2006.

4. Nelle more di una riforma organica della normativa regionale in materia di istruzione, la Giunta regionale, nell'ambito delle dotazioni organiche complessive definite in base alle vigenti disposizioni e tenuto conto delle condizioni di disagio legate a specifiche situazioni locali, definisce le modalità e i criteri per la distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche. Nel rispetto dei criteri e delle modalità definiti dalla Giunta regionale, la direzione generale dell'Assessorato della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport, provvede alla distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche».

Le disposizioni ora riportate incidono illegittimamente nell'ambito della competenza statale.

2.2. — L'art. 9 detta disposizioni in materia di utilizzo del personale precario della scuola e distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche.

L'art. 5 dello statuto conferisce alla regione, alla lettera a), la facoltà di adottare norme di (mera) integrazione ed attuazione in materia di istruzione, in (ovvia e necessaria) conformità con le disposizioni contenute nella legislazione statale, in ottica di adattamento della stessa alle necessità scaturenti dalle peculiari caratteristiche della regione stessa.

Va subito evidenziato che la materia è stata oggetto di un accordo sottoscritto in data 31 luglio 2009 dal Ministro dell'istruzione e l'Assessore della pubblica istruzione della Regione Sardegna.

Il comma 3, nel quale peraltro non è fatto alcun riferimento all'accordo, attribuisce alla Regione ogni potere decisionale in merito alla programmazione ed attuazione degli interventi, e ciò in contrasto con quanto previsto all'ultimo periodo del punto I dell'accordo (che recita: «con successivo accordo tra l'ufficio scolastico regionale e la Regione Sardegna saranno concordate le modalità di attuazione del piano»).

Da ciò discende, con piena evidenza, non solo una violazione delle competenze statutarie di cui all'art. 5, lett. a), ma anche una patente violazione del principio di leale collaborazione, pure costituzionalmente tutelato.

2.3. — Anche la previsione del comma 4, prevedendo la distribuzione del personale alle istituzioni scolastiche da parte dell'Assessorato alla pubblica istruzione, potrebbe essere ricondotta in astratto nella materia di cui agli artt. 3 e 5 dello Statuto: non rientra, tuttavia, a ben vedere, nell'ordinamento degli uffici, né nello *status* dei dipendenti regionali. Quanto alla materia dell'istruzione, come appena illustrato, si tratta di competenza che non può essere esercitata in contrasto con la normativa statale.

Orbene, le norme che qui si impugnano incidono sull'ordinamento e l'organizzazione del sistema nonché sul rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, atteso che le dotazioni organiche delle scuole sono determinate sulla base degli ordinamenti degli studi definiti a livello nazionale e che l'utilizzo del personale (di competenza statale), è regolato dai contratti nazionali di comparto.

Nella determinazione dei criteri e delle modalità di assegnazione non è d'altro canto fatto alcun riferimento al rispetto della normativa statale in materia, nella misura in cui gli stessi costituiscono principi generali, e che non è previsto alcun coinvolgimento dell'Ufficio scolastico regionale, circostanza anche questa che si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione costituzionalmente tutelato.



Pertanto, il legislatore regionale eccede dalla competenza statutaria di cui agli artt. 3 e 5 dello statuto e viola l'art. 117, secondo comma, lett. *m*) della Costituzione (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni delle quali è garantita l'uniformità su tutto il territorio nazionale), nonché il principio di leale collaborazione che deve informare tutti i livelli di governo.

Anche l'art. 9, commi 3 e 4, dovrà pertanto esser dichiarato incostituzionale.

P. Q. M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, l'art. 3, commi 1, 2, 3, 12 e l'art. 9, commi 3 e 4 della legge della Regione Sardegna n. 3 del 7 agosto 2009, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna del 18 agosto 2009, n. 27, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 9 ottobre 2009.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 9 ottobre 2009;*
- 2) copia della Legge regionale impugnata;*
- 3) rapporto del Dipartimento degli affari regionali.*

Con ogni salvezza.

Roma, addì 14 ottobre 2009

L'avvocato dello Stato: Massimo SALVATORELLI

09C0718

N. 284

Ordinanza del 3 agosto 2009 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata sul ricorso proposto da Via Michele contro AUSL n. 2 di Potenza ed altri

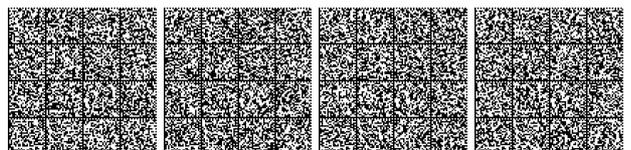
Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Composizione delle Commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap - Previsione della possibilità di nomina quali Presidenti delle stesse anche di medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a Medicina-Legale e della possibilità di sostituzione del componente in possesso di specializzazione in Medicina del lavoro, con medico in possesso di specializzazioni «equivalenti» a Medicina del lavoro - Irrazionalità per l'equiparazione di titoli di specializzazioni diversi caratterizzati da corsi di studi diversi - Contrasto con la normativa statale in materia (art. 1, comma 2, l. n. 295/1990).

- Legge della Regione Basilicata 30 gennaio 2007, n. 1, art. 20, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 391 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto dal dott. Via Michele, rappresentato e difeso dall'avv. Luca Di Mase, come da mandato a margine del ricorso, con domicilio eletto in Potenza, via N. Sauro n. 102;

Contro l'ex AUSL n. 2 di Potenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, come da mandato a margine della memoria di costituzione, con domicilio eletto in Potenza via Torraca n. 2, presso l'Ufficio legale dell'Ente; la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Maddalena Bruno, come da mandato in calce alla copia notificata del ricorso introduttivo del giudizio ed in virtù della del. G.R. n. 1986 del 13 dicembre 2008, con domicilio eletto in Potenza presso l'ufficio legale della regione, nei confronti della dott.ssa Maldini Morena,



rappresentata e difesa dall'avv. Maria Gabriella Cappiello, come da mandato a margine della memoria di costituzione, con domicilio eletto in Potenza, largo Isabella n. 29, presso lo studio legale dell'avv. A. Berardi; dott. Sangregorio Michele, non costituito in giudizio; dott.ssa Fragnito Assunta, non costituita in giudizio; dott. De Lisa Michele, non costituito in giudizio; dott. Perrotta Antongiulio, non costituito in giudizio; dott.ssa Rubino Caterina, non costituita in giudizio per l'annullamento della del. Commissario AUSL n. 2 di Potenza n. 864 del 18 settembre 2008 di nomina dei componenti delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap e dei seguenti atti, espressamente richiamati in tale delibera: del Direttore generale AUSL n. 2 di Potenza n. 847 del 5 settembre 2007; del. Commissario straordinario AUSL n. 2 di Potenza n. 109 del 18 febbraio 2008; ordinanza Direttore amministrativo AUST., n. 2 di Potenza n. 1 del 5 maggio 2008 di istituzione di apposito gruppo di lavoro per l'istruttoria delle domande pervenute; verbali nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 redatti dal predetto gruppo di lavoro rispettivamente il 22 maggio 2008, il 26 maggio 2008, il 4 giugno 2008, il 5 giugno 2008, il 9 giugno 2008, 23 giugno 2008 ed il 25 giugno 2008; circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007; nota. Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata prot. N. 155376 del 4 agosto 2008; parere Ufficio legale Regione Basilicata prot. n. 139195 del 14 luglio 2008; note AUSL n. 2 di Potenza prot. n. 31031 del 17 giugno 2008, prot. n. 31759 del 20 giugno 2008 e prot. n. 38068 del 24 luglio 2008, con le quali l'AUSL resistente aveva formulato alcuni quesiti alla Regione Basilicata;

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione della ex AUSL n. 2 di Potenza, della Regione Basilicata e della dott.ssa Maldini Morena;

Visto l'atto di motivi aggiunti, notificato il 10/12 dicembre 2008;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 luglio 2009 il dott. Pasquale Mastrantuono e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

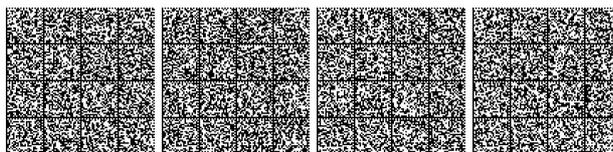
F A T T O

Con del. Direttore generale AUSL n. 2 di Potenza n. 14 del 9 gennaio 2003 veniva disposto il rinnovo per la durata di tre anni delle tre commissioni mediche di accertamento dell'invalidità, e dell'handicap (di cui due operanti con riferimento al territorio, ricadente nel Distretto sanitario di base di Potenza, ed una operante con riferimento al territorio, ricadente nel Distretto sanitario di base di Villa D'Agri): il ricorrente veniva nominato Presidente della II Commissione medica con sede in Potenza;

Con del. Direttore generale AUSL n. 2 di Potenza n. 67 del 30 gennaio 2006 veniva disposto il rinnovo per la durata di tre anni delle tre predette commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap: il ricorrente non veniva nominato componente di tali commissioni mediche;

Con l'art. 20, comma 7, l.r. n. 1/2007 la Regione Basilicata imponeva alle AUSL regionali di provvedere al rinnovo anticipato delle predette commissioni mediche, conformandosi alle disposizioni normative contenute nell'art. 1, commi 2 e 3, legge n. 295/1990 (tali norme stabiliscono che le suddette commissioni mediche devono essere: 1) «composte da un medico specialista in medicina legale, che assume le funzioni di presidente, e da due medici, di cui uno scelto prioritariamente tra gli specialisti in medicina del lavoro», «scelti tra i medici dipendenti o convenzionati» dell'USL territorialmente competente; 2) «integrate con un sanitario in rappresentanza, rispettivamente, dell'Associazione nazionale dei mutilati ed invalidi civili, dell'Unione italiana ciechi, dell'Ente nazionale per la protezione dei sordomuti e dell'Associazione nazionale delle famiglie dei fanciulli ed adulti Subnormali, ogni qualvolta devono pronunciarsi su invalidi appartenenti alle rispettive categorie») ed «al principio della discontinuità e della rotazione» (anche per quanto riguarda le designazioni delle Associazioni di categoria), «computando gli incarichi pregressi», tramite apposite procedimenti, indetti «con avviso pubblico rivolto ai sanitari del Servizio sanitario regionale» (cf: art. 20, comma 1, l.r. n. 1/2007); inoltre, l'art. 20, comma 2, l.r. n. 1/2007 stabiliva che per la scelta dei medici componenti delle citate commissioni mediche: 1) dovevano essere preferiti i medici dipendenti «in servizio presso una delle Aziende sanitarie locali regionali» rispetto ai medici convenzionati con il Servizio sanitario regionale; 2) doveva tenersi conto anche delle specializzazioni «equivalenti» a medicina legale ed a medicina del lavoro;

Con delibere Direttore generale n. 847 del 5 settembre 2007 e Commissario n. 109 del 18 febbraio 2008 l'AUSL n. 2 di Potenza indicava il procedimento, finalizzato alla nomina dei componenti delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, ed approvava il relativo avviso pubblico; tale avviso pubblico (pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Basilicata dell'1° marzo 2008 e sul sito informatico dell'AUSL resistente fino al 15 aprile 2008), per quel che interessa ai fini della decisione della controversia in esame, prevedeva che: 1) le commissioni mediche di cui è causa dovevano essere composte da tre medici, di cui «uno specialista in medicina legale o, in assenza, uno specialista in una delle discipline affini secondo il decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998»,



che avrebbe assunto le funzioni di presidente, ed «uno scelto prioritariamente tra quelli con specializzazione in medicina del lavoro o, in assenza, uno specialista in una delle discipline affini secondo il decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998» (al riguardo veniva specificato che tali medici dovevano essere scelti prioritariamente tra quelli con specializzazione in medicina legale o in medicina del lavoro, che avevano presentato la domanda, in servizio presso una delle AUSL regionali oppure, «in assenza delle figure professionali specifiche o equivalenti», medici convenzionati con il Servizio sanitario regionale, con la puntualizzazione che per «figure professionali equivalenti» dovevano intendersi i medici, in possesso di una specializzazione, qualificata come affine alle predette specializzazioni in medicina legale o in medicina del lavoro dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998); 2) le domande di partecipazione dovevano essere presentate entro il termine perentorio del 15 aprile 2008; 3) in tali domande i partecipanti dovevano indicare a pena di esclusione: *a)* il rapporto di lavoro con l'AUSL; *b)* le sedi di commissione, per le quali si intendeva partecipare; *c)* la «specializzazione, eventualmente posseduta, in medicina legale e/o in medicina del lavoro»; *d)* la «precedente partecipazione a commissioni mediche» di accertamento dell'invalidità e dell'handicap presso le AUSL della Regione Basilicata, con specificazioni delle funzioni svolte (cioè se presidente o componente) e dei periodi di durata; *e)* un *curriculum* formativo e professionale, in cui dovevano essere dichiarati i titoli di studio, di carriera, di attività professionali ed «ogni altro requisito, ritenuto utile», «debitamente documentati»; 4) la scelta dei componenti delle citate commissioni mediche sarebbe stata effettuata dal commissario, «tenuto conto dei *curricula* formativo professionali e dei titoli specifici posseduti, presentati dai partecipanti, con esclusione di qualunque criterio comparativo», ed in conformità all'art. 20 l.r. n. 1/2007, con la puntualizzazione che «ai fini della discontinuità e della rotazione degli incarichi» sarebbero stati computati «gli incarichi cessati alla data di entrata in vigore della l.r. n. 1/2007», mentre non sarebbero stati computati «gli incarichi di durata triennale, formalmente attribuiti con delibera del direttore generale e non ancora scaduti alla data di entrata in vigore della l.r. n. 1/2007, a condizioni che trattasi di primo incarico, come precisato» nella circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007 (al riguardo veniva pure precisato che il principio della discontinuità e della rotazione non si applicava ai medici, che avevano svolto l'incarico di componente supplente delle predette commissioni mediche, se nell'attività, sostitutiva del componente titolare non avevano «operato con carattere di continuità»);

Entro il predetto termine perentorio del 15 aprile 2008 il ricorrente presentava la domanda di partecipazione, alla quale allegava il proprio *curriculum*, con la quale evidenziava di: *a)* essere Direttore dell'Unità operativa di medicina del lavoro dell'AUSL resistente; *b)* concorrere per la nomina di una delle due commissioni mediche, aventi sede a Potenza; *c)* di essere in possesso sia della specializzazione in medicina legale, sia della specializzazione in medicina del lavoro; *d)* essere già, stato per due volte (precisamente dal 1990 al 1999 e dal 9 gennaio 2003 al 29 gennaio 2006) componente titolare di tali commissioni mediche presso l'AUSL resistente;

Con nota del 30 aprile 2008 il Commissario dell'AUSL resistente evidenziava la necessità di individuare un apposito gruppo di lavoro per l'istruttoria delle domande pervenute: tale gruppo di lavoro veniva costituito con ordinanza direttore amministrativo AUSL n. 2 di Potenza n. 1 del 5 maggio 2008;

Con del. n. 864 del 18 settembre 2008 il Commissario dell'AUSL resistente, dopo aver richiamato l'art. 20 l.r. 1/2007, l'art. 1, comma 2, legge n. 295/1990, contenuto dell'avviso pubblico (pubblicato nel B.U.R. del 1° marzo 2008), l'ordinanza Direttore amministrativo AUSL n. 2 di Potenza n. 1 del 5 maggio 2008, i verbali nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 redatti dal predetto gruppo di lavoro rispettivamente il 22 maggio 2008, il 26 maggio 2008, il 4 giugno 2008, il 5 giugno 2008, il 9 giugno 2008, 23 giugno 2008 ed il 25 giugno 2008, la circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007, la nota Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata prot. n. 155376 del 4 agosto 2008, il parere Ufficio legale Regione Basilicata prot. n. 139195 del 14 luglio 2008 e le note AUSL n. 2 di Potenza prot. n. 31031 del 17 giugno 2008, prot. n. 31759 del 20 giugno 2008 e prot. 38068 del 24 luglio 2008 (con le quali l'AUSL resistente aveva formulato alcuni quesiti alla Regione Basilicata), nominava i nuovi componenti delle tre commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, le quali avrebbero iniziato ad operare 11 novembre 2008 (per la I Commissione, avente sede a Potenza, venivano nominati: tra i componenti titolari, come presidente il dott. Sangregorio Michele, in possesso della specializzazione in igiene e medicina preventiva, cioè di una disciplina, qualificata affine dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 alla specializzazione in medicina legale, e come componenti le dott.sse Maldini Morena, in possesso della specializzazione in igiene e medicina preventiva, cioè di una disciplina, qualificata affine dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 alla specializzazione in medicina legale, e Fragnito Assunta, in possesso della specializzazione in medicina interna, cioè di una disciplina, non qualificata affine dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 sia alla specializzazione in medicina legale che alla specializzazione in medicina del lavoro; tra i componenti supplenti, come presidente il dott. Massacri Rosario, in possesso della specializzazione in medicina legale, e come componenti la dott.ssa Petronzio Maria Felicia, in possesso della specializzazione in medicina del lavoro, ed il dott. Provenzano Bruno, in possesso della specializzazione in geriatria, cioè di una disciplina, non qualificata affine dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 sia alla specializzazione in medicina legale che alla specializzazione in medicina del lavoro; per la II Commissione, avente sede a Potenza, venivano nominati: come presidente il dott. De Lisa Michele, in possesso della specializzazione in igiene e medicina

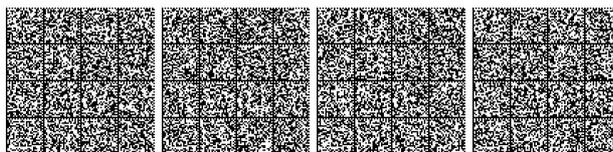


preventiva, cioè di una disciplina, qualificata affine dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 alla specializzazione in medicina legale, e come componenti il dott. Perrotta Antongiulio, in possesso delle specializzazioni in medicina del lavoro ed in igiene e medicina preventiva, cioè di una disciplina, qualificata affine dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 alla specializzazione in medicina legale, e la dott.ssa Rubino Caterina, per la quale l'impugnata del Commissario AUSL n. 2 di Potenza n. 864 del 18 settembre 2008 non indicava il possesso di alcun titolo di specializzazione: circostanza confermata anche in seguito all'acquisizione di tutti gli atti del procedimento in commento; tra i componenti supplenti, come presidente il dott. Corbo Giuseppe, in possesso della specializzazione in medicina legale, e come componenti il dott. Cianciarulo Nicola M. Egidio, in possesso della specializzazione in igiene e medicina preventiva, cioè di una disciplina, qualificata affine dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 alla specializzazione in medicina legale, ed il dott. Romano Ciro, per il quale l'impugnata del Commissario AUSL n. 2 di Potenza n. 864 del 18 settembre 2008 non indicava il possesso di alcun titolo di specializzazione: dall'acquisizione di tutti gli atti del procedimento in commento è emerso che il dott. Romano Ciro è specializzato in endocrinochirurgia), atteso che «nella scelta dei componenti titolari e supplenti il principio di continuità, di rotazione e di rinnovamento degli incarichi aveva svolto un ruolo nodale, nel rispetto della presenza dei requisiti di specializzazione, richiesti dall'art. 1, comma 2, legge n. 295/1990»;

Tale del. Commissario AUSL n. 2 di Potenza n. 864 del 18 settembre 2008 (unitamente ai seguenti atti, espressamente richiamati in tale delibera: del. Direttore generale AUSL n. 2 di Potenza n. 847 del 5 settembre 2007; del. Commissario AUSL n. 2 di Potenza n. 109 del 18 febbraio 2008; ordinanza Direttore amministrativo AUSL n. 2 di Potenza n. 1 del 5 maggio 2008; verbali nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 redatti dal predetto gruppo di lavoro rispettivamente il 22 maggio 2008, il 26 maggio 2008, il 4 giugno 2008, il 5 giugno 2008, il 9 giugno 2008, 23 giugno 2008 ed il 25 giugno 2008; circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007; nota. Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata prot. n. 155376 del 4 agosto 2008; parere Ufficio legale Regione Basilicata prot. n. 139195 del 14 luglio 2008; note AUSL n. 2 di Potenza prot. n. 31031 del 17 giugno 2008, prot. n. 31759 del 20 giugno 2008 e prot. n. 38068 del 24 luglio 2008) è stata impugnata con il presente ricorso (notificato il 7 ottobre 2008 all'ex AUSL n. 2 di Potenza, alla Regione Basilicata ed ai medici, nominati componenti titolari delle due commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e degli handicap, aventi sede nel Comune di Potenza; al riguardo va pure evidenziato che il ricorso in esame è stato rinotificato alla dott.ssa Fragnito Assunta il 14 ottobre 2008), deducendo la violazione dell'art. 20 l.r. n. 1/2007, dell'art. 1, comma 2, l. n. 295/1990, delle disposizioni dell'avviso pubblico (pubblicato nel B.U.R. dell'1° marzo 2008), l'eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di motivazione e sviamento (con tale ricorso il ricorrente faceva presente e con istanza del 19 settembre 2008 aveva chiesto di accedere a tutti gli atti presupposti alla del. Commissario straordinario AUSL n. 2 di Potenza n. 864 del 18 settembre 2008, ma non aveva ancora visionato l'ordinanza Direttore amministrativo AUSL n. 2 di Potenza n. 1 del 5 maggio 2008, verbali gruppo di lavoro n. 1 del 22 maggio 2008, n. 2 del 26 maggio 2008, n. 3 del 4 giugno 2008, n. 4 del 5 giugno 2008, n. 5 del 9 giugno 2008, n. 6 del 23 giugno 2008 e n. 7 del 25 giugno 2008, la circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007, la nota Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata prot. N. 155376 del 4 agosto 2008, il parere Ufficio legale Regione Basilicata prot. n. 139195 del 14 luglio 2008 e le note AUSL n. 2 di Potenza prot. n. 31031 del 17 giugno 2008, prot. . 31759 del 20 giugno 2008 e prot. n. 38068 del 24 luglio 2008, per cui si riservava di proporre motivi aggiunti dopo aver acquisito e copie di tali atti);

Si è costituita in giudizio l'AUSL resistente, la quale sosteneva l'infondatezza del ricorso, depositando soltanto la circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007; si è costituita in giudizio pure la dott.ssa Maldini Morena, la quale sosteneva l'infondatezza del ricorso;

Con ordinanza istruttoria n. 137 del 23 ottobre 2008 questo Tribunale ha disposto: 1) l'acquisizione: a) dei seguenti atti, presupposti all'impugnata del. Commissario AUSL n. 2 di Potenza n. 864 del 18 settembre 2008, espressamente richiamati in tale delibera e pure impugnati con il ricorso in epigrafe: del. Direttore generale AUSL n. 2 di Potenza n. 847 del 5 settembre 2007; del. Commissario straordinario AUSL n. 2 di Potenza n. 109 del 18 febbraio 2008; ordinanza Direttore amministrativo AUSL n. 2 di Potenza n. 1 del 5 maggio 2008; verbali nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 redatti dal predetto gruppo di lavoro rispettivamente 22 maggio 2008, il 26 maggio 2008, il 4 giugno 2008, il 5 giugno 2008, il 9 giugno 2008, 23 giugno 2008 ed il 25 giugno 2008; nota. Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata prot. n. 155376 del 4 agosto 2008; parere Ufficio legale Regione Basilicata prot. n. 139195 del 14 luglio 2008; note AUSL n. 2 di Potenza prot. n. 31031 del 17 giugno 2008, prot. n. 31759 del 20 giugno 2008 e prot. n. 38068 del 24 luglio 2008; b) delle domande e dei *curriculum*, presentati dai medici, nominati componenti titolari e componenti supplenti delle due commissioni mediche di accertamento dell'invalidità, e dell'handicap, aventi la sede nel Comune di Potenza, cioè dei dott. Sangregorio Michele, Maldini Morena, Fragnito Assunta, De Lisa Michele, Perrotta Antongiulio, Rubino Caterina, Massari Roberto, Petronzio Maria Felicia, Provenzano Bruno, Corbo Giuseppe, Cianciarulo Nicola M. Egidio e Romano Ciro; 2) l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei medici, nominati componenti supplenti delle due commissioni mediche di accertamento dell'invalidità, e dell'handicap,



aventi la sede nel Comune di Potenza, cioè nei confronti dei dott. Massari Rosario, Petronzio Maria Felicia, Provenzano Bruno, Corbo Giuseppe, Cianciarulo Nicola M. Egidio e Romano Ciro;

L'AUSL resistente depositava i documenti richiesti in data 21 novembre 2008; il ricorrente in data 3/25 novembre 2008 integrava il contraddittorio nei confronti dei predetti medici, nominati supplenti delle due commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, aventi sede a Potenza;

Con atto di motivi aggiunti (notificato il 10/12 dicembre 2008) il ricorrente, oltre a ribadire i motivi di impugnazione già articolati con il ricorso principale, ha dedotto la violazione del punto 9 della circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007 (ai sensi del quale «in caso di domande di medici specialisti in medicina legale inferiore alle commissioni da nominare in via temporanea doveva essere nominato un medico specialista in medicina legale, in deroga al principio del divieto di far parte di più commissioni, fermo restando la riproposizione dell'avviso pubblico per tale nomina»), ritenendo che tale disposizione doveva essere interpretata nel senso che il principio, secondo cui tali commissioni dovevano essere presiedute obbligatoriamente da un medico specialista in medicina legale, prevaleva anche sui principi della discontinuità e della rotazione, stabiliti dall'art. 20, comma 1, l.r. n. 1/2007; con tale atto di motivi aggiunti il ricorrente ha anche evidenziato che i medici specializzati in medicina legale, che avevano presentato la domanda di partecipazione al procedimento di evidenza pubblica in commento, erano 8, ma solo il ricorrente, essendo dipendente dell'AUSL resistente, possedeva i requisiti per essere nominato, in quanto i dott. Iannelli Italia, Corbo Giuseppe, Mercurio Luigi, Massari Rosario ed Aulicino Silvano Michele erano solo convenzionati con il Servizio sanitario regionale (e perciò in base all'art. 20, comma 2, l.r. n. 1/2007 tali medici potevano essere nominati soltanto in assenza di medici specializzati in medicina legale o in una disciplina «equivalente», cioè affine ai sensi del d.m. del 31 gennaio 1998), mentre i dott. Greco Mario e De Sanctis Domenico erano dipendenti dell'Azienda ospedaliera San Carlo di Potenza (al riguardo va rilevato che l'Ufficio legale della Regione Basilicata con parere prot. n. 139195 del 17 luglio 2008 ha ritenuto che sia l'art. 20, commi 1 e 2, l.r. 1/2007, sia il punto 4 della circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007, dovevano essere interpretati nel senso che i medici, dipendenti dell'Azienda ospedaliera San Carlo di Potenza non potevano partecipare alla procedura concorsuale in esame; sebbene tale interpretazione non risulta persuasiva, il collegio non deve esaminare tale questione, in quanto i dott. Greco Mario e De Sanctis Domenico, dipendenti dell'Azienda ospedaliera San Carlo di Potenza, non hanno proposto ricorso dinanzi a questo T.A.R.);

Inoltre, dall'intera documentazione acquisita in giudizio è emerso che: 1) tra gli 8 medici specializzati in medicina legale, tra cui il ricorrente, solo i dott. Corbo Giuseppe e Massari Rosario, convenzionati con il Servizio sanitario regionale, non erano mai stati componenti di commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap; 2) tra i 9 medici specializzati in medicina del lavoro, tra cui il ricorrente, solo i dott. Petronzio Maria Felicia e Perrotta Antongiulio, dipendenti dell'AUSL resistente, non erano mai stati componenti di commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap;

Con ordinanza n. 45 del 28 gennaio 2009 questo Tribunale ha respinto l'istanza di provvedimento cautelare: tale ordinanza è stata riformata dalla sez. V del Consiglio di Stato con ordinanza n. 1831 del 7 aprile 2009;

Con memoria conclusionale del 26/27 giugno 2009 il ricorrente ha sollevato i questione di legittimità costituzionale sia del primo che del secondo comma dell'art. 20 l.r. 1/2007, per contrasto con gli artt. 38 e 117, secondo comma, lett. m) e o), della Costituzione, sostenendo l'illegittimità costituzionale sia del principio della discontinuità e/o della rotazione che dell'equivalenza delle specializzazioni in medicina legale e in medicina del lavoro con le specializzazioni affini ai sensi del d.m. 31 gennaio 1998.

All'udienza pubblica dell'8 luglio 2009 il ricorso passava in decisione.

D I R I T T O

Questo tribunale ritiene con la presente ordinanza di sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, l.r. 1/2007, per contrasto con gli artt. 3 e 117 terzo comma, della Costituzione nella parte in cui, per la composizione delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, ha previsto che possono essere nominati presidenti di tali commissione mediche anche i medici il possesso di specializzazioni «equivalenti» a medicina legale e che il componente in possesso della specializzazione in medicina del lavoro possa essere sostituito anche da medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a medicina del lavoro.

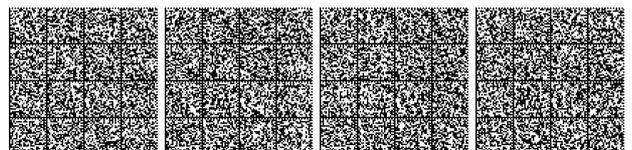
In via preliminare, va precisato che secondo il collegio non risultano pertinenti i parametri di riferimento costituzionali citati dal ricorrente nella memoria conclusionale 26/27 giugno 2009, cioè gli artt. 38 e 117, secondo comma, lett. m) e o), della Costituzione, attesoché: 1) i criteri, volti ad individuare i componenti delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, non intaccano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione; 2) la materie dell'assistenza e della previdenze sociale, previste dagli artt. 38 (il



quale disciplina alcuni principi di tali materie) e 117, secondo comma, lett. o) (il quale attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato soltanto la materia della previdenza sociale), della Costituzione si riferiscono al complesso sistema di sicurezza sociale attraverso il quale lo Stato garantisce la realizzazione del fine pubblico della solidarietà nei confronti dei cittadini bisognosi (perché indigenti e/o inabili al lavoro nel caso dell'assistenza sociale) e della tutela dei lavoratori subordinati (ed anche autonomi) e dei loro familiari a carico dai rischi derivanti da alcuni eventi dannosi (come per es. la vecchiaia, gli infortuni e/o le malattie professionali, l'invalidità, la malattia, la disoccupazione involontaria, ... nel caso della previdenza sociale), mediante l'erogazione di prestazioni in denaro e/o in servizi gratuiti, per cui l'espresso riferimento agli «organi ed istituti predisposti od integrati dallo Stato», compiuto dall'art. 38, quarto comma, della Costituzione, va collegato agli enti e/o agli istituti previdenziali e/o assistenziali, che erogano le suddette prestazioni in denaro e/o in servizi gratuiti; 3) mentre l'accertamento e la valutazione del grado di invalidità rientrano nell'ambito oggettivo della diversa materia della «Tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, cioè di una materia, di legislazione concorrente, in cui allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali ed alle regioni l'emanazione della normativa di dettaglio (a riprova di ciò *cf.* l'art. 130, comma 3, decreto legislativo n. 112/1998, il quale ha esplicito riferimento al principio della separazione tra la fase dell'accertamento sanitario, alla quale sono preposte le Commissioni mediche presso le AAUSSL di cui è causa, e quella della concessione dei benefici economici in materia di invalidità civile, la quale spetta ai competenti organi statali ed agli enti previdenziali).

Al riguardo va evidenziato che l'art. 1, commi 2 e 3, legge n. 295/1990 statuisce che le predette commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap devono essere: 1) «composte da un medico specialista, in medicina legale, che assume le funzioni di presidente, e da due medici, di cui uno scelto prioritariamente tra gli specialisti in medicina del lavoro», «scelti tra i medici dipendenti o convenzionati» dell'USL territorialmente competente; 2) «integrate con un sanitario in rappresentanza, rispettivamente, dell'Associazione nazionale dei mutilati ed invalidi civili, dell'Unione italiana ciechi, dell'Ente nazionale per la protezione dei sordomuti e dell'Associazione nazionale delle famiglie dei fanciulli ed adulti subnormali, ogni qualvolta devono pronunciarsi su invalidi appartenenti alle rispettive categorie». Mentre l'art. 20 l.r. n. 1/2007 stabilisce: A) al comma 1, che le commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap: 1) sono nominate dal Direttore generale di ciascuna AUSL, «previa emanazione di un avviso pubblico rivolto ai sanitari ed agli operatori sociali del Servizio sanitario regionale»; 2) sono composte «in conformità con quanto disposto ai commi 2 e 3 dell'art. 1 della citata legge» n. 295/1990; 3) durano in carica 3 anni «e sottostanno al principio della discontinuità, e della, rotazione, anche per quanto riguarda le designazioni delle associazioni di categoria», con la puntualizzazione che «ogni componente non può far parte contemporaneamente di più commissioni»; B) al comma 2, che «per la composizione» di tali «commissioni, le aziende sanitarie fanno ricorso a professionisti in servizio presso una delle aziende sanitarie locali regionali e, in assenza delle figure professionali specifiche o equivalenti, ai medici convenzionati con il Servizio sanitario regionale» (tale comma 2 prevede anche la presenza nell'ambito delle predette commissioni mediche di «un interprete in sostituzione o in collegamento con l'assistente sociale in qualità di assistente esperto di aiuto alle persone invalide (sordomuti) ai sensi della legge n. 104/1992»).

Dall'interpretazione congiunta dei predetti commi 1 e 2 dell'art. 20 l.r. n. 1/2007 si evince chiaramente che con le parole «figure professionali specifiche o equivalenti», contenute nel comma 2 dell'art. 20 l.r. n. 1/2007, la Regione Basilicata abbia voluto prevedere che: 1) possono essere nominati presidenti di tali commissione mediche anche i medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a medicina legale; 2) il componente in possesso della specializzazione in medicina del lavoro possa essere sostituito anche da medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a medicina del lavoro; 3) inoltre, le parole «figure professionali equivalenti» non possono non essere interpretate che nel senso di medici in possesso di una specializzazione, qualificata come affine alle predette specializzazioni in medicina legale o in medicina del lavoro dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998; a riprova di ciò *cf.* la penultima e l'ultima pagina dell'avviso pubblico del procedimento di evidenza pubblica in commento (finalizzato alla nomina dei componenti delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap), approvato con delibere Direttore generale AUSL n. 2 di Potenza n. 847 del 5 settembre 2007 e Commissario AUSL n. 2 di Potenza n. 109 del 18 febbraio 2008, nelle quali viene espressamente specificato che medici, componenti delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, dovevano essere scelti prioritariamente tra quelli con specializzazione in medicina legale o in medicina del lavoro, che avevano presentato la domanda, in servizio presso una delle AUSL regionali oppure, «in assenza delle figure professionali specifiche o equivalenti», medici convenzionati con il Servizio sanitario regionale, con la puntualizzazione che per «figure professionali equivalenti» dovevano intendersi i medici, in possesso di una specializzazione, qualificata come affine alle predette specializzazioni in medicina legale o in medicina del lavoro dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 (ed inoltre con tale avviso pubblico veniva altresì precisato che secondo tale decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 erano considerate affini: a) alla specializzazione in medicina legale le specializzazioni in anatomia patologica, tossicologia forense, medicina del lavoro e igiene e medicina preventiva; b) alla specializzazione in medicina del lavoro le specializzazioni in tossicologia, tossicologia medica, tossicologia forense, epidemiologia, igiene, igiene ed epidemiologia, igiene pubblica, igiene e medicina preventiva, sanità pubblica, organizzazione dei servizi sanitari di base, igiene del lavoro, medicina scolastica, igiene scolastica, igiene e tecnica ospedaliera, igiene e organizzazione dei servizi ospedalieri, tecnica e direzione ospedaliera, igiene generale e speciale e tecnologie biomediche).



La suddetta questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, l.r. n. 1/2007, nella parte in cui (per la composizione delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap) equipara i medici specializzati in medicina legale ed in medicina del lavoro ai medici specializzati in una delle discipline affini ai sensi del d.m. del 31 gennaio 1998, risulta rilevante nel presente giudizio, dal momento che, in caso di illegittimità costituzionale della predetta parte dell'art. 20, comma 2, l.r. n. 1/2007, il ricorrente avrebbe dovuto essere nominato quantomeno componente supplente di una delle due commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, aventi sede a Potenza, in quanto dall'intera documentazione acquisita in giudizio è emerso che: 1) tra gli 8 medici specializzati in medicina legale, tra cui il ricorrente: a) solo i dott. Corbo Giuseppe e Massari Rosario, convenzionati con il Servizio sanitario regionale, non erano mai stati componenti di commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap; b) solo il ricorrente, essendo dipendente dell'AUSL resistente, possedeva i requisiti per essere nominato, in quanto i dott. Iannelli Italia, Corbo Giuseppe, Mercurio Luigi, Massari Rosario ed Aulicino Silvano Michele erano solo convenzionati con il Servizio sanitario regionale (e perciò in base all'art. 20, comma 2, l.r. n. 1/2007 tali medici potevano essere nominati soltanto in assenza di medici specializzati in medicina legale o in una disciplina «equivalente», cioè affine ai sensi del d.m. del 31 gennaio 1998), mentre i dott. Greco Mario e De Sanctis Domenico erano dipendenti dell'Azienda ospedaliera San Carlo di Potenza; 2) tra i 9 (medici specializzati in medicina del lavoro, tra cui il ricorrente, solo i dott. Petronzio Maria Felicia e Pernotta Antongiulio, dipendenti dell'AUSL resistente, non erano mai stati componenti di commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap.

Secondo il Collegio tale art. 20, comma 2, l.r. n. 1/2007, nella parte in cui, per la composizione delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, ha previsto che possono essere nominati presidenti di tali commissioni mediche anche i medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a medicina legale e che il componente in possesso della specializzazione in medicina del lavoro possa essere sostituito anche da medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a medicina del lavoro, contrasta, con gli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, atteso che: 1) l'art. 1, comma 2, legge n. 295/1990, nella parte in cui statuisce che le commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap devono essere «composte da un medico specialista in medicina legale, che assume le funzioni di presidente, e da due medici, di cui uno scelto prioritariamente tra gli specialisti in medicina del lavoro» («scelti tra i medici dipendenti o convenzionati») dell'USL territorialmente competente), costituisce una norma di principio fondamentale nell'ambito della materia di legislazione concorrente della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (nel testo così sostituito dall'art. 3 legge cost. 3/2001), che non può essere derogata dal legislatore regionale; 2) inoltre, sussistono alla luce dell'art. 3 Cost. (e del sottostante principio di ragionevolezza delle leggi: c.d. eccesso di potere legidativo) idonee ragioni per differenziare la posizione dei dirigenti medici, specializzati in medicina legale ed in medicina del lavoro, rispetto ai medici, specializzati in una disciplina, considerata dal d.m. 31 gennaio 1998 «equipollente» e/o «affine» a medicina legale ed a medicina del lavoro soltanto con riferimento ai requisiti ammissione «per la partecipazione ai concorsi di primo livello dirigenziale del ruolo sanitario» (in attuazione dell'art. 15, comma 7, d.lgs. n. 502/1992), tenuto conto della diversità dei predetti titoli di specializzazioni e dei diversi corsi di studi per conseguire i suddetti titoli di specializzazioni.

Al riguardo va, altresì, rilevato che non può condividersi l'interpretazione del punto 9 della circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007, proposta dal ricorrente, secondo cui il principio che tali commissioni devono essere presiedute obbligatoriamente da un medico specialista in medicina legale (o in una disciplina affine ai sensi del d.m. del 31 gennaio 1998) prevale anche sui principi della discontinuità e della rotazione, stabiliti dall'art. 20, comma 1, l.r. n. 1/2007, in quanto dall'interpretazione congiunta dei primi due commi dell'art. 20 l.r. 1/2007, si ricava agevolmente che vanno rispettati congiuntamente sia il criterio della discontinuità e della rotazione, previsto dal legislatore regionale, sia il criterio del possesso delle specializzazioni in medicina legale o in medicina del lavoro (o discipline affini ai sensi del d.m. del 31 gennaio 1998); inoltre, risulta irrilevante la formulazione della premessa dell'avviso pubblico del procedimento di evidenza pubblica in esame (finalizzato alla nomina dei componenti delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap), approvato con delibere Direttore generale AUSL n. 2 di Potenza n. 847 del 5 settembre 2007 e Commissario AUSL n. 2 di Potenza n. 109 del 18 febbraio 2008, dove viene affermato che le commissioni mediche di cui è causa dovevano essere composte da tre medici, di cui «uno specialista in medicina legale o, in assenza, uno specialista in una delle discipline affini secondo il decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998», che avrebbe assunto le funzioni di presidente, ed «uno scelto prioritariamente tra quelli con specializzazione in medicina del lavoro o, in assenza, uno specialista in una delle discipline affini secondo il decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998», in quanto nella successiva parte, relativa ai criteri di selezione dei membri delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità, e dell'handicap, dello stesso avviso pubblico veniva precisato che tali medici dovevano essere scelti prioritariamente tra quelli con specializzazione in medicina legale o in medicina del lavoro, che avevano presentato la domanda, in servizio presso una delle AUSL regionali oppure, «in assenza delle figure professionali specifiche o equivalenti», medici convenzionati con il Servizio sanitario regionale, con la puntualizzazione che per «figure professionali equivalenti»



dovevano intendersi i medici, in possesso di una specializzazione, qualificata come affine alle predette specializzazioni in medicina legale o in medicina del lavoro dal decreto Ministero della salute del 31 gennaio 1998 (al riguardo *cf.* pure il punto 8 della predetta circolare esplicativa Dirigente generale Dipartimento salute, sicurezza e solidarietà sociale Regione Basilicata del 26 aprile 2007).

Mentre il Collegio ritiene costituzionalmente legittimo il criterio opportuno della discontinuità e della rotazione, previsto dal legislatore regionale, perché integra la normativa statale, la quale nella materia «Tutela della salute» può solo stabilire i principi fondamentali; ma anche se il principio della discontinuità e della rotazione, stabilito dalla Regione Basilicata, dovesse assumere la configurazione di un principio fondamentale che può essere previsto soltanto dallo Stato, poiché il legislatore statale non ha previsto alcuna norma contrastante con tale principio, va applicato il principio della cedevolezza ex art. 1, comma 2, legge n. 131/2003 (intitolata «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3»), ai sensi del quale le norme regionali continuano ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle successive e contrastanti norme statali, «fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale».

Pertanto, il giudizio sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale, in attesa della soluzione da parte della medesima Corte costituzionale della suddetta sollevata questione di legittimità costituzionale.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi (riservato esclusivamente alla Corte costituzionale) con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, va confermata la sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati, disposta dalla sez. V del Consiglio di Stato con ordinanza n. 1831 del 7 aprile 2009, fino all'esito del controllo della Corte costituzionale sulla norma sospetta di incostituzionalità: al riguardo va precisato che tale sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati non comporta la disapplicazione della norma vigente, ma tende a conciliare il bisogno di tutela immediata dei ricorrenti con il carattere accentrato del controllo di costituzionalità delle leggi, evitando inoltre un'eventuale e successiva invalidazione della procedura selettiva in esame nel frattempo già espletata (sul punto *cf.* per es. C.d.S. Ad. Plen. ord. n. 2 del 20 dicembre 1999). Poiché, come sopra detto, dall'intera documentazione acquisita giudizio è emerso che solo i medici specializzati in medicina legale dott. Corbo Giuseppe e Massari Rosario, convenzionati con il Servizio sanitario regionale, ed i medici specializzati in medicina del lavoro dott. Petronzio Maria Felicia e Perrotta Antongiulio, dipendenti dell'AUSL resistente, non sono mai stati componenti di commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, nelle more il ricorrente (specializzato sia in medicina legale che in medicina del lavoro) va nominato quantomeno componente supplente di una delle due commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, aventi sede a Potenza.

P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta, infondatezza della questione legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, l.r. n. 1/2007, per contrasto con gli artt. 3 e 117, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui, per la composizione delle commissioni mediche di accertamento dell'invalidità e dell'handicap, ha previsto che possono essere nominati presidenti di tali commissione mediche anche i medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a medicina legale e che il componente in possesso della specializzazione in medicina del lavoro possa essere sostituito anche da medici in possesso di specializzazioni «equivalenti» a medicina del lavoro.

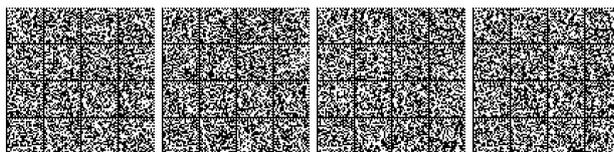
Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge Cost. n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953, dispone la sospensione del giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina altresì che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale della Basilicata, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Basilicata.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del giorno 8 luglio 2009.

Il Presidente: CAMOZZI

L'estensore: MASTRANTUONO



N. 285

*Ordinanza del 23 marzo 2009 emessa dal Giudice di pace di Prato
nel procedimento civile promosso da Hu Jinyu contro Compagnia Assicuratrice Unipol S.p.A.*

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Azione proposta da soggetto danneggiato da sinistro stradale nei confronti della propria compagnia di assicurazione e dei responsabili civili - Disciplina del sistema di risarcimento diretto introdotto dal Codice delle assicurazioni private - Ritenuta preclusione della possibilità di esercitare la pretesa risarcitoria nei confronti del responsabile civile e della sua compagnia di assicurazione, in linea con il principio generale del *neminem laedere* - Estraneità ai principi e ai criteri direttivi della delega conferita al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni - Eccesso di delega - Ingiustificata disparità di trattamento dei danneggiati in situazioni non ragionevolmente differenziabili - Incidenza sul diritto del danneggiato di difendersi anche in sede stragiudiziale mediante l'assistenza di un legale di fiducia.

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, artt. 149 e 150; decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76 [in relazione all'art. 4, comma 1, lett. b), della legge delega 29 luglio 2003, n. 229].

IL GIUDICE DI PACE

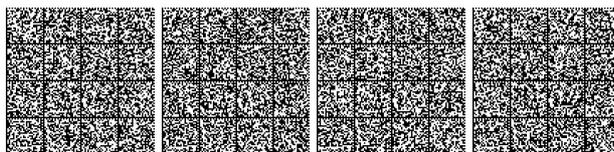
Letta la comparsa di costituzione e risposta depositata in atti dalla Unipol Assicurazioni S.p.A. nella causa iscritta al n. R.G. 438/2008 presso questo giudice di pace, instaurata da Hu Jinyu avente ad oggetto domanda di risarcimento danni da sinistro stradale, con la quale la convenuta compagnia di assicurazioni sollevava questione di incostituzionalità delle disposizioni di cui all'articoli 149-150 d.lgs. n. 209/2005 e del regolamento di attuazione (d.P.R. n. 254/2006) ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e dell'art. 23 legge n. 87/1953; ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla convenuta in relazione agli articoli 149 e 150 della Costituzione in relazione agli articoli 3 e 76 della Costituzione della Repubblica italiana; osservato e rilevato che, ad avviso di questo giudice, le summenzionate norme acquistano rilevanza sotto il profilo dell'incostituzionalità; ritenuta quindi la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla convenuta degli articoli 149 e 150 del codice delle assicurazioni per contrasto con gli articoli 3 e 76 della Costituzione; riportandosi alla narrativa di cui alla comparsa di costituzione e risposta ed alla verbalizzazione della convenuta alle udienze del 1° febbraio 2008 e del 7 marzo 2008, a scioglimento della riserva, ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale delle sopra indicate norme avanti alla ecc.ma Corte costituzionale per i seguenti

M O T I V I

Il d.lgs. 7 settembre 2005 n. 209, codice delle assicurazioni private, ha introdotto nell'ordinamento italiano una nuova procedura per il risarcimento del danno cagionato a seguito di sinistri verificatisi in occasione della circolazione dei veicoli sulle strade. La nuova procedura di liquidazione introdotta dalla normativa, rubricata «indennizzo diretto», avrebbe dovuto, secondo le intenzioni del legislatore, facilitare e stringere i tempi della liquidazione dei danni e contribuire a contenere i costi assicurativi. Vi sono vari profili ed aspetti problematici derivanti dall'applicazione concreta di dette disposizioni che evidenziano dubbi di legittimità costituzionalità dell'impianto normativo e regolamentare della procedura di indennizzo diretto.

1) Rilevanza della questione.

Nel procedimento in cui è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, l'attrice Hu Jinyu ha convenuto in giudizio la Unipol Assicurazioni S.p.A., compagnia che lo assicura per la r.c.a. nonché la Filatura Bilenchi S.r.l. e Bilenchi Rodolfo (questi ultimi due nelle vesti di responsabili civili dell'evento), in applicazione della disciplina stabilita dagli articoli 149 e 150 del codice delle assicurazioni. Nel caso *de quo* sussiste un evidente collegamento giuridico, e non di mero fatto, fra la *res* oggetto di giudizio e le norme di legge ritenute in contrasto con il dettato costituzionale. Inoltre il collegamento appare fondamentale anche ai fini sostanziali, atteso che, in assenza di detti articoli 149 e 150 l'azione del danneggiato sarebbe stata proposta nei confronti del responsabile civile, o anche della sua compagnia



assicuratrice con azione diretta, soggetti diversi dall'odierna convenuta: pertanto la conformità o meno alla normativa costituzionale degli articoli 149 e 150 del codice delle assicurazioni private appare determinante e rilevante ai fini decisori, atteso che, ove le predette disposizioni fossero dichiarate incostituzionali la domanda risarcitoria del danneggiato dovrebbe essere rivolte al responsabile civile e/o alla rispettiva compagnia assicuratrice. Sussiste quindi un rapporto di strumentalità necessaria fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del giudizio principale, dovendo le predette norme essere applicate alla fattispecie *de quo*.

2) *Non manifesta infondatezza.*

a) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione.*

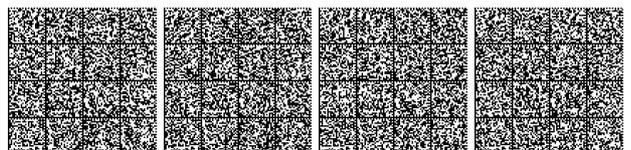
Un principio fondamentale della nostra Carta costituzionale è quello dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

L'introduzione della procedura liquidativa di indennizzo diretto comporta che i cittadini, danneggiati da un unico fatto illecito «sinistro stradale» dovranno vedersi applicare norme giuridiche differenti per ottenere il risarcimento dei danni patiti a seconda della tipologia del sinistro. Invero l'art. 149 del codice si applica unicamente in caso di sinistro tra due veicoli a motore identificati ed assicurati per la responsabilità civile obbligatoria, dal quale siano derivati danni ai veicoli coinvolti o ai loro conducenti. La procedura in questione riguarda i danni al veicolo nonché i danni alle cose trasportate di proprietà dell'assicurato o del conducente, e si applica altresì al danno alla persona subito dal conducente non responsabile se risulta contenuto nel limite previsto dall'art. 139, mentre non si applica ai sinistri avvenuti all'estero ed al risarcimento del danno subito dal terzo trasportato.

Tralasciando la fattispecie del sinistro avvenuto fuori dal territorio dello stato che necessariamente deve essere assoggettato a una procedura liquidativa particolare, non vi è dubbio che con il nuovo impianto normativo, un medesimo sinistro possa dar luogo all'instaurazione di molteplici procedure liquidative, differenti fra loro ed in grado di porre ingiustificatamente in una posizione di disuguaglianza i cittadini.

In primo luogo i soggetti danneggiati in un sinistro avvenuto fra tre o più veicoli a motore, i quali devono avviare la c.d. procedura ordinaria di risarcimento ex art. 148 del codice delle assicurazioni; in secondo luogo i conducenti che subiscano lesioni personali non contenute nel limite previsto dall'art. 139, i quali devono anch'essi usufruire della procedura ordinaria di risarcimento di cui all'art. 148, con l'ulteriore aggravante che al momento della formulazione della richiesta di risarcimento danni, e quindi al momento dell'individuazione del proprio contraddittore, il danneggiato non è in grado di sapere a quanto ammonti il danno biologico subito in termini percentuali, trattandosi di una valutazione prettamente medico-legale determinabile solo all'esito della chiusura della malattia, e se si astratti o meno di lesioni di lieve entità ai sensi dell'art. 139; con la conseguenza che tale conducente non è in grado di sapere almeno fino a quando la valutazione medico-legale divenga definitiva — cosa che si verifica frequentemente a lunga distanza dal verificarsi del sinistro — verso quale compagnia assicuratrice rivolgere la propria richiesta danni (la propria o quella del responsabile civile). Il bene salute, costituzionalmente tutelato, è unico e non suscettibile di siffatte distinzioni, specie quando l'assoggettamento a diverse procedure liquidative non trova alcuna ragione logica: infatti non è dato ravvisare la ragione per la quale le lesioni c.d. di lieve entità contenute nel limite di cui all'art. 139 restino assoggettate alla procedura di indennizzo diretto e quelle superiori invece no. Ancora una disparità si verifica relativamente al danno subito dal terzo trasportato il quale, ai sensi dell'art. 141 cod. delle assicurazioni, viene risarcito dall'impresa assicuratrice del veicolo sul quale era a bordo al momento del sinistro. A prescindere dall'accertamento delle rispettive responsabilità dei conducenti. Altra disparità concerne ancora il trattamento riservato ai pedoni, ciclisti, o altri beni ai quali ancora non si applica la procedura di indennizzo diretto, ma quella ordinaria ex art. 148.

È evidente quindi che lo scopo precipuo perseguito dal legislatore di accelerare i tempi di liquidazione venga attuato unicamente ed in maniera irrazionale ed ingiustificata per alcuni soltanto dei cittadini ovvero per quelli a cui risulti in concreto applicabile la predetta procedura, mentre per altri l'accadimento di un sinistro rischia di tradursi nell'instaurazione di un farraginoso meccanismo. La problematica è complessa perché la normativa sull'indennizzo diretto non si limita a stabilire a chi richiedere il risarcimento dei danni subiti (alla propria compagnia assicuratrice ovvero a quella del responsabile civile) e a stabilire determinate regole procedurali (ovvero che debba essere convenuto in giudizio un soggetto diverso dal civilmente responsabile, quale la propria compagnia assicuratrice) ma detta anche diversi criteri di risarcimento e, conseguentemente una diversa applicazione del diritto sostanziale. Invero l'art. 150 prevede, rinviando all'uopo ad successivo decreto attuativo, che vengano individuati precisi criteri di risarcimento nei casi di indennizzo diretto. Ed infatti con il d.P.R. n. 256/2006 prevede l'adozione di precisi criteri per l'indennizzo diretto, statuendo pertanto per decreto, il grado di responsabilità delle parti, ed il limite di risarcibilità del danno accessorio, attuando un diverso trattamento fra chi viene assoggettato al risarcimento diretto e chi non lo è, in quanto il primo non potrà vedersi riconoscere danni accessori ed in particolare resterà esclusa la corresponsione del rimborso delle spese sostenute per la consulenza o assistenza professionale di cui si sia avvalso ad eccezione di quella medico-legale per i danni alla persona, mentre il secondo potrà ricevere come sempre avvenuto, il rimborso di tali spese, non essendovi un



divieto analogo nella disciplina della procedure ordinaria; inoltre il primo si vedrà attribuire una responsabilità diversa o comunque determinata in maniera diversa rispetto alle previsioni di carattere generale di cui all'art. 2054 c.c., mentre il secondo godrà dell'applicazione delle regole generali. Si ravvisa dunque una palese violazione dell'art. 3 della Costituzione nell'interpretazione che della disposizione ne è stata data dalla Corte costituzionale in forza del quale il principio di uguaglianza vieta di trattare diversamente situazioni uguali, senza ragionevole motivo. Si tratta dunque di valutare se la decisione assunta dal legislatore di differenziare le varie fattispecie sia espressione di un arbitrio o abbia invece dietro di sé una ragione giustificatrice coerente con la *causa legis* e quindi bisogna stabilire se le ipotesi considerate sono davvero omogenee sotto il profilo oggettivo e se vi sia una effettiva discriminazione ingiustificata. Sotto tale profilo e considerando le fattispecie sopra richiamate non vi è dubbio che l'esclusione dell'operatività per ciclisti e pedoni sia giustificata dalla mancanza del presupposto di base (assicurazione obbligatoria r.c.a). Nel caso di coinvolgimento di più veicoli la ragione potrebbe essere quella di una indagine più approfondita e complessa in assenza di accordo fra i conducenti, indagine che necessariamente si pone in contrasto con le esigenze di celerità e speditezza che la procedura di indennizzo diretto dovrebbe soddisfare; anche se è giusto dire che tale discorso non può avere una valenza generale, atteso che può darsi il caso di un sinistro fra due soli veicoli particolarmente complesso rispetto ad un sinistro con tre veicoli di notevole semplicità (es. tamponamento multiplo). Inoltre nel caso di lesioni di gravità superiori al 9% di invalidità permanente il differente trattamento potrebbe giustificarsi alla luce della necessità di accertamenti lunghi e soggetti a valutazione discrezionale, ma anche in tale caso la valutazione non appare generalizzabile, dovendosi vedere caso per caso.

Un'ulteriore punto da menzionare attiene alla tutela giudiziale del diritto al risarcimento del danno subito dal danneggiato rientrando nella previsione di cui all'art. 149 al quale è fatto obbligo di convenire in giudizio unicamente la propria compagnia assicuratrice, con esclusione del responsabile civile, con tutto ciò che ne consegue anche in termini di prova del fatto storico, attesa l'impraticabilità della prova per interpellato (alla cui mancata risposta conseguono le valutazioni di cui all'art. 232 c.p.c., basti pensare ai sinistri in cui non ha assistito alcun testimone), mentre per i sinistri rientranti nella procedure c.d. ordinaria è mantenuta la possibilità di convenire in giudizio il responsabile civile e la sua compagnia assicuratrice. È evidente che tali disposizioni possano avere un senso e comunque non creare un trattamento discriminatorio soltanto ove le si interpreti nel senso di non creare un obbligo per il danneggiato di agire unicamente nei confronti della propria compagnia, senza escludere per esso la possibilità di agire nei confronti del responsabile civile. E' infatti innegabile la difficoltà ad ammettere *sic et simpliciter* la sottrazione dalla sfera di tutela normativamente concessa al danneggiato dalle azioni che in passato poteva ordinariamente svolgere nei confronti di tutti i soggetti responsabili a vario titolo della causazione del sinistro – c.d. solidarietà atipica ad interesse unisoggettivo di cui all'art. 18 della legge n. 990/1969, ora, abrogata, e che vi sia netta obbligatorietà atteso che in tutti i paesi dell'area europea le procedure di indennizzo diretto riveste carattere di facoltatività. La lettera della norma sembra invece andare nel senso opposto e per tali motivi si espone apertamente alla violazione dell'art. 3 Costituzione oltre che dell'art. 76 Costituzione.

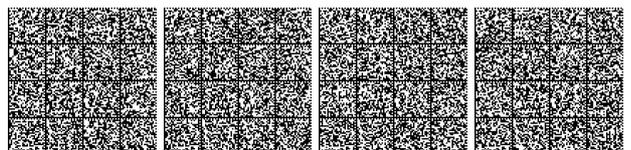
Considerando tali elementi è evidente che l'impianto complessivo delle riforma, per come formulato, è privo di coordinamento e contrario ai dettami della Carta costituzionale.

b) Violazione dell'art. 24 della costituzione.

Un sistema di indennizzo che prevede l'esclusione del riconoscimento di compensi per consulenza o l'assistenza legale in fase stragiudiziale comporta una grave violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione. La fase stragiudiziale è fondamentale al fine di assicurare al danneggiato il riconoscimento di un equo risarcimento ed è preliminare, qualora rimanga priva di esito positivo, al successivo giudizio, al quale si lega inscindibilmente in quanto è proprio la corretta impostazione di essa che determina la proponibilità della domanda giudiziale. La formulazione degli art. 149 e 150 unitamente alle disposizioni del d.P.R. n. 256/2006 impone l'adempimento di specifiche formalità prodromiche alla gestione stragiudiziale del sinistro il cui corretto e preciso rispetto si pone quale condizione di procedibilità della successiva eventuale domanda giudiziale, e comporta la sussistenza di specifiche competenze tecnico legali e la provenienza delle fase stragiudiziale rispetto al successivo giudizio portano a ritenere che si tratti di un vero e proprio procedimento regolato e scandito da termini ed adempimenti precisi, una sequenza di atti (legislativamente disciplinati) tra loro legati da nessi di implicazione reciproca, preordinati all'atto finale che è il soddisfacimento del diritto del danneggiato.

La previsione di legge appare orientata nel senso che l'intervento legale, durante questa fase, debba ritenersi una mera facoltà e non una necessità per il danneggiato.

Tuttavia, tale orientamento non appare condivisibile, anche alla luce di precedenti interventi della suprema Corte di cassazione, sotto il vigore delle previgenti disposizioni, secondo i quali l'intervento di un professionista, legale o perito di fiducia, è necessario non solo per dirimere eventuali divergenze sui punti della controversia, ma anche nella



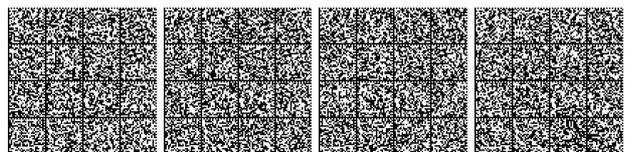
fase iniziale, previa considerazione che l'istituto assicurativo è dotato oltre che di maggior forza economica, anche maggiore organizzazione tecnica e professionalità che consentono di affrontare tutte le problematiche in materia di risarcimento del danno da circolazione stradale. Vi è invero da considerare che già di per sé la previsione di legge contenuta e nel codice delle assicurazioni (art. 149 e 150, d.lgs. n. 209/2005) e nel regolamento attuativo d.P.R. n. 254/2006, presenta diversi punti oscuri per i comuni cittadini non addetti ai lavori, e che il quadro normativo di riferimento è reso ancor più complesso dalla Convenzione CARD, il cui testo è stato definito dall'Aria in attuazione dell'art. 13 del d.P.R. n. 254/2006, il quale definisce e dettaglia l'ambito di applicabilità della procedura di indennizzo diretto precisando ed esemplificando alcune fattispecie in cui la procedura si applica ed altre invece in cui non si applica.

La mole di norme e di convenzioni a cui la legge rimanda è talmente ampia e complessa che il singolo cittadino, gravato dal principio secondo cui *ignorantia legis non exusat*, non è oggettivamente in grado da solo, di comprendere pienamente il significato e la portata degli atti che vengono compiuti, fermo restando che in materia di circolazione stradale vi sono degli aspetti squisitamente legali ai quali soltanto l'acquisizione di una precisa professionalità consente di accedere. Peraltro già la Corte di cassazione con la sentenza n. 11606/2005 ha affermato testualmente: «Ed invero, la critica a tale punto della decisione poggia sul convincimento che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, e non considera che nulla vieta che il legislatore, per varie ragioni di ordine pubblico, possa subordinare l'esercizio dei diritti a controlli o condizioni, che non sono affatto estranei al processo, ma mirano a delimitarne il *thema decidendum* in contraddittorio fra le parti (Corte cost. 20 aprile 1977, n. 63). Tuttavia, nel prevedere le eccezioni alla regola generale, il legislatore deve rispettare il fondamentale principio di uguaglianza delle parti e il correlativo diritto di difesa, garantito dall'art. 24 secondo comma, della Costituzione, rispetto al quale il contraddittorio fra le parti si pone quale suo indispensabile presupposto. A ciò che accade nel procedimento per il risarcimento del danno dovuto alla circolazione stradale. Esso inizia con la spedizione della lettera raccomandata inviata dal danneggiato all'assicuratore dell'auto del presunto danneggiante, al fine di consentire fra le parti una prima verifica delle rispettive pretese e, quindi, di conseguire l'eventuale composizione bonaria della vertenza. Non è dubbio che l'attuale sistema legislativo in materia di assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile da circolazione stradale, composto di vari interventi legislativi susseguitisi nel tempo, non è di agevole conoscenza da parte degli utenti e che non tutti hanno il tempo disponibile per l'adempimento delle relative formalità. Tale rilievo, evidenziato dalla difesa del controricorrente, vale, però, a far riconoscere le spese stragiudiziali come conseguenza del fatto lesivo, ma non sposta il tema della decisione, che è quello di stabilire se il danneggiato ha diritto di farsi assistere da un legale anche nella fase pregiudiziale e di ottenere, quindi, il rimborso del relativo compenso ovvero, nel caso contrario, se la negazione di tale diritto venga a costituire una violazione del diritto di difesa del danneggiato allora considerare che l'intervento di un professionista, sia esso un legale o un perito di fiducia, così come previsto dall'art. 5, ultimo comma legge 5 marzo 2001, n. 57 e come affermato nel regime precedente dalla Corte di cassazione (Cass. 12 ott. 1998 n.11090 in *Giust. Civ.* 1999.I.422) è necessario non solo per dirimere eventuali divergenze su punti della controversia, quanto per garantire già in questa prima fase la regolarità del contraddittorio, ove si osservi che l'istituto assicuratore non solo è economicamente più forte, ma anche tecnicamente organizzato e professionalmente attrezzato per affrontare tutte le problematiche in materia di risarcimento del danno da circolazione stradale, attesa la complessità e molteplicità dei principi regolatori della materia. Va, quindi, affermato il principio che nella speciale procedura per il risarcimento del danno da circolazione stradale, introdotta con legge n. 990 del 1969 e sue successive modificazioni, il danneggiato ha diritto, in ragione del suo diritto di difesa, costituzionalmente garantito, di farsi assistere da un legale di fiducia e, in ipotesi di composizione bonaria della vertenza, ad ottenere il rimborso delle relative spese legali».

Va poi considerato che colui che richiede il risarcimento del danno ha la duplice veste di assicurato danneggiato, ovvero è colui che ha diritto ad ottenere un equo risarcimento per danno subito, ma che per l'ente assicuratore rappresenta in quel momento un costo, che secondo i canoni della gestione aziendale deve essere il più possibile contenuto nei limiti di bilancio e conseguentemente riportato il più possibile al ribasso. L'ente assicuratore, in altri termini, si pone in una situazione di conflitto di interessi con il proprio assicurato, verso il quale è tenuto al risarcimento del danno ed alla prestazione di specifici servizi di assistenza, ma rispetto al quale deve anche contenere la spesa, da ricondurre a precisi vincoli di bilancio propri di tutte le società commerciali con scopo di lucro, volta al soddisfacimento del profitto aziendale.

La tenuta complessiva del sistema non può prescindere da una valutazione (da effettuarsi anche con scadenze temporali costanti) se davvero l'obiettivo asseritamente affermato dal legislatore — riduzione dei costi dei premi assicurativi delle polizze — cioè la tutela del contraente «debole», ovvero se la sua applicazione si traduca unicamente in una riduzione dei costi ed aumento dell'utile per la compagnia.

La competenza ed il sostegno che il legale di fiducia può offrire al cliente danneggiato rappresenta un'inefficace ed insostituibile strumento a sostegno delle ragioni del danneggiato, le cui funzioni non possono essere svolte dallo stesso soggetto preposto al risarcimento (che assume le più corrette vesti della parte avversa) nell'ambito dell'assistenza tecnica ed informativa di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 254/2006, atteso che, ai sensi della predetta disposizione di legge, in



buona sostanza la compagnia, è tenuta a dare supporto tecnico alla compilazione della richiesta di risarcimento, al suo controllo ed alla sua eventuale integrazione, all'illustrazione e precisazione dei criteri di responsabilità come predeterminati nell'allegato A del medesimo d.P.R., ciò all'effettuazione di un'attività, meccanica e meramente compilativa che non è esaustiva al fine di tutelare il diritto del danneggiato.

Ciò premesso deve ritenersi precisa esplicitazione del diritto inviolabile di difesa la scelta degli strumenti più adatti a garantire i propri diritti e dunque poter affidare ad un legale di fiducia la gestione della fase successiva ed eventuale del contenzioso giudiziario sia della precedente e propedeutica fase stragiudiziale i cui adempimenti burocratici costituiscono i necessari presupposti legali per la corretta instaurazione dell'azione legale.

Qualora invece le spese legali, predeterminabili in forza di tariffe approvate per legge, secondo la previsione dell'art. 9 comma 2 del d.P.R. n. 254/2006, fossero escluse dal rimborso al danneggiato, dovendo questi accollarsele integralmente, configurandosi quale strumento non necessario, si assisterebbe ad una vera e propria violazione del diritto di difesa per il danneggiato.

c) Eccesso di delega ex art. 76 della Costituzione.

Preliminarmente occorre ricordare che l'art. 76 della Costituzione consente la delega dell'esercizio della funzione legislativa al governo nella misura in cui l'organo titolare della relativa funzione determini i criteri ed i principi direttivi, per un tempo limitato e per oggetti definiti.

Il potere normativo delegato, conferito con la legge 29 luglio 2003, n. 229 — riassetto delle assicurazioni — era limitato al riassetto delle disposizioni vigenti in materia assicurativa, atteso che l'art. 4, comma 1, lettera b) nell'elenicare i principi e criteri direttivi afferma: «tutela dei consumatori e in generale dei contraenti più deboli sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali dell'informativa preliminare contestuale e successiva alla conclusione del contratto avendo riguardo alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di questo servizio».

Il legislatore delegante intendeva dunque tutelare il consumatore nel processo che va dalla conclusione del contratto alla liquidazione del danno; la *ratio* della delega era quella di operare un riassetto della materia e non quella di prevedere la massiva abrogazione di norme ed il sostanziale stravolgimento del sistema della responsabilità civile come disciplinata dal codice del 1942.

Esempio ne sia la previsione di cui all'art. 149 ultimo comma, ai sensi del quale il danneggiato può proporre l'azione diretta nei soli confronti della propria impresa di assicurazione, con esclusione del responsabile civile. Senza entrare nel merito nelle conseguenze che derivano da siffatta impostazione in tema di prova della responsabilità, non vè chi non veda il sostanziale scollamento dai principi generali fissati negli art. 2043 e 2054 ss del codice civile.

Il legislatore delegato dunque non si è limitato ad operare un riassetto del quadro normativo esistente, seppur necessario, ma espressamente prevedendo l'abrogazione del complesso delle norme fino ad allora in vigore (art. 354 d.lgs. n. 209/2005), ha di fatto introdotto un sistema completamente nuovo sia nelle procedure che nella tutela giudiziaria, senza prevedere specifiche disposizioni di raccordo fra le norme stesse e con i principi generali sanciti nel codice civile.

P. Q. M.

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

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, 24 e 76 della Costituzione degli articoli 149 e 150 del d.lgs. n. 209/2005 e dell'art. 9 del d.P.R. n. 254/2006 e quindi solleva questione di legittimità costituzionale.

Sospende il presente giudizio in corso in attesa della decisione della Corte costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in Roma;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Prato, addì 21 marzo 2009

Il giudice di pace: SOCCIO



N. 286

*Ordinanza del 31 agosto 2009 emessa dal Tribunale di Pesaro
nel procedimento penale a carico di Diouf Ibrahima*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con i principi di uguaglianza e di personalità della responsabilità penale - Violazione del principio di solidarietà - Contrasto con i principi in materia del diritto internazionale generalmente riconosciuto.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 27.

IL TRIBUNALE

Nel processo penale a carico di Diouf Ibrahima nato in Senegal 29 settembre 1984, sedicente, in Italia senza fissa dimora elett. dom. presso avv. Michele Mariella in Pesaro, dif. fid. avv. Michele Mariella di Pesaro, imputato del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 e successive modifiche (ex legge 15 luglio 2009, n. 94) perché, senza giustificato motivo, trasgrediva all'ordine di lasciare il territorio dello Stato, impartito dal Questore di Pesaro in data 18 giugno 2009, emesso sulla base del decreto prefettizio di espulsione recante la stessa data (provvedimenti notificati all'imputato in pari data), essendo stato controllato in territorio di Fano, in data 25 agosto 2009.

Accertato in Fano in data 25 agosto 2009. Commesso a decorrere dal 24 giugno 2009.

Premesso che:

1) Diouf Ibrahima è stato identificato dal N.O.R.M. dei CC di Fano in data 18 giugno 2009 e deferito al Prefetto di Pesaro e Urbino perché privo di titolo di soggiorno nel territorio dello Stato;

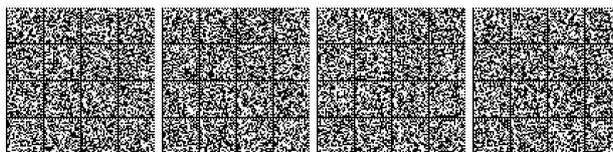
2) con decreto in data 18 giugno 2009 il prefetto, premesso che Diouf Ibrahima, sedicente, ha dichiarato di essere entrato nel territorio dello Stato il giorno 28 agosto 2007 attraverso il valico di frontiera di Milano ma non ha richiesto il permesso di soggiorno entro otto giorni lavorativi dall'ingresso nel territorio nello Stato, senza giustificato motivo, ne ha ordinato l'espulsione dal territorio nazionale delegando all'esecuzione il Questore di Pesaro e Urbino;

3) nella stessa data 18 giugno 2009 il questore, «accertato che non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera per mancanza di documenti idonei all'espatrio» e «considerato che non sono disponibili posti presso C.I.E. dislocati sul territorio nazionale», ha ordinato ex art. 14, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 al medesimo Diouf Ibrahima di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di 5 giorni dalla data della. notifica del provvedimento, effettuata il 18 giugno stesso, attraverso la frontiera di Milano-Malpensa, ove dovrà esibire tale atto al personale di Polizia di frontiera, con avvertimento che nel caso si dovesse trattenere nel territorio dello Stato in violazione dei tale ordine senza giustificato motivo sarà punito con la reclusione da uno a quattro anni e nei suoi confronti si procederà all'adozione di un nuovo provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica;

4) in data 25 agosto 2009 alle ore 9,00 circa, Diouf Ibrahima è stato controllato dai CC della stazione di Mondavio in località viale Piceno del Comune di Fano in ed arrestato;

5) Diouf Ibrahim è stato quindi presentato per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo all'udienza del 26 agosto 2009;

6) nell'udienza Diouf, assistito da un interprete di lingua francese, ha dichiarato di essere giunto in Italia il 28 luglio 2007 in treno dalla Francia ove era andato in aereo dal Senegal, servendosi di un visto Schengen procuratogli da un amico di suo padre; di essere privo di documenti di identità perché consegnati al suo accompagnatore che è ritornato in Senegal; di avere fatto studi secondari e di essere venuto in Italia per studiare e lavorare, ma di non avere potuto fare nulla di regolare perché privo di documenti di identità; di avere raccolto pomodori nel foggiano e di essere venuto nel pesarese per cercare altre possibilità di studio e lavoro. A specifica domanda ha dichiarato di avere perfettamente inteso il contenuto del provvedimento del questore, oltretutto scritto anche in lingua italiana, ma di non avervi ottemperato perché confidava nella possibilità di un lavoro che avrebbe dovuto procurargli il suo vecchio datore di lavoro foggiano;



7) nell'udienza 26 agosto 2009 il giudice ha convalidato l'arresto e, poiché il p.m. non ha chiesto l'applicazione di misure cautelali, ha rimesso in libertà Diouf Ibrahima; ha quindi disposto procedersi a giudizio direttissimo;

8) il difensore d'ufficio ha chiesto un termine a difesa, anche per l'eventuale richiesta di riti alternativi, il giudice ha rinviato all'udienza del 31 agosto 2009, ore 9,00;

9) nell'udienza odierna l'imputato ha nominato un difensore di fiducia e ha chiesto procedersi a giudizio abbreviato;

10) il pubblico ministero ha concluso chiedendo la condanna dell'imputato, concesse le attenuanti generiche e con la diminuzione del rito, alla pena di mesi cinque e giorni dieci di reclusione;

11) il difensore, rilevata l'illegittimità dell'ordine del questore per mancanza di motivazione, ha chiesto l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non sussiste. In subordine ha chiesto l'applicazione della norma più favorevole all'imputato costituita dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998, entrata in vigore l'8 agosto 2009.

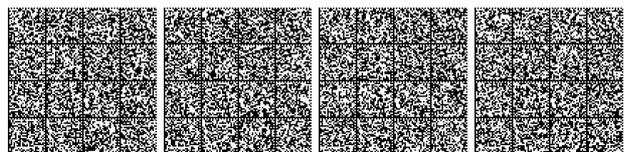
O S S E R V A

I) L'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato non era e non è eseguibile dall'imputato. Se infatti, come espone il questore, non è stato possibile all'autorità di pubblica sicurezza eseguire l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera per mancanza di documenti idonei all'espatrio, non si vede come avrebbe potuto lo stesso senegalese sedicente e privo di documenti idonei all'espatrio ottenere l'imbarco al posto di frontiera dell'aeroporto di Malpensa. Non è dato comprendere che cosa Diouf Ibrahima avrebbe potuto fare di più e di diverso rispetto al presentarsi al posto di frontiera da solo anziché accompagnato dalla forza pubblica.

II) Sussiste pertanto un giustificato motivo all'inottemperanza all'ordine del questore, che comporta l'insussistenza del reato mancando una componente essenziale dell'elemento materiale dello stesso, costituito dal trattenersi nel territorio dello Stato senza giustificato motivo.

III) Il reato contestato a Diouf Ibrahima non sussiste comunque anche per un altro motivo: il provvedimento 18 giugno 2009 del questore è illegittimo per assoluta carenza e comunque insanabile contraddittorietà della motivazione e deve pertanto essere disapplicato dal giudice. In base al disposto dell'art. 14, comma 1 del d.lgs. n. 286/1998, l'espulsione deve essere eseguita mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. Qualora siano necessari accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ...il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso un centro di identificazione ed espulsione (C.I.E.). In base al disposto dell'art. 14, comma 5-*bis*, soltanto qualora non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di identificazione ed espulsione, ovvero siano trascorsi i termini di permanenza senza aver eseguito l'espulsione o il respingimento, il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni. Ovviamente l'emissione dell'ordine presuppone una condizione che non è espressamente prevista dalla legge ma che deve ritenersi implicita, cioè che l'ordine sia almeno astrattamente eseguibile, ed eseguibile legalmente, cioè nel rispetto delle norme di legge. La pubblica amministrazione non può emettere un ordine di cui sia certa *ab origine* l'ineseguitabilità in forma legale (nella specie, per mancanza di documenti idonei all'espatrio), o che sia eseguibile soltanto con modalità illegali (espatrio clandestino). Si tratta di elementari applicazioni del principio di legalità che deve caratterizzare ogni atto della p.a. Di fronte all'ineseguitabilità attuale dell'espatrio il questore avrebbe dovuto soprassedere e cercare una soluzione pratica per svolgere gli accertamenti necessari ai fini della identificazione dello straniero e della acquisizione di documentazione idonea all'espatrio. Una cosa è certa: il riconoscimento dell'impossibilità della p.a. di attuare coattivamente l'espulsione dello straniero mediante accompagnamento alla frontiera per mancanza di documenti idonei all'espatrio e l'ordine impartito allo straniero di lasciare il territorio dello Stato presentandosi alla frontiera, sono evidentemente e insanabilmente contraddittori e illogici, e privano di una vera e valida motivazione il provvedimento del questore, determinandone la disapplicazione da parte del giudice.

IV) In base alle considerazioni che precedono il reato ascritto a Diouf Ibrahima deve ritenersi pertanto insussistente. Poiché tuttavia all'imputato è contestata una inottemperanza all'ordine del questore protratta dal 24 giugno 2009, data di scadenza del termine di cinque giorni assegnatogli dal questore, al 25 agosto 2009, data dell'arresto, si deve verificare se la condotta consistente nel trattenersi nel territorio dello Stato sia diversamente qualificabile con riferimento alla previsione dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998, introdotto dalla legge n. 94/2009, entrata in vigore in data 8 agosto 2009, secondo cui: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro...». Si tratta di una disposizione che introduce due nuove figure di reato, la prima di natura istantanea (ingresso illegale nel territorio dello Stato), la seconda permanente (soggiorno illegale nel territorio dello Stato).



V) La nuova figura del soggiorno illegale si ataglia perfettamente alla condotta di Diouf Ibrahima dall'8 agosto alla data dell'arresto. Del nuovo reato sussistono tutti gli elementi, peraltro semplici: il trattenersi nel territorio dello Stato e l'illegalità dello stesso, non con riferimento l'ordine del questore ma alla violazione delle disposizioni del testo unico, precisamente, nella specie, dell'art. 5 che prevede la necessità del permesso di soggiorno o di altro titolo legalmente rilasciato.

VI) A questo punto il giudice dovrebbe pronunciare sentenza di assoluzione dal reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, limitatamente all'inottemperanza protratta fino al 7 agosto 2009, perché il fatto non sussiste e, qualificata la condotta di Diouf Ibrahima dall'8 agosto al giorno dell'arresto come soggiorno illegale nel territorio dello Stato ex art. 10-bis, dichiarare la colpevolezza dell'imputato e condannarlo alla pena di legge. Il giustificato motivo costituito dalla impossibilità di lasciare legalmente il territorio dello Stato per mancanza di documenti idonei all'espatrio, evidenziato ai punti I) e II), non è infatti previsto dall'art. 10-bis e non è applicabile per analogia, tenuto conto della *ratio* della norma e dell'intenzione del legislatore, diretta ad impedire drasticamente sia l'ingresso che il trattenimento non regolare dello straniero nel territorio dello Stato. Il giudice tuttavia ritiene di non potersi pronunciare in questi termini poiché rileva molteplici elementi che rendono non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del Testo Unico.

VII) Sia nel corso dei lavori parlamentari che successivamente alla promulgazione ed entrata in vigore della legge sono state sollevate severe osservazioni critiche nei confronti della legge, e in particolare delle disposizioni recanti l'introduzione delle nuove figure di reato, ritenuta incostituzionale e comunque incompatibile con la civiltà del nostro Paese. Al fine di illustrare il contenuto delle posizioni critiche riguardanti l'introduzione dei nuovi reati è utile riprodurre il testo dell'appello 30 giugno 2009 di insigni giuristi, appartenenti ad aree culturali e ideologiche diverse, a cui hanno successivamente aderito numerosi cittadini, e le considerazioni provenienti da aree significative del volontariato sociale, laiche e religiose, espressive le prime di penetranti critiche della normativa sotto il profilo giuridico costituzionale, le seconde dell'impatto previsto sulla società e sui valori fondamentale, soprattutto sulla solidarietà.

VIII) Dall'appello di giuristi 30 giugno 2009: «...In particolare, riteniamo necessario richiamare l'attenzione della discussione pubblica sulla norma che punisce a titolo di reato l'ingresso e il soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato, una norma che, a nostro avviso, oltre ad esasperare la preoccupante tendenza all'uso simbolico della sanzione penale, criminalizza mere condizioni personali e presenta molteplici profili di illegittimità costituzionale. La norma è, anzitutto, priva di fondamento giustificativo, poiché la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa, il che mette in luce l'assoluta irragionevolezza della nuova figura di reato; inoltre, il ruolo di *extrema ratio* che deve rivestire la sanzione penale impone che essa sia utilizzata, nel rispetto del principio di proporzionalità, solo in mancanza di altri strumenti idonei al raggiungimento dello scopo. Né un fondamento giustificativo del nuovo reato può essere individuato sulla base di una presunta pericolosità sociale della condizione del migrante irregolare: la Corte costituzionale (sent. 78 del 2007) ha infatti già escluso che la condizione di mera irregolarità dello straniero sia sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso, sicché la criminalizzazione di tale condizione stabilita dal disegno di legge si rivela anche su questo terreno priva di fondamento giustificativo. L'ingresso o la presenza illegale del singolo straniero dunque non rappresentano, di per sé, fatti lesivi di beni meritevoli di tutela penale, ma sono l'espressione di una condizione individuale, la condizione di migrante: la relativa incriminazione, pertanto, assume un connotato discriminatorio *ratione subiecti* contrastante non solo con il principio di eguaglianza, ma con la fondamentale garanzia costituzionale in materia penale, in base alla quale si può essere puniti solo per fatti materiali. L'introduzione del reato in esame, inoltre, produrrebbe una crescita abnorme di ineffettività del sistema penale, gravato di centinaia di migliaia di ulteriori processi privi di reale utilità sociale e condannato per ciò alla paralisi. Né questo effetto sarebbe scongiurato dalla attribuzione della relativa cognizione al giudice di pace (con alterazione degli attuali criteri di ripartizione della competenza tra magistratura professionale e magistratura onoraria e snaturamento della fisionomia di quest'ultima): da un lato perché la paralisi non è meno grave se investe il settore di giurisdizione del giudice di pace, dall'altro per le ricadute sul sistema complessivo delle impugnazioni, già in grave sofferenza. Rientra certo tra i compiti delle istituzioni pubbliche "regolare la materia dell'immigrazione, in correlazione ai molteplici interessi pubblici da essa coinvolti ed ai gravi problemi connessi a flussi migratori incontrollati" (Corte cost., sent. n. 5 del 2004), ma nell'adempimento di tali compiti il legislatore deve attenersi alla rigorosa osservanza dei principi fondamentali del sistema penale e, ferma restando la sfera di discrezionalità che gli compete, deve orientare la sua azione a canoni di razionalità finalistica, "Gli squilibri e le forti tensioni che caratterizzano le società più avanzate producono condizioni di estrema emarginazione, sì che (...) non si può non cogliere con preoccupata inquietudine l'affiorare di tendenze, o anche soltanto tentazioni, volte a 'nascondere' la miseria e a considerare le persone in condizioni di povertà come pericolose e colpevoli". Le parole con le quali la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità del reato di "mendicizia" di cui all'art. 670, comma 1, cod. pen. (sent. n. 519 del 1995) offrono ancora oggi una guida per affrontare questioni come quella dell'immigrazione con strumenti adeguati allo loro straordinaria complessità e rispettosi delle garanzie fondamentali riconosciute dalla Costituzione a tutte le persone».



IX) Da un documento di sintesi di interventi di personalità e gruppi di volontariato religiosi e civili pubblicato il 5 luglio 2009 (si omettono sigle e nomi): «Come cittadini italiani riteniamo che il provvedimento varato oggi al Senato sia un vero e proprio “atto eversivo” verso la civiltà del diritto espressa nella Dichiarazione universale dei diritti umani (la dignità della persona umana), nella Costituzione italiana (articoli 2 e 3), in tanti testi delle Nazioni Unite il cui spirito è presente nella Dottrina sociale della Chiesa, orientata ad affermare il “bene comune”, che è il bene di tutti e di ciascuno, sintesi di libertà e giustizia. Come credenti nel Dio che tutti ama e nel Vangelo di Cristo “nostra pace” pensiamo che per i cristiani nessuno sia straniero e, soprattutto, che nessuno straniero sia di per sé un delinquente. Chi ostenta i valori cristiani conosce le parole di Cristo “Ero straniero e mi avete accolto” (Matteo 25), ...Rinnoviamo l’appello ad operare con urgente fermezza per respingere la deriva autoritaria e totalitaria basata sulla logica dello straniero-nemico che nasconde i veri pericoli della criminalità organizzata, della corruzione economica e politica, del degrado etico e che alimenta la paura, eccita gli animi al peggio, diffonde modelli di violenza e prepara mali più grandi... Dolore e orrore. Il 2 luglio 2009 è stata votata una legge che rompe l’unità della famiglia umana e ne offende la dignità, prende piede l’idea che esistano esseri umani di seconda e terza categoria, un popolo di “non persone”, di esseri umani, uomini e donne invisibili. E una perdita totale di senso morale e di sentimento dell’umano; questo accade, nel nostro Paese che ha prodotto milioni di emigranti. La legge “porterà solo dolore”...Il dolore nasce dall’orrore giuridico e civile del “reato di clandestinità”, dall’idea del povero come delinquente e della povertà come reato. La legge votata non è solo contraria alla nostra Costituzione ma a tutta la civiltà del Diritto. Punisce una condizione di nascita, l’essere straniero, invece che la commissione di un reato. Dichiarare reato una condizione anagrafica. ...A questo punto, quanti stranieri frequenteranno un servizio sociale o si rivolgeranno, se vittime della “tratta”, ad associazioni volontarie o istituzionali, forze di Polizia comprese, oggi messe in un angolo dalla diffusione delle cosiddette “ronde”? Quanti stranieri andranno a far registrare una nascita, si presenteranno in ospedale per farsi curare? Quali gravi conseguenze questo potrà produrre sulla salute di tutti i cittadini è già stato evidenziato da moltissime associazioni di medici.La legge è pericolosa perché accrescerà la clandestinità che dice di combattere, favorirà il “si salvi chi può”, darà spazio alla criminalità organizzata, aumentando l’insicurezza di tutti. Non c’è futuro senza solidarietà. La legge, tra l’altro, è inutilmente crudele ...Ci fa tornare ai tempi della discriminazione razziale. È una forma di accanimento contro i poveri anche se la povertà più grande, oggi, è la nostra: povertà di coraggio, di umanità, di capacità di scommettere sugli altri, di costruire insieme una sicurezza comune. La sicurezza basata sulla paura sta diventando un alibi per norme ingiuste e dannose, per scaricare il malessere di molti italiani sugli immigrati, capro espiatorio della crisi, bersaglio facile su cui sfogliamo il tramonto di ogni etica condivisa e della testimonianza cristiana, La tutela della vita e della dignità umana va assunta nella sua interezza per tutti e in ogni momento dell’esistenza. “Non c’è futuro senza solidarietà”... Non c’è sicurezza senza l’aiuto reciproco, senza l’esercizio dei diritti e dei doveri dentro un’azione comune per il bene comune».

X) Questo giudice condivide integralmente i rilievi critici alla normativa in questione, sia sotto il profilo giuridico che con riferimento ai valori fondamentali da questa messi a rischio, e osserva che proprio dalle osservazioni di coloro che operano sul campo nei rapporti diretti con le persone immigrate deve trarsi un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale concretantesi nella gravissima lesione del principio di solidarietà umana e sociale che permea l’intera Costituzione e che è espresso in particolare negli artt. 2, 3, 4.

XI) Si è osservato che la norma in questione è priva di un fondamento giustificativo, di razionalità giuridico-costituzionale. È ben vero che la norma è praticamente priva di effetti concreti nei confronti della maggior parte degli immigrati non regolari, poiché praticamente nessuno sarebbe in grado di pagare la pesante ammenda prevista, da 5.000 a 10.000 euro, o di essere sottoposto utilmente alla esazione coatta di tale somma. La sanzione vera, effettiva nei confronti dell’immigrato irregolare è l’espulsione, peraltro già prevista e possibile anche prima dell’introduzione delle nuove figure di reato. Tuttavia, in realtà, un criterio di razionalità, di perversa razionalità, c’è e consiste nell’obiettivo e nella predisposizione di strumenti idonei a rendere la vita impossibile all’immigrato non regolare, a fare terra bruciata intorno a lui, a minare radicalmente la possibilità stessa della solidarietà nei suoi confronti. Questo obiettivo si realizza mediante gli effetti che a cascata conseguono all’introduzione delle nuove figure di reato, in particolare, per quanto riguarda il caso di specie, all’introduzione del reato di soggiorno illegale.

XII) La configurazione come reato dell’immigrazione e del soggiorno non regolari comporta la configurabilità del concorso nel reato ex art. 110 c.p. a carico di tutti coloro che esprimono nei confronti del c.d. «clandestino» concreta e fattiva solidarietà, accogliendolo, ospitandolo, aiutandolo a trovare alloggio, a nutrirsi e a fare qualche attività per sostentarsi. Non si parla ovviamente delle condotte di sfruttamento dell’immigrato irregolare, già severamente e giustamente perseguite e punite, ma della pura e semplice solidarietà, quella di chi, gratuitamente, obbedendo a valori laici o religiosi, comunque al principio e dovere della solidarietà umana e sociale, accoglie e aiuta la persona povera, bisognosa di tutto. La configurabilità del concorso nel reato opera come deterrente nei confronti degli altri, i cittadini, e degli stessi immigrati «regolari» posti a rischio di



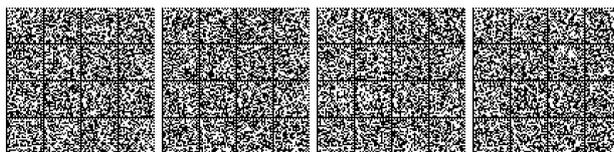
espulsione a loro volta se aiutano un connazionale, sterilizza appunto la solidarietà. La contravvenzione con ammenda salatissima, inutile e inefficace per l'immigrato irregolare, è invece efficacissima nei confronti di tutti gli altri.

XIII) Questa grave ricaduta della norma sulla società è accentuata da un'altra conseguenza: l'obbligo di denuncia del reato, la cui inosservanza è sanzionata penalmente, da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio che vengano a conoscenza della condizione di immigrato irregolare a causa o in occasione dell'esercizio delle loro funzioni. La gamma dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio è notoriamente vastissima e il timore della denuncia costringerebbe gli stranieri non regolari, anzi costringe perché già questi effetti sono palpabili, a vivere nella paura, nell'isolamento, in una vera e propria clandestinità. Inumana, degradante, e questa si pericolosa per la sicurezza. Le deroghe all'obbligo di denuncia previste dalla legge per i sanitari e per gli operatori scolastici riguardano soltanto ristretti ambiti di vita e comunque non sono sufficienti per dare agli immigrati non regolari una vera sicurezza anche nell'accesso a questi servizi, poiché questo comporta comunque una emersione, una visibilità, e le molteplici formalità connesse, ad esempio l'obbligo di indicare all'Autorità di P.S. la residenza nel caso di accoglienza di un giovane immigrato non regolare in un convitto scolastico, producono gli stessi effetti di una denuncia.

XIV) In sintesi, si può affermare che la norma introdotta, apparentemente superflua e inefficace, raggiunge in realtà il risultato di fare terra bruciata attorno all'immigrato non regolare, di minare radicalmente la possibilità e lo spirito di solidarietà. Di fatto contribuisce a trasformare la società da solidale in ostile, da accogliente in escludente, a diffondere nella mentalità popolare l'ostilità per qualunque tipo di diversità, a diffondere la disponibilità alla delazione e anche alla violenza, come purtroppo le cronache, anche recenti, mostrano. In sintesi, la norma introdotta viola la Costituzione perché favorisce e induce a comportamenti e a prassi che contrastano e mettono a rischio il principio fondamentale della solidarietà umana e sociale, che la Costituzione, al contrario, pone come valore primario da realizzare e promuovere (in particolare art. 2 e 3).

XV) La configurazione come reato dell'immigrazione e del soggiorno non regolari appare inoltre in contrasto con principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti. La regolamentazione dei fenomeni migratori è certamente un'esigenza legittima, affermata sia nelle convenzioni internazionali che nelle legislazioni nazionali. È altrettanto legittima la previsione di sanzioni penali a carico degli stranieri che contravvengono ad obblighi o divieti loro imposti dalle autorità qualora venga loro negato o limitato il diritto a entrare o a soggiornare nel territorio di uno Stato. Le convenzioni internazionali e le legislazioni degli Stati generalmente riservano alla fase del tentativo di immigrazione e delle verifiche relative alla sua accettabilità, normative e sanzioni di natura amministrativa. Ciò perché più adatte a governare in modo «mite» un fenomeno estremamente complesso, globale, che costituisce comunque espressione o conseguenza di situazioni di povertà, di oppressione, diffuse in ampie aree del mondo, sovente riferibili a responsabilità storiche degli Stati ex coloniali e, più recenti, del sistema dello sfruttamento economico neocoloniale dei Paesi poveri. Nelle convenzioni internazionali la condizione dello straniero, anche dello straniero «non regolare» viene guardata con comprensione, benevolenza, nella evidente consapevolezza che il migrante si muove, abbandona la propria terra e cerca una nuova patria per uscire da condizioni di povertà, di oppressione, per trovare migliori condizioni di vita per sé e per la propria famiglia. Non viene guardato in primo luogo come un possibile o certo criminale ma come un essere umano che si muove nel mondo esercitando, in certo qual modo, il diritto nativo, originario, di cittadino del mondo, di partecipare con tutti gli altri uomini e donne della «proprietà» della terra e del diritto a goderne per una esistenza libera e dignitosa.

Espressioni di questo atteggiamento si trovano in particolare nella Dichiarazione universale dei diritti umani approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, nella Convenzione O.I.L. sui lavoratori migranti n. 143 del 1975, ratificata con legge n. 158/1981 e nella Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1990, entrata in vigore il 1° luglio 2003, non ancora ratificata dall'Italia e da altri Stati europei. La Dichiarazione universale riconosce il diritto di ogni individuo a lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese (art. 13). E, mentre riconosce il diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni (art. 14), non sembra potersi negare il riconoscimento del diritto quantomeno di cercare, se non di ottenere, in altri Paesi lavoro, cibo e condizioni di vita umane. Giova richiamare a questo riguardo le parole di Louise Arbour, Alto Commissario ONU per i diritti umani, il 18 giugno 2008, dopo l'approvazione da parte del Parlamento europeo della direttiva sui respingimenti e sulle espulsioni: «... è il momento di concedere gli stessi benefici anche a coloro che vivono sotto la minaccia di una estrema povertà, della fame, delle malattie, soprattutto quelle epidemiche, pericoli dai quali hanno il diritto di tentare di fuggire». Le Convenzioni O.I.L. e ONU riconoscono come persone e soggetti di diritti tutti i migranti, sia regolari che non regolari (art. 24 O.N.U.). L'art. 1. della Conv. O.I.L. dichiara che «Ogni membro per cui la presente convenzione sia in vigore s'impegna a rispettare i diritti fondamentali dell'uomo di tutti i lavoratori migranti». Tra questi deve comprendersi il diritto al lavoro e alla possibilità di assicurare a sé e alla propria



famiglia una esistenza conforme alla dignità umana, solennemente proclamato dall'art 23 della Dichiarazione universale. L'art. 19 della Convenzione O.N.U., oltre alla enunciazione del principio di legalità della legge penale, al secondo comma, formulando come un suggerimento a legislatori e giudici nei processi penali contro stranieri migranti, regolari e non regolari, recita testualmente: «Si dovrebbe tenere conto di considerazioni umanitarie relative alla condizione di un lavoratore emigrante, in particolare rispetto al suo diritto di residenza o lavoro, nell'emanare una sentenza per un reato commesso da un lavoratore emigrante o da un membro della sua famiglia» (altro che aggravante ex art. 61, n.11-bis c.p.). In sostanza dalle convenzioni internazionali emerge una figura del migrante, anche non regolare, come persona dotata di piena dignità umana e degna del massimo rispetto nella sua ricerca di condizioni di vita più umane. Quindi una persona che dovrà certamente assoggettarsi alle normative dei singoli Stati dirette a verificare se nel caso concreto l'immigrazione sia legalizzabile, ma che non potrà essere considerato, per definizione, un criminale o comunque per ciò stesso imputato di reato nel momento in cui si affaccia ai patrii confini o viene sorpreso sul territorio dello Stato. Anche sotto questo profilo la nuova normativa appare quindi contrastante con la Costituzione.

XVI) Il Presidente della Repubblica, nella lettera inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle Camere in data 15 luglio 2009 immediatamente dopo avere promulgato la legge n. 94/2009, ha evidenziato, insieme ad altre «perplexità e preoccupazioni», «...la circostanza che la nuova ipotesi di trattenimento indebito non preveda la esimente della permanenza determinata da “giustificato motivo”». La Corte costituzionale (sentenze n. 572004 e 22/2007) ha sottolineato il rilievo che la esimente può avere ai fini della «tenuta costituzionale di disposizioni del genere di quella ora introdotta». Questo giudice condivide tale perplexità e rileva che, si qualifichi il giustificato motivo come esimente o si consideri, come parrebbe doversi desumere dalla formulazione dell'art. 14, comma 5-ter, la mancanza di giustificato motivo come parte integrante dell'elemento materiale del reato, la mancata previsione dello stesso nell'art. 10-bis, considerata la sostanziale analogia con l'art. 14, comma 5-ter, appare integrare un ulteriore elemento di irrazionalità normativa e disparità di trattamento tra persone imputate di fatti analoghi.

XVII) In sintesi, per i motivi esposti, l'art. 10-bis nella parte in cui prevede come reato il soggiorno illegale nel territorio dello Stato appare contrastante con i seguenti principi e norme costituzionali:

a) con il principio di ragionevolezza che, nelle sue varie espressioni (razionalità finalistica, adeguatezza dei mezzi ai fini, proporzionalità, rispetto sostanziale dei valori fondanti della Costituzione), in base alla elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, deve presiedere all'esercizio dell'attività legislativa in materia penale;

b) con il principio di uguaglianza (art. 3) e con il principio di personalità della responsabilità penale (art. 27) poiché, sanzionando penalmente in modo indiscriminato gli stranieri che soggiornano illegalmente nel territorio dello Stato, presuppone arbitrariamente riguardo a tutti l'esistenza di una condizione di pericolosità sociale, che, per giustificare l'affermazione di una responsabilità penale, deve invece essere accertata in concreto e con riferimento alle singole persone;

c) con il principio di solidarietà (artt. 2 e 3, primo e secondo comma) poiché con la previsione indiscriminata della illiceità penale del soggiorno non regolare nel territorio dello Stato di persone migranti, generalmente sospinte a cercare migliori condizioni di vita dalla povertà e dall'oppressione sofferte nei propri Paesi e per effetto delle conseguenze normative di tale previsione, provoca un radicale mutamento nello spirito e negli atteggiamenti dei cittadini, degli stranieri «regolari» e della società nel suo complesso, nei confronti di persone in condizioni di povertà, obiettive difficoltà di vita, bisognose di solidarietà e accoglienza, un indurimento degli animi e dei comportamenti, suscettibile oltretutto di estendersi anche ad altre situazioni di «diversità» ed emarginazione (non sembra estraneo al mutato clima sociale favorito dalla logica amico/nemico, il ripetersi frequente di comportamenti ostili e aggressivi nei confronti di varie categorie di «diversi», come le persone omosessuali, i rom, gli stranieri). Il contrario di quella società aperta e solidale, costruita sull'accoglienza, sulla promozione e sulla emancipazione di coloro che sono in condizione svantaggiata, voluta dai costituenti;

d) con l'art. 10 della Costituzione poiché la configurazione come reato del soggiorno non regolare dello straniero nel territorio dello Stato contrasta con i principi affermati in materia di immigrazione nel diritto internazionale generalmente riconosciuto (non rilevando al riguardo la ratifica da parte dell'Italia);

e) con gli artt. 3 e 27 della Costituzione per l'omessa previsione della mancanza di giustificato motivo come elemento costitutivo del reato o quantomeno come esimente codificata.

XVIII) Le questioni di costituzionalità sopra enunciate appaiono a questo giudice serie e comunque non manifestamente infondate. Esse sono inoltre rilevanti nel processo poiché, se accolte dalla Corte costituzionale, con la conseguente declaratoria di illegittimità della norma denunciata, comporterebbero l'assoluzione dell'imputato Diouf Ibrahim anche dal reato di cui all'art. 10-bis d.P.R. n. 286/1998 e succ. mod. In sostanza, il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle suddette questioni.



P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'art. 1, comma 16 a) della legge 15 luglio 2009, n. 94, nella parte in cui prevede come reato il fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del medesimo testo unico, con riferimento agli articoli 2, 3, 10, 27, della Costituzione nonché del principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale.

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

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

Pronunciata in Pesaro, nell'udienza in Camera di consiglio, in data 31 agosto 2009.

Il giudice: ANDREUCCI

09C0704

N. 287

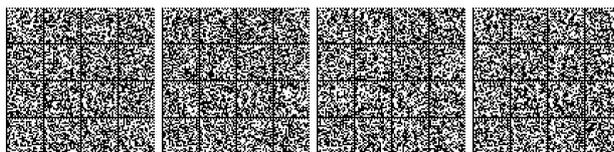
Ordinanza del 13 maggio 2009 emessa dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte sui ricorsi riuniti proposti da Lex Mario ed altri contro I.N.P.D.A.P ed altro

Previdenza ed assistenza sociale - Pensioni dei pubblici dipendenti - Soggetto titolare di più pensioni - Divieto di cumulo secondo il «diritto vivente» dell'indennità integrativa speciale sui diversi trattamenti prima della entrata in vigore della legge n. 296/2006, con riferimento al titolare di due pensioni decorrenti entrambe da data anteriore al 1° gennaio 1995 - Ingiustificato deterioro trattamento dei percettori di plurimi trattamenti pensionistici ante legge n. 724/1994 (aventi diritto al mantenimento di più indennità integrative speciali ancorate al minimo INPS) ed i percettori di plurime pensioni post legge n. 724/1994 (godenti, a parità di condizioni e trattamenti pensionistici, di indennità integrative speciali integrali) - Violazione del principio della retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Incidenza sulla garanzia previdenziale.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 99, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36 e 38.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza nei giudizi riuniti iscritti ai nn. 17149, 17150, 17335, 17399, 17518, 17520 e 16877 del registro di segreteria, sui ricorsi promossi dai signori Mario Lex (n. 17149) e Angelo Simeone (n. 17150), difesi dall'avv. Silvana Borelli, contro INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica), in persona del legale rappresentante *pro-tempore* e sul ricorso promosso dalla signora Anna Giorcelli (n. 17335), difesa dall'avv. Elisabetta Mordiglia, contro INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*; e sul ricorso promosso dalla signora Domenica Panti (n. 17399), difesa dall'avv. Paola Guglielmina, contro INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*; e sui ricorsi promossi dalle signore Giovanna Bertolone (n. 17518) e Lucia Irma Audisio (n. 17520), entrambe difese dall'avv. Amedeo Benvignati, contro INPDAP (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*; e sul ricorso promosso dai signori Maria Teresa Menato, Marzia Minoja e Luciano Minoja, in proprio e quali eredi del defunto signor Maurizio Minoja (n. 16877), difesi dall'avv. Fabrizio Borasio, contro IPOST (Istituto Postelegrafonici), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*.



F A T T O

Tutti i ricorrenti, a vario titolo, sono intestatari di due pensioni liquidate entro il 31 dicembre 1994 e chiedono che sia loro corrisposta l'indennità integrativa speciale (di seguito: «i.i.s.») a valere su entrambe le pensioni in godimento. Le amministrazioni resistenti, però, sostengono che le domande dei ricorrenti non possono essere accolte in relazione al «divieto di cumulo» di plurime i.i.s. su più pensioni, tuttora parzialmente previsto dall'art. 99, secondo comma, del Testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092.

Pendenti i giudizi in epigrafe, alcune sezioni di questa Corte avevano sollevato questioni di legittimità costituzionale del citato art. 99; conseguentemente questa sezione, in diversa composizione monocratica, aveva prudentemente disposto la sospensione di tutti i giudizi stessi. I giudizi di costituzionalità in discorso, com'è noto, si sono conclusi con l'ordinanza della Corte costituzionale n. 119/2008, recante la restituzione degli atti ai giudici remittenti per valutazione dello *ius superveniens* (costituito, segnatamente, dalla legge finanziaria 2007); essendo così venuta a cessare la causa di sospensione, tutti i ricorrenti hanno tempestivamente riassunto i giudizi.

Sia i ricorrenti sia le amministrazioni, in prossimità della nuova udienza di discussione, hanno depositato memorie integrative volte ad evidenziare gli effetti della citata ordinanza n. 119/2008 della Consulta sulla questione in giudizio.

All'udienza pubblica del 12 marzo 2009, non presenti le amministrazioni resistenti, i ricorrenti hanno chiesto ai sensi dell'art. 429, secondo comma, c.p.c. un breve termine per poter acquisire ed esaminare la sentenza delle sezioni riunite n. 1/QM/2009, depositata il 26 febbraio 2009, e svolgere le conseguenti deduzioni in merito. In accoglimento della richiesta, il giudice — previa riunione dei giudizi iscritti ai nn. 16877, 17149, 17150, 17335, 17518, e 17520 — ha rinviato la discussione all'udienza del 22 aprile 2009. In vista di quest'ultima udienza, alcuni ricorrenti hanno fatto pervenire memorie integrative.

All'udienza del 22 aprile 2009, riunito agli altri anche il giudizio iscritto al n. 17399, sono intervenuti: l'avv. Silvana Borelli per i signori Lex e Simeone; l'avv. Paola Guglielmina per la signora Panti; l'avv. Francesca Talenti, su delega dell'Avv. Elisabetta Mordiglia, per la signora Giorcelli; l'avv. Fabrizio Borasio per i signori Menato e Minoja; l'avv. Luciana Dagna, su delega dell'avv. Amedeo Benvignati, per le signore Bertolone e Audisio. Non sono invece comparse le amministrazioni resistenti. Tutti i legali dei ricorrenti, concordemente, dopo aver rilevato che con ordinanza n. 49/2009 la sezione Toscana ha nuovamente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, in parola, hanno chiesto al giudice di sospendere il giudizio in attesa del pronunciamento della Corte costituzionale sulla questione.

In esito all'udienza, il giudice ha ritenuto di dover a sua volta sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 99, secondo comma.

D I R I T T O

1. — Nel rito, tutti i giudizi in epigrafe sono riuniti a norma degli art. 274 c.p.c. e 151 disp. att. c.p.c., per palese identità della questione di diritto da risolvere.

2. — Nel merito, la presente controversia si incentra sull'attuale sussistenza o meno, nell'ordinamento pensionistico pubblico, di un (parziale) divieto di cumulo tra più indennità integrative speciali (di seguito: «i.i.s.») nei confronti del pensionato che goda di plurimi trattamenti pensionistici; ciò con particolare riguardo alla corretta interpretazione da dare all'art. 99, secondo comma, del «Testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato», approvato con d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, alla luce della copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale e delle sezioni riunite di questa i Corte dei conti.

3. — Già con ordinanza n. 36 del 15 giugno 2006 — le cui motivazioni, per brevità, devono intendersi qui integralmente richiamate — questo giudice aveva ripercorso le principali tappe del tortuoso e travagliato percorso giurisprudenziale sviluppatosi in materia. In particolare, aveva preliminarmente fatto richiamo (riportandone per esteso i più significativi passaggi motivazionali) delle seguenti imprescindibili pronunce:

1) Corte costituzionale, sentenza 13-22 dicembre 1989, n. 566, recante la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, del citato Testo unico n. 1092 del 1973 (concernente il divieto di cumulo dell'i.i.s. su pensione e retribuzione);

2) Corte costituzionale, sentenze 8-22 aprile 1991, n. 172, recante la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 17 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, nella parte in cui non prevede che anche nei confronti del titolare di due pensioni, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, debba comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti;



3) Corte costituzionale, ordinanza 19 marzo-2 aprile 1992, n. 159, con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del citato art. 17 legge n. 843 del 1978, sollevata dalla Corte dei conti in relazione alla mancata previsione «che anche nei confronti del titolare di due pensioni, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, debba farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti», motivando nel senso che la questione era già stata risolta con la richiamata sentenza n. 172 del 1991;

4) Corte costituzionale, sentenza 15-29 aprile 1992, n. 204, recante declaratoria di legittimità costituzionale del citato art. 17, primo comma, legge n. 843 del 1978, nonché dell'art. 15 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980, n. 33), nella parte in cui non determinano la misura della retribuzione oltre la quale diventano operanti l'esclusione e il congelamento dell'indennità integrativa speciale;

5) Corte costituzionale, sentenza 18-27 maggio 1992, n. 232, recante declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 97, primo comma, del citato Testo unico n. 1092 del 1973, nella parte in cui non determina la misura della retribuzione oltre la quale non compete la tredicesima mensilità;

6) Corte costituzionale, sentenza 23 giugno-9 luglio 1993, n. 307, recante declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge 20 ottobre 1982, n. 773 (Riforma della Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri), nella parte in cui non prevede che anche nei confronti del titolare di due pensioni, di cui una a carico della Cassa nazionale di previdenza e assistenza dei geometri, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, debba comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti;

7) Corte costituzionale sentenza 29-31 dicembre 1993, n. 494, recante declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 99, secondo comma, Testo unico n. 1092 del 1973, nella parte in cui non prevede che, nei confronti del titolare di due pensioni, pur restando vietato il cumulo delle indennità integrative speciali, debba comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti;

8) Corte dei conti, Sezioni riunite, sentenza 13 luglio 1994, n. 100, con cui si è affermata la seguente massima: «Fino all'intervento (futuro) del legislatore, espressamente previsto dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 566 del 1989 e n. 204 del 1992, relative alle declaratorie di illegittimità costituzionale, rispettivamente dell'art. 99, comma quinto, d.P.R. n. 1092 del 1973 — il quale aveva riguardo alla sospensione nei confronti dei pensionati che prestavano opera retribuita presso lo Stato, le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici — e degli artt. 17, primo comma della legge n. 843 del 1978 e 15 del d.l. n. 663 del 1979, convertito nella legge n. 33/1980, nella parte in cui detti articoli non determinino la misura della retribuzione oltre la quale diventano operanti l'esclusione e il congelamento dell'i.i.s., trova applicazione in via analogica, ai sensi dell'art. 12, comma secondo, delle preleggi, nei confronti di pensionati che svolgono attività retribuita alle dipendenze dello Stato, di enti pubblici e di terzi, vietare, oltre alla duplicazione della indennità integrativa speciale propriamente detta, il cumulo di questa con altre indennità della stessa natura, pur se diversamente denominata (art. 2, comma sesto, legge 27 maggio 1959 n. 324)»;

9) Corte costituzionale, sentenza 26 ottobre-7 novembre 1994, n. 376, recante declaratoria di illegittimità costituzionale anche dell'art. 4 della legge della Regione Sicilia 24 luglio 1978, n. 17 (Nuove norme per l'adeguamento delle retribuzioni al costo della vita e per le prestazioni di lavoro straordinario dei dipendenti dell'amministrazione regionale) nella parte in cui non prevede che, nei confronti del titolare di più pensioni o assegni vitalizi, ferma restando la spettanza ad un solo titolo dell'indennità di contingenza e di ogni altra maggiorazione dipendente dall'adeguamento al costo della vita, debba comunque farsi salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, nonché nella parte in cui, riguardo al pensionato che presta attività retribuita, non determina la misura della retribuzione complessiva oltre la quale diventi operante il divieto di cumulo dell'indennità di contingenza relativa al trattamento pensionistico con le indennità dirette all'adeguamento al costo della vita del trattamento di attività;

10) Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 11 agosto 1997, n. 39-40/QM, con cui è stata affermata la seguente massima: «Successivamente alla pubblicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 566/1989 e n. 402/1992, deve ritenersi ancora vigente, nell'ordinamento giuridico, il divieto di cumulo di due indennità integrative speciali nei confronti di soggetti che percepiscano trattamenti pensionistici (o assimilati) — le cui controversie relative ricadano nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti — e che, contemporaneamente, prestino opera retribuita presso terzi (sia pubblici che privati). Peraltro, nelle ipotesi di specie, qualora, per effetto della sospensione dell'indennità integrativa speciale sulla pensione — in contemporaneo godimento di indennità integrativa speciale sulla retribuzione — l'ammontare della pensione risulti inferiore al così detto «trattamento minimo della pensione INPS, tale pensione deve essere integrata al minimo stesso»;



11) Corte costituzionale, ordinanza 14-23 dicembre 1998, n. 438, con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, quarto comma, e 2, sesto e settimo comma, della legge 27 maggio 1959, n. 324, in quanto le questioni stesse riguardavano norme non più esistenti o comunque irrilevanti;

12) Corte dei conti, sezioni riunite sentenza 3 gennaio 2000, n. 1/QM, con cui è stata affermata la seguente massima: «A seguito della pronuncia di parziale incostituzionalità dell'art. 99, comma quinto del d.P.R. n. 1092/1973, che ha censurato la generalizzata riduzione del complessivo trattamento pensionistico, se motivata unicamente dallo svolgimento di una nuova attività lavorativa piuttosto che dalla percezione di una determinata retribuzione, il pensionato che presti opera retribuita presso terzi e che per tale prestazione percepisca, in aggiunta alla retribuzione, anche l'indennità integrativa speciale o altra indennità avente analoga funzione ha diritto a percepire, in aggiunta alla indennità integrativa sulla retribuzione, anche quella relativa alla pensione, solo se la retribuzione percepita, al lordo dell'IRPEF e al netto della indennità integrativa speciale, non superi il limite corrispondente all'importo reddituale massimo annualmente stabilito per la sussistenza della condizione economica di "nullatenenza" dei congiunti ai fini della reversibilità delle pensioni ordinarie. Qualora la retribuzione come sopra calcolata superi il limite indicato, l'indennità integrativa speciale sulla pensione dovrà essere sospesa in applicazione del c.d. divieto di cumulo della doppia indennità di cui al sopracitato art. 99, comma quinto del d.P.R. n. 1092/1973, norma già dichiarata parzialmente incostituzionale per l'omessa previsione di una soglia retributiva, e che, per la parte residua, non è stata colpita da censura di incostituzionalità ed opera tuttora nell'ordinamento, con il correttivo della applicazione della soglia retributiva come sopra individuata»;

13) Corte costituzionale, sentenza 15- 21 novembre 2000, n. 516, recante declaratoria di illegittimità costituzionale della tabella O, lettera *b*), terzo comma, della legge della Regione Siciliana 29 ottobre 1985, n. 41 (Nuove norme per il personale dell'amministrazione regionale), nella parte in cui non determina la misura del trattamento complessivo oltre il quale diventi operante, per i titolari di pensioni ed assegni vitalizi, il divieto di cumulo della indennità di contingenza ed indennità similari;

14) Corte costituzionale, ordinanza 15-21 novembre 2000, n. 517, con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, settimo comma, della legge 27 maggio 1959, n. 324, e 130, ultimo comma, del citato Testo unico n. 1092 del 1973, nel presupposto che, «tra le diverse interpretazioni sulla persistenza del divieto, il giudice poteva scegliere una interpretazione diversa, da quella che lo stesso giudice dimostra di ritenere incostituzionale»;

15) Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 11 luglio 2003, n. 14/QM, con cui sono state affermate le seguenti massime: «1) in ipotesi di fruizione di doppio trattamento di pensione non è consentito il cumulo della indennità integrativa speciale; 2) il titolare di due pensioni ha diritto a percepire la indennità integrativa speciale sulla seconda pensione soltanto nei limiti necessari per ottenere l'integrazione della pensione sino all'importo corrispondente al trattamento minimo previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (c.d. minimo I.N. P.S.)»;

16) Corte costituzionale, ordinanza 19-23 maggio 2003, n. 179, con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del citato art. 99, secondo comma, Testo unico n. 1092 del 1973, per difetto di rilevanza della questione nel giudizio *a quo*;

17) Corte costituzionale, ordinanza 24 febbraio-8 marzo 2005, n. 89, con cui è stata dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del citato art. 99, secondo comma, Testo unico n. 1092 del 1973, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., dalla Corte dei conti, in quanto «i remittenti, pur non ignorando l'esistenza nella giurisprudenza contabile successiva agli ultimi interventi di questa Corte in materia di indennità integrativa speciale (cfr. ordinanza n. 438 del 1998, sentenza n. 516 del 2000, ordinanza n. 517 del 2000) di diversi orientamenti non tutti affermativi della persistenza del divieto di cumulo delle indennità integrative speciali in caso di titolarità di più pensioni, non spiegano le ragioni per le quali ritengono di non adottare l'opzione interpretativa che siffatta persistenza esclude»;

18) Corte dei conti, sezioni riunite, sentenza 22 febbraio 2006, n. 2/QM, con cui è stato ribadito il seguente principio di massima: «Per il titolare di due pensioni, resta fermo il divieto di cumulo delle indennità integrative speciali di cui dall'art. 99, secondo comma, del d.P.R. n. 1092/1973, con l'integrazione operata con la sentenza manipolativa della Corte costituzionale n. 494/1993 e cioè con salvezza comunque dell'importo corrispondente al trattamento minimo di pensione previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti».

4. — Nel descritto scenario giurisprudenziale, all'indomani della pubblicazione della citata sentenza n. 2/QM/2006 la questione di costituzionalità del citato art. 99, secondo comma, era stata nuovamente rimessa alla Corte costituzionale per asserito contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost. (Sez. Abruzzo, ordinanza n. 14 del 10 marzo 2006) ovvero con gli artt. 3, 36 e 38 cost. (sez. Toscana, ordinanza n. 33 del 30 marzo 2006) o anche soltanto con l'art. 3 cost. (sez. terza appello n. 153 del 16 aprile 2006); invero, le stesse sezioni riunite della Corte dei conti «non si nascondevano» perplessità



sulla situazione venutasi a creare (ritenuta insuperabile in via interpretativa) avendo cura, peraltro, di precisare che alle sezioni riunite medesime non è consentita la proposizione di una (evidentemente auspicata) questione di legittimità costituzionale (sent. n. 2/QM/2006, cit.).

Ciò posto, anche questa Sezione ha condiviso la necessità di attendere un intervento dirimente, in un senso o nell'altro, da parte della Corte costituzionale. Nel diritto vivente (quale scolpito dal sovrapporsi delle riepilogate pronunce della Corte costituzionale e delle sezioni riunite dei giudici contabili) è infatti venuta a delinearsi — almeno in apparenza — un'aporia dell'ordinamento pensionistico pubblico. La Corte costituzionale, in particolare, sembra aver risolto in maniera difforme due questioni tra loro apparentemente analoghe, come pare desumersi dal raffronto delle citate sentenze n. 434 del 1993 e n. 376 del 1994 (da un lato) con l'orientamento successivamente espresso nella sentenza n. 516 del 2000 (dall'altro lato). Le prime due sentenze, specificamente, paiono tenere distinte le fattispecie del cumulo di pensione e retribuzione (per la quale si pronuncia una declaratoria di illegittimità con effetto «ablatorio») rispetto a quella del cumulo tra più pensioni (per la quale si ha invece una pronuncia con effetto «additivo» o «manipolativo», introducendo nella norma il criterio-soglia del minimo INPS per adeguare il divieto di «cumulo» ai canoni di legittimità costituzionale); la terza sentenza, al contrario, sembra equiparare le due fattispecie (pensione più retribuzione *versus plurime* pensioni), ritenendole entrambe illegittime, senza dettare alcun criterio di adeguamento.

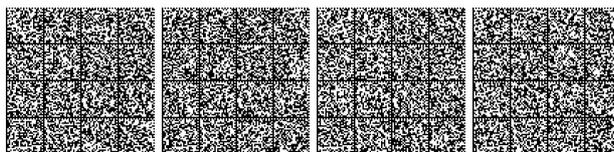
Se l'analisi sopra delineata è corretta, è evidente la discrasia: la Corte costituzionale sembrerebbe, nel 2000, aver mutato orientamento in tema di cumulo di i.i.s. su plurime pensione; mentre, da un lato, per il citato art. 99, secondo comma, Testo unico n. 1092 del 1973 (riguardante gli statali in generale) il divieto di cumulo resterebbe tuttora (con il temperamento del «minimo INPS» introdotto nel 1993), dall'altro, nel caso della legge della Sicilia, la corrispondente norma — di contenuto pressoché equivalente — sarebbe stata giudicata irrimediabilmente incompatibile con la Costituzione, senza che la Corte ritenesse di poter introdurre il criterio di adeguamento al «minimo INPS» pur adottato precedentemente proprio con riferimento agli stessi dipendenti dell'amministrazione regionale siciliana (sent. n. 376 del 1994, cit.).

Ciò potrebbe spiegarsi, in ipotesi, alla luce delle radicali innovazioni legislative intervenute, anche in tema di indennità integrativa speciale, nel considerevole intervallo di tempo intercorso tra le diverse pronunce della Consulta dinanzi citate (tra gli altri, merita segnalare l'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e dall'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335). Invero, se dopo le riforme della metà degli anni novanta l'indennità integrativa speciale ha ormai perso la propria natura «accessoria» costituendo parte integrante della pensione (entro cui è «conglobata»), la citata sentenza n. 516 del 2000 potrebbe essere ritenuta espressiva di un nuovo orientamento della Corte costituzionale secondo cui perde di significato la precedente distinzione tra cumulo di pensione e retribuzione, da una parte, e cumulo di pensione e pensione, dall'altra parte, essendo ormai privo di pregnanza anche il riferimento al c.d. «minimo Inps», a suo tempo utilizzato nelle sentenze c.d. «manipolative» per riportare a legittimità costituzionale le citate norme sul divieto di cumulo.

D'altra parte, come accennato, non può ignorarsi che con la citata sentenza n. 376 del 1994 la Corte costituzionale medesima aveva pronunciato declaratoria di parziale illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Sicilia 24 luglio 1978 n. 17 (avvalendosi del riferimento al parametro correttivo del «minimo Inps») laddove successivamente, nella stessa materia ridisciplinata dalla legge della Regione Siciliana 29 ottobre 1985, n. 41 (tabella O, lettera *b*), terzo comma), è stata invece pronunciata una sentenza di illegittimità *tout court*. Sembra a questo Giudice che la radicale diversità di pronunciamenti della Corte costituzionale, insistenti sulla stessa normativa siciliana, non possa essere semplicisticamente attribuita dall'interprete ad una «svista» o ad un *lapsus calami*, dovendosi piuttosto ricercare le ragioni in profonde rimeditazioni di ordine sistematico (dovute, per l'appunto, all'intervento delle riforme degli anni 1994 e 1995).

5. — È accaduto ancora, tuttavia, nelle more del giudizio di legittimità costituzionale introdotto con le citate tre ordinanze del 2006, che il legislatore, con legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), all'art. 1, comma 774, ha dettato la seguente norma di interpretazione autentica: «L'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime prevista dall'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità». Al successivo comma 776, per quanto qui interessa, la stessa legge finanziaria ha previsto che «è abrogato l'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724».

5.1. — Giova rammentare che l'art. 15 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, al comma 3 disponeva che «in attesa dell'armonizzazione delle basi contributive e pensionabili previste dalle diverse gestioni obbligatorie dei settori pubblico e privato, con decorrenza dal 1° gennaio 1995, per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del



decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, iscritti alle forme di previdenza esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria, nonché per le altre categorie di dipendenti iscritti alle predette forme di previdenza, la pensione spettante viene determinata sulla base degli elementi retributivi assoggettati a contribuzione, ivi compresa l'indennità integrativa speciale [...]».

Al comma 4 prevedeva poi che «la pensione di cui al comma 3, è reversibile con riferimento alle categorie dei superstiti aventi diritto in base all'aliquota in vigore nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti».

Al comma 5, infine, dettava una norma di salvaguardia secondo cui «le disposizioni relative alla corresponsione della indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall'art. 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324, e successive modificazioni ed integrazioni, sono applicabili limitatamente alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e alle pensioni di reversibilità ad esse riferite».

5.2. — È dunque evidente che, in base al combinato disposto delle disposizioni appena richiamate, un problema di cumulo di i.i.s. non poteva e non può ulteriormente porsi per tutte quelle pensioni in cui la i.i.s. è stata effettivamente «conglobata», e segnatamente:

per le pensioni dirette liquidate dopo il 31 dicembre 1994 e per le pensioni di reversibilità ad esse riferite (legge n. 724 del 1994, art. 15, commi 3 e 4, citati);

per le pensioni di reversibilità sorte con decorrenza pari o successiva al 17 agosto 1995 (legge n. 335 del 1995, art. 1, comma 41, citato, alla luce dell'interpretazione autentica recata dal citato comma 774), ancorché riferite a pensioni dirette *ante* 1995.

Il problema restava aperto, invece, per le pensioni dirette liquidate entro il 31 dicembre 1994 e per le pensioni di reversibilità ad esse riferite, se sorte entro il 16 agosto 1995 (legge n. 724 del 1994, art. 15, comma 5, citato); restava aperto perché, dopo l'abrogazione del menzionato art. 15, comma 5 (ad opera del citato comma 776), non era chiaro in giurisprudenza se per queste ultime pensioni l'i.i.s. potesse ancora considerarsi, come si suoi dire, «voce accessoria» ed autonoma rispetto alla pensione base.

5.3. — La Corte costituzionale, ritenendo evidentemente che le richiamate disposizioni della legge finanziaria 2007 potessero avere offerto nuovi spunti interpretativi anche in relazione alla problematica del cumulo di più i.i.s. su più pensioni, ha restituito gli atti alle remittenti sezioni della Corte dei conti affinché valutassero la persistente rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

In particolare, nella citata ordinanza n. 119 del 14-24 aprile 2008 la Corte ha osservato «che la citata abrogazione dell'art.15, comma 5, della legge n. 724 del 1994 ha, di fatto, eliminato anche il riferimento alla perdurante applicabilità — quanto alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e a quelle di reversibilità ad esse riferite — delle disposizioni relative alla corresponsione dell'indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall'art. 2 della legge n. 324 del 1959, e successive modificazioni» (in tema, v. anche la precedente sentenza Corte cost., n. 74 del 12-28 marzo 2008).

5.4. — Dopo la restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, però, la giurisprudenza della Corte dei conti è pervenuta a soluzioni variegata.

Le prime pronunce delle tre Sezioni centrali d'appello si sono attestate, con motivazioni più o meno diffuse, sulla persistente vigenza del citato art. 99, secondo comma, confermandosi conseguentemente la sussistenza del divieto di cumulo (per tutte *cf.* sez. prima, sent. 295 del 7 luglio 2008; sez. seconda, sent. 252 del 25 luglio 2008; sez. terza, sent. 238 del 22 agosto 2008). La Sezione d'appello per la Sicilia, all'opposto, ha continuato a seguire una propria linea «regionale» di coerenza affermando, indipendentemente dallo *ius superveniens* del 2007, la tesi della caducazione tout court del divieto in discorso e dunque riconoscendo il cumulo di più i.i.s. senza limitazioni di sorta (*cf.* sentenza n. 176 del 2 maggio 2008).

La stessa antitesi si è riscontrata in primo grado: a fronte di motivate pronunce di segno negativo (per tutte, merita segnalare sez. Lombardia, sent. n. 829 del 17 novembre 2008), altre hanno riconosciuto la possibilità di cumulo integrale assumendo, tuttavia, posizioni diverse circa la data di decorrenza o di cessazione del «cumulo» stesso (tra le molte, *cf.* sez. Toscana, n. 350 del 19 maggio 2008; sez. Abruzzo, n. 348 del 22 settembre 2008; sez. Puglia, n. 553 dell'8 luglio 2008; sez. Liguria, n. 606 del 22 ottobre 2008; sez. Marche, n. 489 del 15 dicembre 2008).

5.5. — A fronte della richiamata, diuturna, inaccettabile situazione di incertezza del diritto, invero disarmante (va ricordato che, a tutt'oggi, a parità di ogni altra condizione, una parte di pensionati percepisce ogni mese due indennità, mentre l'altra parte ne percepisce soltanto una, per effetto di opposte sentenze passate in giudicato, senza che l'ordinamento giuridico si mostri in grado di assicurare un'uguaglianza sostanziale di trattamento), questo giudice aveva infine maturato la ferma convinzione che la questione della piena cumulabilità di più i.i.s. su più pensioni potesse — e dovesse — essere risolta positivamente (v. sez. Piemonte, sent. 29 del 12 febbraio 2009).



5.5.1. — Alla predetta conclusione era — erroneamente — pervenuto avvalendosi di un'interpretazione costituzionalmente orientata con cui, nell'intenzione, potesse superarsi non solo l'evidente aporia che, diversamente ragionando, emergeva dal raffronto tra le citate diverse decisioni assunte dalla Corte costituzionale in tema di plurime i.i.s. come interpretate dalle sezioni riunite della Corte dei conti (cumulo pieno tra pensione e retribuzione; cumulo pieno tra pensione e pensione per i soli pensionati dell'amministrazione regionale sicula; cumulo parziale ma, di fatto, inesistente per gli altri pensionati), ma anche le perplessità e le riserve espresse nella citata sentenza n. 2/QM/2006 delle sezioni riunite stesse (in particolare, laddove si tenga a mente che i pensionati che godono di almeno un trattamento successivo alle riforme del 1995 cumulano, nei fatti, due i.i.s., cioè quella asseritamente «accessoria» e quella «conglobata», mentre ciò non sarebbe possibile per quanti godono di due pensioni liquidate ante riforme, indipendentemente dal fatto che l'indennità dopo il 17 agosto 1995 è ormai divenuta pacificamente reversibile secondo le aliquote ordinarie, anziché essere attribuita per intero quale voce «accessoria» al coniuge superstite; sotto altro profilo, come già accennato, l'i.i.s. sarebbe integralmente cumulabile tra pensione e retribuzione, mentre non lo sarebbe più tra pensione e pensione, cioè dopo il definitivo collocamento a riposo dell'interessato).

Ad avviso di questo giudice, a favore di una soluzione positiva non poteva disattendersi l'ennesimo, autorevole invito della Corte costituzionale, secondo cui il citato comma 776, abrogando l'art. 15, comma 5, della citata legge n. 724 del 1994 «ha, di fatto, eliminato anche il riferimento alla perdurante applicabilità — quanto alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 e a quelle di reversibilità ad esse riferite — delle disposizioni relative alla corresponsione dell'indennità integrativa speciale sui trattamenti di pensione previste dall'art. 2 della legge n. 324 del 1959, e successive modificazioni». Neppure poteva trascurarsi che, a norma del citato comma 774, «indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta», l'indennità integrativa speciale è da considerare come «parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito» (con sicuro effetto, al più tardi, dal 17 agosto 1995).

Tanto era parso sufficiente per affermare che, almeno dal 17 agosto 1995, l'indennità integrativa speciale aveva in ogni caso perso la propria natura di voce «autonoma» ed «accessoria» (di «contingenza»), formando piuttosto «parte integrante del complessivo trattamento pensionistico».

5.5.2. — In aggiunta, questo giudice aveva valorizzato il venir meno dello stesso riferimento normativo alla perdurante applicabilità delle disposizioni relative alla corresponsione della i.i.s. stessa (tra le quali va annoverato, indubbiamente, il secondo comma del nostro art. 99 che, per l'appunto, impediva la corresponsione di due i.i.s. in aggiunta a due pensioni, come pure il quinto comma dello stesso articolo). Infatti, essendo state definitivamente abrogate le norme sulla «corresponsione» della i.i.s., anche per le pensioni dirette ante 1995 e per quelle di reversibilità ad esse riferite, non potrebbe trovare utile applicazione la norma sul divieto di cumulo che, per l'appunto, sospende o vieta la «corresponsione» della seconda i.i.s. in caso di contestuale godimento di due trattamenti. L'art. 99, secondo, comma, in parola, in quanto disposizione comunque concernente la «corresponsione» della i.i.s., sarebbe rimasta tacitamente abrogata dal citato comma 776, insieme al menzionato art. 15, comma 5.

5.5.3. — D'altra parte, come osservato nella citata sentenza n. 29 del 2009, il legislatore stesso sembrava aver chiarito che l'i.i.s. non si «aggiunge» più, di mese in mese, alla pensione («integrandola»), ma viene ormai a costituire una delle voci «strutturali» che «compongono» la pensione stessa; in altri termini, cessato il riferimento alle peculiari modalità di «corresponsione» della i.i.s., quest'ultima (pur restando ovviamente «attribuita» agli interessati) viene a formare un tutt'uno con la pensione «base» (anche sotto il profilo perequativo), distinguendosi solo per il *nomen* e per le specifiche modalità di liquidazione (*recte*, di originaria attribuzione in favore dei pensionati ante 1995, dovendosi per essi prescindere dall'aliquota di pensionabilità ai sensi del citato art. 15, comma 3, della legge n. 724 del 1994). In quest'ottica interpretativa, l'abrogazione del citato art. 15, comma 5, non avrebbe comportato alcuna necessità di «riliquidare» tutte le pensioni ante 1995 (e relative reversibilità) conglobando l'i.i.s. nella base pensionabile; l'i.i.s. sarebbe rimasta, infatti, attribuita agli interessati nella misura già precedentemente liquidata, ma sarebbe stata considerata in tutto equiparata alla pensione «base».

5.5.4. — Sotto il profilo temporale, ancora, si era osservato che le due disposizioni della legge finanziaria 2007 (quella interpretativa, al comma 774; quella abrogativa, al comma 776) apparivano strettamente collegate nel perseguire un unico «disegno» sistematico.

Infatti, come autorevolmente spiegato dalla stessa Corte costituzionale (sent. 74 del 2008, cit.), «la linea ispiratrice dell'intervento del legislatore (...) emerge in tutta la sua chiarezza dalla prima lettura della disposizione (...), la quale pone in rilievo (...) la decorrenza della estensione della disciplina della pensione di reversibilità prevista dall'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive o sostitutive di detto regime dalla data di entrata in vigore della legge n. 335 del 1995». Quanto alla «decorrenza della evidenziata estensione di disciplina», il legislatore «ha ritenuto di intervenire (...) interpretando l'art. 1, comma 41, della legge n. 335 del 1995» ed «ha scelto, in definitiva, uno dei possibili significati della norma interpretata». Ne deriva — conclude la Corte costituzionale — che «nel contesto di sf-



fatta operazione, non può reputarsi contraddittoria, e dunque irragionevole, l'abrogazione — ad opera del comma 776 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 — del comma 5 dell'art. 15 citato, giacché essa risulta rispondente ad una esigenza di ordine sistematico imposta proprio dalle vicende che hanno segnato la sua applicazione».

Alla luce di ciò, all'abrogazione disposta con il citato comma 776 non sembrava potersi attribuire efficacia *ex nunc*, dovendosi evidentemente ricollegare questa abrogazione (per le unitarie «esigenze di ordine sistematico» enunciate dalla Consulta) all'interpretazione autentica recata dal precedente comma 774; si tratta, infatti, di una stessa «operazione» normativa (nell'ambito della quale neppure rileva, ad avviso della Consulta, se la norma sia effettivamente interpretativa o innovativa con effetto retroattivo). Nel caso di specie, d'altra parte, ben poco senso avrebbe abrogare con effetto *ex nunc* una clausola transitoria di salvaguardia che, di fatto, ha ormai pressoché completamente esaurito il proprio effetto (difficile pensare che nel 2007 ancora vi sia un rilevante numero di pensioni ante 1995 da liquidare); è evidente, per contro, che l'abrogazione di una clausola di salvaguardia transitoria non può che avere valenza retroattiva *in re ipsa*, a maggior ragione quando si ricollegli ad una norma di interpretazione autentica con implicazioni indubbiamente «retroattive».

5.5.5. — In definitiva, questo giudice — cercando di addivenire in punto di diritto ad una interpretazione costituzionalmente orientata e sistematicamente soddisfacente della normativa in questione, in adesione all'invito della Corte costituzionale — aveva espresso il convincimento che, per espressa interpretazione autentica del legislatore, fin dal 17 agosto 1995 (data di entrata in vigore della citata legge n. 335 del 1995) l'indennità integrativa speciale avesse perso la propria natura «integrativa» od «accessoria» rispetto alla pensione divenendone, tal quale, componente strutturale, pienamente cumulabile.

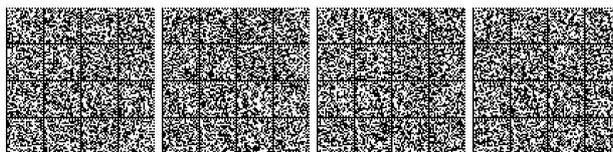
A ben vedere, con la riforma del 1995 era mutato radicalmente anche il sistema dei limiti al cumulo di più trattamenti pensionistici e retributivi. Con la «tabella F» allegata alla citata legge n. 335 del 1995 (art. 1, comma 41), tra gli altri interventi (costituzione del «casellario» delle pensioni, nuovi meccanismi perequativi basati su fasce di reddito, aliquote decrescenti per i trattamenti più elevati), il legislatore ha infatti introdotto un nuovo e fondamentale accorgimento volto a modulare tendenzialmente il trattamento pensionistico in funzione della capacità reddituale del beneficiario; in questa prospettiva, e nel quadro generale della progressiva trasposizione nel settore pubblico delle regole previdenziali vigenti per i lavoratori privati, ben può ritenersi ampiamente superata la normativa sui limiti al cumulo di più i.i.s., essendo entrati in vigore ben altri limiti alla reversibilità e al cumulo di più trattamenti. I più moderni criteri, d'altra parte, attribuendo rilievo sostanziale al reddito complessivo del soggetto (piuttosto che al dato formale di una duplice «indennità» che, quale residuo storico, restava «integrativa» e «speciale» soltanto nel nome) hanno disegnato un sistema senz'altro più equo e razionale di gestione del «cumulo» di più trattamenti, soppiantando nei fatti i previgenti criteri, per molti versi insoddisfacenti e perciò oggetto di ripetute censure di costituzionalità.

Il 1995 segna, quindi, il punto di svolta a partire dal quale la tematica del «cumulo» è stata affrontata ancorando l'effetto limitativo al *quantum* complessivo, piuttosto che al formale *nomen* di una singola voce del trattamento. Le eventuali «penalizzazioni» pensionistiche derivano, infatti, dal profilo reddituale complessivo del soggetto piuttosto che dalla composizione analitica e formale del trattamento, verosimilmente con maggior aderenza sostanziale ai parametri costituzionali di solidarietà sociale ed economica (art. 2 Cost.), di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di proporzionalità rispetto alle proprie esigenze di sostentamento nonché alla qualità e quantità del lavoro svolto (artt. 36 e 38 Cost.), nell'ambito della discrezionalità di cui gode il legislatore.

Dai citati commi 774 e 776, in definitiva, poteva trarsi conferma *ex post* del mutamento di prospettiva del legislatore (e, con esso, della Corte costituzionale), sembrando implicitamente e definitivamente consacrata l'interpretazione che da tempo aveva ritenuto superata, dopo le riforme del 1995, la questione del «divieto di cumulo» alla luce del «conglobamento» della i.i.s. nella pensione e della connessa perdita della previgente natura propriamente «accessoria». Con ciò, poteva anche spiegarsi l'apparente «aporia» tra la citata sentenza n. 516 del 2000 della Corte costituzionale (priva di qualsivoglia riferimento al criterio del «minimo INPS») e le precedenti pronunce della Corte medesima (che quel criterio avevano affermato per il solo caso del cumulo pensione-pensione), essendo sentenze maturate in contesti normativi assai differenti.

Alla luce dello *ius superveniens* non sembrava esservi, quindi, alcuna necessità di sollevare nuovamente una questione incidentale di legittimità costituzionalità in quanto il citato art. 99, secondo comma, poteva ritenersi non più vigente almeno dal 17 agosto 1995.

6. — Sennonché, in ragione della grandissima rilevanza della questione nonché dei contrasti giurisprudenziali immediatamente registrati in sede di prima applicazione del richiamato *ius superveniens*, la sezione prima Giurisdizionale centrale, con ordinanza n. 73 depositata il 21 novembre 2008, ha nuovamente investito le sezioni riunite, in funzione nomofilattica della soluzione della relativa «questione di massima»; analoga questione è stata rimessa al supremo consesso della giurisdizione contabile dalla sezione Giurisdizionale per la regione Toscana, con ordinanza n. 170 del 2008.



Con sentenza n. 1/QM del 26 febbraio 2009, alle cui complesse motivazioni si fa integrale rinvio, le sezioni riunite hanno tra l'altro affermato (dopo ampia disamina della questione) il seguente principio di massima: «per il periodo precedente all'entrata in vigore della legge 27 dicembre 2006, n. 296 resta applicabile la disciplina della IIS con riferimento al titolare di due pensioni decorrenti entrambe da data anteriore al 1° gennaio 1995».

In motivazione, le sezioni riunite hanno respinto con fermezza il riferito orientamento favorevole alla cumulabilità dell'i.i.s. su plurime pensioni, maturato «sulla suggestione di alcuni passaggi delle pronunce n. 74 e n. 119 della Corte costituzionale» (pag. 37).

Segnatamente secondo l'insegnamento delle sezioni riunite:

«va considerato che il tema della disposizione in esame» (cioè della citata legge finanziaria 2007, art. 1, commi 774 e seguenti) «non è quello della natura della indennità integrativa speciale, divenuta parte costitutiva del trattamento di pensione ormai dal 1° gennaio 1995, ma la aliquota del complessivo trattamento di pensione di reversibilità» (pagg. 37/38);

«deve puntualizzarsi che l'abrogazione del quinto comma dell'art. 15 in esame» (legge n. 1724 del 1994) «ha effetti dall'entrata in vigore della legge n. 296/2006 (1° gennaio 2007) e quindi i non ha rilievo per il periodo anteriore a tale data» (pag. 39);

«la mancata abrogazione di tale norma» (cioè del comma 3 del citato art. 15) «che avvia il processo di omogeneizzazione del trattamento di pensione dei pubblici dipendenti, in regime esclusivo e sostitutivo di quello vigente nel sistema dell'assicurazione generale obbligatoria, mantenendo così in vita il discrimine tra le pensioni antecedenti e quelle successive al 1° gennaio 1995, anche nella fase della compiuta omogeneizzazione delle pensioni di reversibilità, è la manifestazione chiara, a chi ne voglia intendere i dettami, della intenzione del legislatore di voler continuare, per le pensioni liquidate fino al 31 dicembre 1994, a considerare tuttora applicabile la precedente disciplina, divieto di cumulo della indennità integrativa su due o più trattamenti di pensione, di cui al mai abrogato, e neppure annullato dalla Corte costituzionale, secondo comma dell'art. 99 del d.P.R. 29 dicembre 1973 n. 1092; per le pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1995, per le quali l'indennità integrativa speciale costituiva un mero assegno accessorio, la legge n. 296 non ha in realtà apportato alcuna innovazione» (pag. 40);

«il mantenimento, in tal modo, del carattere "accessorio" delle indennità integrative speciali sulle pensioni liquidate prima del 1° gennaio 1995 ha comportato anche, per i titolari di più pensioni tutte anteriori a tale data la permanenza dei limiti del cumulo delle indennità stesse posti dall'art. 99, comma 2 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nel testo modificato dalla Corte costituzionale» (pag. 41);

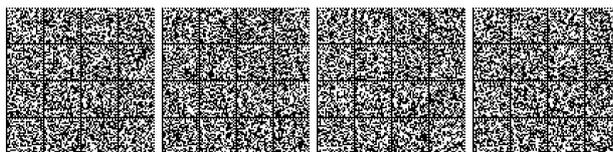
«in definitiva, in ragione dell'art. 99 comma 2, del d.P.R. n. 1042 del 1973, vigente nel testo modificato dalla Corte costituzionale tuttora non sussiste, in caso di pensioni liquidate, come nella deferita questione, prima del 1° gennaio 1995, il diritto al cumulo della indennità integrativa speciale in misura intera su due trattamenti di pensione, dovendosi assicurare sul secondo trattamento solo il minimo INPS» (pagg. 41/42);

«il legislatore, in effetti, non ha mai stabilito che il principio del divieto di cumulo, consacrato nella disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 99 succitato, sia venuto meno anche per le pensioni liquidate prima della data suindicata; e neppure ha previsto che per tali pensioni si procedesse alla riliquidazione dalla stessa data, corrispondendo per intera la indennità integrativa speciale anche sulla seconda pensione, pur nella forma di emolumento accessorio della pensione e non costitutivo della base pensionabile» (pag. 42);

«eliminata la norma transitoria non si elimina anche il precedente ordinamento che essa raccordava al nuovo, il quale rimane qual'era con la tuttora vigenza del divieto di cumulo come previsto dalle disposizioni che lo contengono così come conformate dalla Corte costituzionale» (pag. 46).

7. — All'insegnamento delle sezioni riunite, espresso in funzione nomofilattica nella soluzione della sottopostagli «questione di massima», questo giudice è chiamato — in mancanza di elementi «nuovi» — a conformarsi doverosamente (in tema, *cf.* le considerazioni di C. Conti, SS.RR. sent. 5/QM del 18 novembre 2008, in parte motiva; in tema v. anche Cass., ss.uu., sent. n. 28653 del 3 dicembre 2008). Questo giudice non può, quindi, sottrarsi all'applicazione del «diritto vivente», quale inequivocamente affermato da tre conformi successive pronunce delle sezioni riunite (n. 14/QM/2003, cit.; 2/QM/2006, cit.; n. 1/QM/2009, cit.) nonché dall'attuale univoco orientamento delle tre sezioni centrali d'appello della Corte dei conti (*cf.* sez. prima, sent. 295 del 7 luglio 2008; sez. seconda, sent. 252 del 25 luglio 2008; sez. terza, sent. 238 del 22 agosto 2008, già citate; fa eccezione, ma in relazione ai soli ricorrenti residenti in Sicilia, App. Sicilia, sent. 100 del 6 marzo 2009).

Ne deriva, in primo luogo, che il (parziale) «divieto di cumulo» di più i.i.s. corrisposte su più pensioni — diversamente da quanto aveva erroneamente opinato questo giudice con la citata sentenza n. 29 del 2009 — è da ritenere tuttora vigente, non avendo influito lo *ius superveniens* recato dalla legge finanziaria per il 2007 sull'applicazione o sull'interpretazione del citato art. 99, comma secondo, del citato testo unico n. 1092 del 1973 (come «manipolato» dalla Corte costituzionale con sent. 494 del 1993, citata).



Ne deriva, in secondo luogo, per elementare conseguenza, che restano intatte tutte le censure di legittimità costituzionale del citato art. 99, secondo comma, già a suo tempo sollevate per contrasto con gli artt. 3 e 36 cost. (sez. Abruzzo, ordinanza n. 14 del 10 marzo 2006) ovvero con gli artt. 3, 36 e 38 cost. (sez. Toscana, ordinanza n. 33 del 30 marzo 2006) o anche soltanto con l'art. 3 cost. (sez. terza appello n. 153 del 16 maggio 2006). Alle citate ordinanze di remissione, i cui contenuti devono intendersi qui integralmente richiamati, in quanto condivisi da questo giudice, viene ad aggiungersi, da ultimo, l'ordinanza sez. Toscana, n. 49 del 3 aprile 2009, anch'essa sostanzialmente condivisa da questo giudice e da intendersi qui recepita.

8. — Per tutto quanto fin qui esposto, va osservato, in punto di rilevanza della questione, che i giudizi riuniti in epigrafe non possono essere decisi prescindendo dall'applicazione del censurato art. 99, secondo comma (come integrato dalla citata sentenza Corte cost., n. 434 del 1993), in quanto concernenti fattispecie di cumulo di i.i.s. relative a pensioni liquidate anteriormente alla data del 1° gennaio 1995, con domanda di riconoscimento di ratei arretrati comunemente ricadenti (tenuto conto del termine quinquennale di prescrizione) in data anteriore al 2007.

Ancora, in punto di rilevanza, pare a questo giudice di merito che nessuna altra interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 99, secondo comma, sia ormai concretamente percorribile, dovendosi osservare il chiarissimo principio di diritto più volte affermato e ribadito dalle sezioni riunite nonché, in ultimo, dalle sezioni prima, seconda e terza centrali d'appello di questa Corte dei conti, le cui conformi pronunce sostanziano il «diritto vivente», almeno nei confronti di questa Sezione Piemonte le cui decisioni al vaglio di quei giudici d'Appello sono sottoposte.

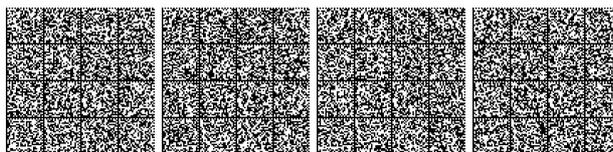
In punto di «non manifesta infondatezza», vanno anzi tutto richiamate le considerazioni già svolte nelle citate ordinanze di remissione del 2006 nonché nella recente ordinanza n. 49/2009 della sezione Toscana (i cui condivisibili contenuti, per brevità, non è opportuno qui riportare per esteso). In estrema sintesi, sono state poste in rilievo le molteplici incongruenze derivanti dalla piena cumulabilità della i.i.s. per i pensionati che siano ancora lavoratori attivi (cumulo pensione-retribuzione) con cessazione del favorevole regime di cumulo all'atto del successivo pensionamento (divieto di cumulo pensione-pensione) ma solo per i pensionati *ante* 1995 (e per le relative pensioni di reversibilità, se maturate entro il 17 agosto 1995), così introducendo, tra l'altro, una forte ed irragionevole cesura sul piano temporale senza la contestuale previsione di alcun meccanismo di graduale adeguamento dal «vecchio» al «nuovo» sistema di computo della i.i.s., con particolare riguardo alla salvaguardia delle posizioni pregresse. Irragionevolmente distonico appare, poi, il «conglobamento» della i.i.s. nelle pensioni di reversibilità comunque sorte dopo il 17 agosto 1995 dal momento che quella stessa i.i.s., in capo al dante causa, è tuttora considerata voce «accessoria» di contingenza.

Oltre a ciò, questo giudice ritiene di dover rimarcare il profilo, invero singolare, dell'irragionevole disparità di trattamento venutasi a creare tra i pensionati della Regione Sicilia (interessati ad oggi dalla citata pronuncia «ablatoria» n. 516 del 2000; v. tabella O, lettera *b*), terzo comma, della legge della Regione Siciliana 29 ottobre 1985, n. 41) e il resto dei pensionati pubblici (interessati per contro dalla citata pronuncia «manipolativa» n. 434 del 1993; v. art. 99, secondo comma, Testo unico n. 1092 del 1973).

In verità, se nel 2000 il criterio del «minimo INPS» è stato ritenuto non più idoneo a riportare a legittimità costituzionale la citata norma della Regione Sicilia (corrispondente sia all'odierna norma statale, valevole per il resto dei pensionati, sia ad una precedente norma regionale già incisa da illegittimità costituzionale parziale con citata sentenza n. 376 del 1994), giudicandosi evidentemente quel parametro non più significativo ai fini della circoscrizione del «divieto di cumulo», non appare né equo, né ragionevole, né coerente che a tutt'oggi (o comunque per il periodo tra il 1995 e il 2007) quello stesso criterio correttivo, ormai abbandonato dalla Corte costituzionale (verosimilmente in ragione dell'illustrata evoluzione del sistema previdenziale pubblico dopo le riforme del 1995), sia parzialmente tenuto fermo dalla giurisprudenza contabile nel «diritto vivente» facendo applicazione dell'art. 99, secondo comma, del citato Testo unico n. 1092 del 1973, norma già a suo tempo incisa da pronuncia di (solo parziale) illegittimità costituzionale.

Tanto più che, com'è noto, il criterio dell'integrazione al «minimo INPS» rappresenta un «correttivo» solo nominale, di fatto quasi totalmente privo di pregnanza, considerato che pressoché tutte le pensioni dei dipendenti pubblici sono, in concreto, superiori al «minimo in discorso, fatta eccezione per alcune pensioni privilegiate tabellari. L'affermazione, quindi, che una pensione va «integrata» al minimo INPS si risolve, nella generalità dei casi, in un mero gioco di parole privo di qualsivoglia effetto economico.

Ad avviso di questo giudice viene quindi a concretarsi, in aggiunta ai profili di incostituzionalità già delineati nelle richiamate ordinanze, una macroscopica violazione dei principi fondamentali di uguaglianza e ragionevolezza sottesi all'art. 3 della Costituzione, non essendo di agevole percezione la ragione (salvo dar rilievo, per l'appunto, al diverso contesto «storico» dell'ordinamento pensionistico pubblico entro cui sono state pronunciate le rispettive declaratorie di illegittimità costituzionale) per cui le due originarie (e sostanzialmente equivalenti) norme (statale e regionale), entrambe recanti il divieto totale di cumulo della siano poi venute paradossalmente a dipanarsi, per l'effetto di pronunce della Corte costituzionale (e non di scelte legislative espressive di discrezionalità nella materia), in due regole



giuridiche incommensurabilmente diverse (cumulo pieno per il solo personale della Regione Sicilia; cumulo parziale ma, in concreto, inoperante per gli altri); ciò pur in mancanza di apprezzabili differenze nelle fattispecie disciplinate, non constando, ai fini che qui interessano, alcuna specificità originaria o sopravvenuta della previdenza pubblica dei dipendenti della Regione Sicilia tale da costituire un valido elemento differenziale rispetto agli altri dipendenti pubblici.

Al riguardo, cade opportuno rammentare che la Corte costituzionale ebbe ad affermare che le stesse «rationes decidendi debbono trovare applicazione» tanto per la normativa statale, tanto per quella della Regione Sicilia, «posto che le norme regionali impugnate dettano una disciplina sostanzialmente analoga a quella prevista dalle norme legislative statali che la Corte ha rettificato» (sent. 376 del 1994, cit.) e che «le questioni sollevate dal giudice *a quo* devono quindi essere accolte nei termini e nei limiti precitati» nelle pronunzie precedenti.

Va rilevato infine che, trattandosi di una rendita vitalizia pubblica, corrisposta mensilmente agli interessati per importi tutt'altro che irrilevanti, l'irragionevole perdurante sperequazione può finire, in concreto, per minare non soltanto l'effettività del canone di uguaglianza, ma anche il principio stesso di solidarietà sociale ed economica su cui si fonda la Repubblica (art. 2 Cost.).

9. — In definitiva, perdurante l'inerzia del legislatore, appare imprescindibile un intervento risolutivo della Corte costituzionale la quale, pronunciandosi sulla sollevata questione, non importa in concreto con quale tipo di decisione, possa comunque ristabilire nella materia le auspicabili condizioni di uniformità e certezza del diritto. Condizioni che, in effetti, paiono irrinunciabili agli occhi di «chiunque ravvisi il valore essenziale dell'ordinamento giuridico di un Paese civile nella coerenza tra le parti di cui si compone; valore nel dispregio del quale le norme che ne fan parte degradano al livello di gregge privo di pastore: canone di coerenza che nel campo delle norme di diritto è l'espressione del principio di eguaglianza di trattamento tra eguali posizioni sancito dall'art. 3» (così Corte cost., sent. n. 204 del 29-30 novembre 1982).

Occorre quindi giudicare se l'art. 99, secondo comma, del citato testo unico, per come applicato nel «diritto vivente» ormai univocamente affermato dalle sezioni riunite e centrali d'appello della Corte dei conti, sia o meno costituzionalmente legittimo con riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 della Costituzione. Ritiene questo giudice che, nella fattispecie, come efficacemente affermato nella sentenza n. 376 del 1994, citata, possano trovare applicazione le stesse «rationes decidendi» sottese alla successiva pronuncia n. 516 del 2000, citata.

10. — La statuizione sulle spese è riservata all'esito del giudizio.

P. Q. M.

Con pronuncia non definitiva previa riunione dei giudizi iscritti ai n. 17149, n. 17150, n. 17335, n. 17399, n. 17518, n. 17520 e n. 16877 del Registro di segreteria;

Ravvisata la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, secondo comma, del Testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, approvato con d.P.R. 29 dicembre 1973, 11.1092, per contrasto con gli artt. 2, 3, 36 e 38 della Costituzione;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio fino alle conseguenti decisioni della Corte costituzionale, con onere di riassunzione a carico delle parti nei termini di legge;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Riserva all'esito del giudizio la statuizione sulle spese.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Torino, il 22 aprile 2009.

Il giudice: DE MARCO



N. 288

*Ordinanza del 7 luglio 2009 emessa dal Giudice di pace di Messina
nel procedimento penale a carico di Cogliandolo Giuseppe*

Reati e pene - Querela - Termine per proporre la querela - Computo del termine - Lamentata previsione del termine di tre mesi e non di novanta giorni - Violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa.

- Codice penale, art. 124.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Ritenuto che la formulazione dell'art. 124 c.p. che fissa in tre mesi il termine perentorio per proporre querela deve essere interpretato in novanta giorni, poiché una diversa interpretazione porterebbe ad una disparità di trattamento dei soggetti essendo, i mesi dell'anno composti da giorni trenta e trentuno e ventotto, in violazione dell'art. 3 della Costituzione. Ritenuto altresì che il capo di imputazione come formulato dall'ufficio del p.m. al capo A della rubrica, indica la violazione dell'art. 612 c.p. e quindi lo stesso p.m. non ha ritenuto grave la minaccia di morte, e non ha ritenuto di dover contestare all'imputato l'ipotesi più grave come del secondo comma. La difesa di P.C. chiede di verbalizzare le proprie richieste. La difesa eccepisce così come interpretato da questo gdp l'illegittimità costituzionale dell'art. 124 c.p. in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, violando il principio costituzionale di uguaglianza e del diritto alla difesa. Chiede pertanto che previa dichiarazione di non manifesta irrilevanza.

P. Q. M.

Preso atto di quanto sopra, ritenuta non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 124 c.p. nella parte in cui prevede il termine di tre mesi e non quello di novanta giorni, trasmette gli atti alla Corte costituzionale e sospende il processo.

Il giudice di pace: LUCA

09C0706

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2009-GUR-048) Roma, 2009 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 9 1 2 0 2 *

€ 5,00

