

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 48

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 novembre 2011

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **293.** Sentenza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione ed intervento - Interventi di soggetti che non rivestono la qualità di parte nei giudizi a quibus né sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, commi 13 e 14.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 38, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso per le persone affette da epatite post-trasfusionale non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto ai soggetti portatori della sindrome da talidomide - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, comma 13.
- Costituzione, art. 3; legge 25 luglio 1997, n. 210, modificata dalla legge 25 luglio 1997, n. 238, art. 2; (Costituzione, artt. 24, 25, primo comma, 32, 38, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35).

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Disposizione diretta a regolare gli effetti intertemporali di norma interpretativa secondo cui l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso per le persone affette da epatite post-trasfusionale non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Norma strettamente collegata ad altra oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, comma 14.
- Costituzione, art. 3; legge 25 luglio 1997, n. 210, modificata dalla legge 25 luglio 1997, n. 238, art. 2; (Costituzione, artt. 24, 25, primo comma, 32, 38, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35).

Pag. 1

N. **294.** Sentenza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità alla carica di deputato regionale - Previsione che, ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorra dal passaggio in giudicato della sentenza - Eccepita inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione.

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 7 luglio 2009, n. 8.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97; Statuto della Regione Siciliana, art. 9; legge 2 luglio 2004, n. 165, art. 3, comma 1, lett. g).



Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della Provincia regionale - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, come modificata dalla legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97; legge 2 luglio 2004, n. 165, artt. 2, comma 1, lett. c), e 3, comma 1, lett. a); (Statuto della Regione Siciliana, art. 9).

Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità alla carica di deputato regionale - Previsione che, ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorra dal passaggio in giudicato della sentenza - Violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, art. 10-sexies, comma 1-bis, introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 7 luglio 2009, n. 8.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97; legge 2 luglio 2004, n. 165, art. 3, comma 1, lett. g); (Statuto della Regione Siciliana, art. 9).....

Pag. 17

N. 295. Ordinanza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero – Configurazione come delitto della mera inottemperanza dello straniero che, già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un ordine di allontanamento, continui a permanere nel territorio dello Stato – Previsione della pena della reclusione fino a cinque anni - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità della pena nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali - Sopravvenuta incompatibilità con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea interpretativa della disciplina comunitaria - Sopravvenuta modifica normativa della disciplina impugnata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quater, come sostituito dall'art. 1, comma 22, lett. m), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27 e 117.

Pag. 24

N. 296. Ordinanza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

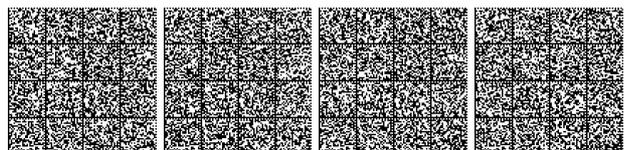
Ordinamento militare - Abrogazione con decreto legislativo del divieto di costituire associazioni di carattere militare - Privazione della copertura sanzionatoria del divieto di associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare - Asserita mancanza di una valida delega e contrasto con il principio della riserva di legge in materia penale - Sopravvenuto ius superveniens reiterante l'effetto abrogativo - Necessità di valutare la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 2268, comma 1, n. 297.
- Costituzione, artt. 18, 25 e 76.

Ordinamento militare - Abrogazione del divieto di costituire associazioni di carattere militare - Delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi che individuino la permanenza in vigore delle disposizioni legislative statali indispensabili - Asserita mancanza di una valida delega - Sopravvenuto ius superveniens reiterante l'effetto abrogativo - Necessità di valutare la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, comma 14.
- Costituzione, art. 76.....

Pag. 28



N. 297. Ordinanza 7 - 9 novembre 2011

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

Processo penale - Legittimo impedimento - Procedimento a carico del Presidente del Consiglio dei ministri - Rigetto della richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Presidente del Consiglio - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Ordinanza del Tribunale di Milano, sezione I penale, 1° marzo 2010 (procedimento penale n. 11776/06 R.G.T.)
- Costituzione, artt. 92 e 95; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24 comma 3.....

Pag. 31

N. 298. Ordinanza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Delimitazione - Esclusione degli ulteriori parametri e profili di costituzionalità evocati da una delle parti costituite.

- Legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12, artt. 2, comma 3, e 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l).

Istruzione - Norme della Regione Puglia in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi - Master scelti dagli interessati - Obbligatoria erogazione da parte di istituti di formazione avanzata che abbiano svolto continuativamente, nei precedenti dieci anni solari, attività documentabile di formazione post lauream - Denunciata violazione di taluni parametri costituzionali e, in particolare, dei principi di libera prestazione dei servizi, di adeguatezza, di proporzionalità, di libera concorrenza e di non discriminazione stabiliti dal Trattato CE - Censura formulata in modo generico ed apodittico - Insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l); Trattato CE, artt. 49 e 81.

Istruzione - Norme della Regione Puglia in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi - Master scelti dagli interessati - Erogazione da parte di più istituti di formazione avanzata in Associazione temporanea d'impresa o in Associazione temporanea di scopo - Obbligo per ciascun componente di dette associazioni di possedere i requisiti di legge - Denunciata violazione di taluni parametri costituzionali e, in particolare, dei principi di libera prestazione dei servizi, di adeguatezza, di proporzionalità, di libera concorrenza e di non discriminazione stabiliti dal Trattato CE - Carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l); Trattato CE, artt. 49 e 81.....

Pag. 34

N. 299. Sentenza 9 - 10 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca della Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di "Marche Film Commission" - Inquadramento nel ruolo regionale previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta - Ingiustificata deroga al principio della natura comparativa ed aperta del concorso pubblico - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore censura.

- Legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, art. 16, comma 2.
- Costituzione, art. 97 (art. 3).....

Pag. 38



N. 300. Sentenza 9 - 10 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Gioco e scommesse - Norme della Provincia di Bolzano - Disciplina dei giochi pubblici con vincita in denaro - Introduzione di limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti, nonché del divieto di attività pubblicitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

– Legge della Provincia di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13, artt. 1 e 2, comma 2.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h). Pag. 43

N. 301. Ordinanza 9 - 10 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione naturale - Riconoscimento di minore di sedici anni già riconosciuto da un genitore - Rifiuto di consenso opposto da quest'ultimo - Procedimento diretto ad ottenere sentenza che tenga luogo del consenso mancante - Nomina di un curatore speciale al minore, affinché sia "autonomamente rappresentato e difeso in giudizio" - Esclusione in base alla giurisprudenza di legittimità (secondo cui il minore infrasedicenne non assume qualità di parte) - Lamentata violazione della tutela dell'infanzia, del diritto al giusto processo, del diritto di difesa e della tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio - Ritenuta ingiustificata disparità di trattamento rispetto al minore ultrasedicenne - Questione identica ad altra già decisa - Manifesta infondatezza.

– Cod. civ., art. 250.

– Costituzione, artt. 2, 3, 24, 30, 31 e 111. Pag. 50

N. 302. Ordinanza 9 - 10 novembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Regioni (in genere) - Giunta regionale - Decreto del Presidente della Giunta della Regione Campania di nomina di un assessore di sesso maschile in sostituzione di altro dello stesso sesso dimissionario - Ricorso Regione Campania - Istanza di sospensione cautelare dell'impugnata sentenza del Consiglio di Stato confermativa dell'annullamento del suddetto decreto per violazione del principio delle quote rosa - Inidoneità dell'atto impugnato a produrre irreversibili effetti pregiudizievoli nei confronti dell'azione della Giunta - Reiezione dell'istanza.

– Sentenza Consiglio di Stato 27 luglio 2011, n. 4502.

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 40. Pag. 53

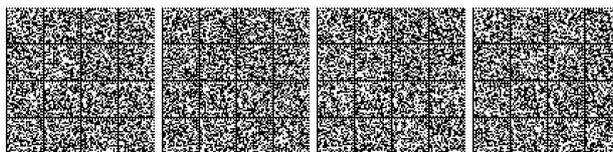
N. 303. Sentenza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Diminuzione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza - Reiezione.

– Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.

– Costituzione, artt. 3, 4, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma; accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.



Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Diminuzione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 101, 102, 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Diminuzione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità delle questioni perché presentate in modo alternativo o ancipite - Reiezione.

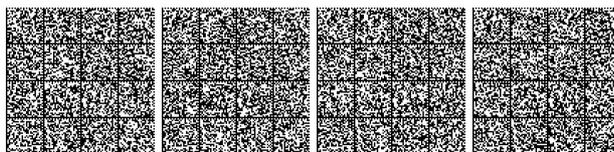
- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Diminuzione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità della questione perché presentata in modo alternativo o ancipite - Reiezione.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 3, secondo comma.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Diminuzione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Denunciata violazione del diritto del cittadino al lavoro e del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 4, 24 e 111; accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.



Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Diminuzione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Denunciata lesione del diritto di azione e dell'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 24, 101 e 102.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Diminuzione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità delle questioni perché prive di oggetto - Reiezione.

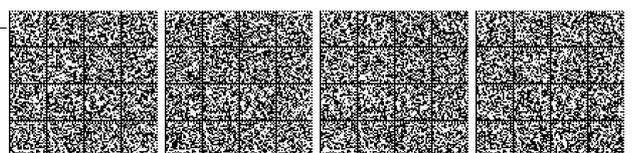
- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma.

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 dei diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con norma CEDU - Impossibilità di interpretare la norma interna in senso conforme alla Convenzione - Questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. - Spettanza alla Corte costituzionale del compito di verificare la conformità a Costituzione della norma convenzionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il suddetto parametro, nonché di valutare come e in qual misura l'interpretazione della CEDU fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo si inserisca nell'ordinamento costituzionale.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 11, 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Diminuzione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Denunciata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 11, 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma.....



N. 304. Sentenza 5 ottobre - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione ed intervento - Interventi di soggetti che non rivestono la qualità di parte nei giudizi a quibus né sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700.
- Costituzione, artt. 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13; legge 18 giugno 2009, N. 69, art. 44.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verificaione incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700;
- Costituzione, artt. 24, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verificaione incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio di ragionevole durata del processo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700.
- Costituzione, art. 111.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verificaione incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta compressione della tutela degli interessi legittimi - Esclusione - Non fondatezza della questione.

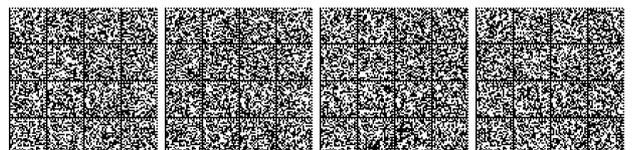
- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700.
- Costituzione, artt. 103 e 113.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verificaione incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio del buon andamento del procedimento elettorale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700.
- Costituzione, art. 97.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verificaione incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131.
- Costituzione, art. 76; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 44.....



N. 305. Sentenza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la delibera della Giunta regionale del Veneto recante la disciplina della stagione venatoria 2010/2011 - Intervento nel giudizio di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il giudizio o a resistervi e che non siano parti in un giudizio avente ad oggetto l'atto impugnato - Inammissibilità.

- Delibera della Giunta regionale del Veneto 5 ottobre 2010, n. 2371.
- Costituzione, artt. 117, primo e secondo comma, lett. s); direttiva 2009/147/CE, art. 9; direttiva 79/409/CEE; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis.

Ambiente - Caccia - Delibera della Giunta regionale del Veneto recante l'autorizzazione, per la stagione venatoria 2010/2011 e, con riguardo alla cattura di talune specie di uccelli migratori indicate nell'allegato A alla delibera medesima, la deroga all'art. 9, comma 1, lett. c), della Direttiva 2009/147/CE - Ricorso per conflitto di attribuzione del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata assenza dei requisiti minimi sanciti dal legislatore statale per l'autorizzazione in deroga - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie nonché della competenza esclusiva statale in materia di ambiente - Pregiudizio non riconducibile ad autonoma attitudine lesiva dell'atto ma a presunta erronea applicazione della legge - Insussistenza di materia per conflitto di attribuzione - Inammissibilità del conflitto.

- Delibera della Giunta regionale del Veneto 5 ottobre 2010, n. 2371.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 2009/147/CE, art. 9; direttiva 79/409/CEE; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis.

Pag. 80

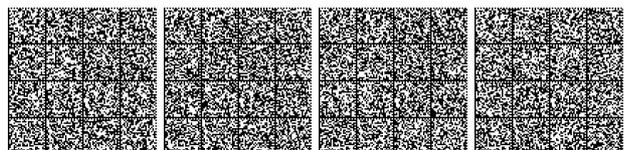
N. 306. Ordinanza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Azione giudiziaria a tutela dei diritti fondamentali della persona - Esonero per l'autorità giudiziaria adita, dall'obbligo di redigere e trasmettere al pubblico ministero la denuncia e di effettuare segnalazioni all'autorità amministrativa competente all'emissione del provvedimento di espulsione - Mancata previsione - Lamentata violazione di una tutela giurisdizionale posta a garanzia dei diritti fondamentali della persona - Asserita inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - Carenza in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 2, comma 5, in combinato disposto con gli artt. 10-bis del medesimo decreto legislativo e 331, comma 4, cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21, 23, 47 e 52; Convenzione di New York del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne e relativo protocollo opzionale; Dichiarazione delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne; Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 30 aprile 2002 sulla protezione delle donne dalla violenza.

Pag. 85



N. 307. Ordinanza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari - Esclusione per i lavoratori extracomunitari che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. - Impossibilità per l'Amministrazione precedente di valutare la gravità del reato, l'allarme sociale da esso procurato, la condotta successiva tenuta dal lavoratore e la sua attuale pericolosità - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, art. 3.

Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari - Esclusione per i lavoratori extracomunitari che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. - Impossibilità per l'Amministrazione precedente di valutare la gravità del reato, l'allarme sociale da esso procurato, la condotta successiva tenuta dal lavoratore e la sua attuale pericolosità - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa verifica della possibilità di pervenire ad un'interpretazione delle norme impugnate conforme a Costituzione - Reiezione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, art. 3.

Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari - Esclusione per i lavoratori extracomunitari che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. - Impossibilità per l'Amministrazione precedente di valutare la gravità del reato, l'allarme sociale da esso procurato, la condotta successiva tenuta dal lavoratore e la sua attuale pericolosità - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di parità di trattamento - Carenze in punto di descrizione della fattispecie e di esatta identificazione della fattispecie normativa censurata - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, art. 3.....

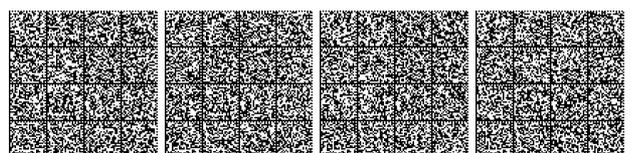
Pag. 89

N. 308. Sentenza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Molise - Insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Individuazione della Valle del Tammaro quale area non idonea all'installazione dei detti impianti - Inosservanza delle modalità di svolgimento del procedimento prefigurate dalla normativa statale nella materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Violazione degli obblighi internazionali e comunitari assunti dallo Stato - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, art. 1, comma 1, lett. a), che introduce la lett. c-bis) al comma 1 dell'art. 2 della legge Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. a) ed e), e terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 3, 4 e 10; d.m. dello sviluppo economico 10 settembre 2010, art. 17, e allegato 3, lett. f); direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009.



Energia - Norme della Regione Molise - Insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Aree e siti non idonei all'installazione di impianti eolici - Inclusione delle aree e dei beni di notevole interesse culturale, nonché degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico, ai sensi del d.lgs. n. 2/2004 - Inosservanza delle modalità di svolgimento del procedimento prefigurate dalla normativa statale nella materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Violazione degli obblighi internazionali e comunitari assunti dallo Stato - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, art. 1, comma 1, lett. b), che introduce il comma 1-*bis* all'art. 2 della legge Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. a) ed e), e terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 3, 4 e 10; legge 23 agosto 2004, n. 239; d.m. dello sviluppo economico 10 settembre 2010, art. 17, e allegato 3, lett. f); direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009.

Pag. 94

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 109. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2011(del Presidente del Consiglio dei ministri)

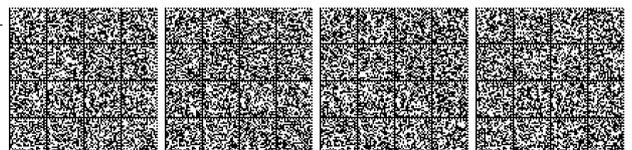
Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Umbria - Modalità di nomina del direttore generale delle Aziende sanitarie - Nomina ad opera del Presidente della Giunta nell'ambito di un elenco di candidati predisposto dalla Giunta medesima - Lamentata mancanza di coinvolgimento del rettore dell'università nella predisposizione dell'elenco dei candidati idonei alla nomina nelle aziende ospedaliero-universitarie, in contrasto con la normativa statale che prevede l'intesa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, lesione dell'autonomia universitaria, lesione del principio di leale collaborazione tra Università e Regione.

- Legge della Regione Umbria, 20 luglio 2011, n. 6, art. 10, che inserisce gli artt. 12-*bis* e 12-*ter* nella legge 20 gennaio 1998, n. 3, con particolare riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 12-*bis*.
- Costituzione, artt. 33, comma sesto, 117, comma terzo, e 118; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 4, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Umbria - Valutazione dell'attività del direttore generale - Previsione che la Giunta regionale disciplini le modalità e i criteri per la valutazione e disponga, con provvedimento motivato, la conferma dell'incarico o la risoluzione del contratto, previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria - Contrasto con la normativa statale secondo cui, con riguardo ai direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie, i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività e le relative procedure di conferma e revoca sono disciplinati da protocolli d'intesa tra regioni e università - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, lesione dell'autonomia universitaria, lesione del principio di leale collaborazione tra Università e Regione.

- Legge della Regione Umbria, 20 luglio 2011, n. 6, art. 10, che inserisce gli artt. 12-*bis* e 12-*ter* nella legge 20 gennaio 1998, n. 3, con particolare riferimento ai commi 1, 4, 6 dell'art. 12-*ter*.
- Costituzione, artt. 33, comma sesto, 117, comma terzo, e 118; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 4, comma 2.

Pag. 99



n. 110. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Marche - Previsione che i titolari di licenza di caccia ultra-sessantacinquenni possano esercitare contemporaneamente nella stessa stagione venatoria, oltre alla caccia nelle "altre forme consentite dalla legge", anche quella da appostamento fisso, e che i cacciatori che hanno scelto la forma di caccia da appostamento fisso possano praticare anche quella da appostamento temporaneo - Minor tutela della fauna selvatica, contrasto con la normativa statale di settore che non consente il cumulo delle varie forme di esercizio venatorio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, art. 22, comma 1, che inserisce i commi 5-bis e 5-ter nell'art. 27 della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 12, comma 5.

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Marche - Calendario venatorio - Previsione che la Giunta regionale, sentiti l'istituto scientifico regionale e l'ISPRA, proponga al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l'approvazione del calendario venatorio regionale, che ha validità minima annuale e massima triennale - Minor tutela della fauna selvatica, lamentata adozione del calendario venatorio con legge anziché all'esito di un procedimento amministrativo, nonché introduzione del termine di validità triennale non consentito dalla normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Marche 18 luglio 2011 n. 15 art. 26, comma 1, che sostituisce l'art. 30 della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 2 e 4.

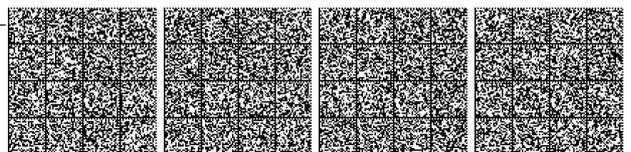
Pag. 102

n. 111. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2011 (della Regione Friuli-Venezia Giulia)

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentata esorbitanza dalla delega, lesione delle attribuzioni statutarie e, in subordine, introduzione di una condizione meramente potestativa, lamentata paralisi della autonoma potestà legislativa regionale fino al sopravvenire di atti la cui emanazione dipende dallo Stato, mancanza di intesa con la Conferenza unificata, e in subordine ultimo, deteriore trattamento rispetto alle Regioni ordinarie - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della legge delega, violazione della potestà legislativa primaria della Regione speciale in materia di ordinamento degli uffici, degli enti locali e di contabilità regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 76, 116, 117, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27; statuto Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, punto 1, 4, punto 1-bis, 48 e seguenti.

Pag. 105



n. 112. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2011 (della Provincia autonoma di Trento)

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentata esorbitanza dalla delega, lesione delle attribuzioni statutarie, alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione, estraneità all'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della legge delega, lesione delle competenze statutarie della Regione in materia di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, e di igiene e sanità, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, art. 76; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 80, 81, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sanità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Applicabilità alle autonomie speciali - Lamentata esorbitanza dalla delega, lesione delle attribuzioni statutarie, alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione, contrasto con l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni - Lamentata irragionevolezza dell'interferenza dello Stato, che non concorre al finanziamento della spesa sanitaria della Regione speciale - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata lesione delle competenze statutarie della Regione in materia di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, e di igiene e sanità, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, lett. k).
- Costituzione, art. 76; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 80, 81, 83, 104, 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.....

Pag. 111

n. 113. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2011 (della Regione Siciliana)

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentato contrasto con la legge delega che prevede per gli ordinamenti contabili delle autonomie speciali il solo adeguamento ai principi statali, e che prevede



il coordinamento finanziario unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione dello statuto speciale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della legge delega, lesione della speciale autonomia della Regione in materia finanziaria e contabile.

- D.lgs.23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, art. 76; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43. Pag. 117

N. 114. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 ottobre 2011 (delle Provincia autonoma di Bolzano)

Province autonome - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentato contrasto con la legge delega che prevede per gli ordinamenti contabili delle autonomie speciali il solo adeguamento ai principi, e che prevede il coordinamento finanziario unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione, lamentata alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della legge di delega, lesione delle competenze statutarie della Regione in materia di ordinamento degli uffici e del personale, di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, di contabilità degli enti locali, di igiene e sanità, lesione della speciale autonomia finanziaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, art. 76; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 79, 80, 81, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 18 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.

Province autonome - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sanità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Applicabilità alle autonomie speciali - Lamentata esorbitanza dalla delega, alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione, contrasto con l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione delle competenze statutarie della Regione in materia di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, e di igiene e sanità, lesione della speciale autonomia finanziaria, violazione del principio di leale collaborazione.

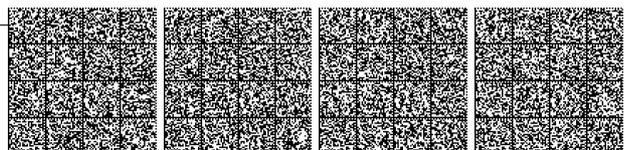
- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, art. 76; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 79, 80, 81, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 18 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27. Pag. 120



- N. 115. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Edilizia e urbanistica - Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Umbria - Vincoli derivanti da piani urbanistici - Previsione che il vincolo preordinato all'esproprio abbia la durata di cinque anni - Contrasto con la normativa statale di riferimento che, nel caso di infrastrutture strategiche, prevede la durata di sette anni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile.
- Legge della Regione Umbria 22 luglio 2011, n. 7, art. 6, comma 2.
 - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 165, comma 7-bis, aggiunto dall'art. 4, comma 2, lett. r), n. 4 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 176. Pag. 124
- N. 235. Ordinanza del Tribunale di Trieste del 31 agosto 2011
Sicurezza pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Ordinamento della polizia locale - Divieto del rapporto di lavoro a tempo parziale stabilito dalla legge n. 662 del 1996 per il personale militare, per quello delle Forze di polizia e per il Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco - Prevista applicazione anche al personale di Polizia locale - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza statale in materia di ordinamento civile.
- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, artt. 10, comma 7, e 26, comma 8.
 - Costituzione, artt. 97 e 117, comma secondo, lett. l). Pag. 126
- N. 236. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per la Lombardia del 24 maggio 2011
Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Sospensione dell'esecutività della sentenza della commissione tributaria regionale impugnata con ricorso per cassazione - Possibilità quando dalla esecuzione possa derivare all'esecutato un "grave ed irreparabile danno" - Mancata previsione - Contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio - sottrazione della tutela cautelare al contribuente soccombente (solo) in appello - Ingiustificata differenziazione del processo tributario rispetto al processo civile ed a quello amministrativo - Irragionevole sacrificio irreparabile di diritti soggettivi prima della definizione dell'esito processuale della controversia - Assoggettamento di fatto del contribuente ad una forma di *solve et repete* comportante il rischio di "giustizia negata" - Violazione del principio di capacità contributiva, del diritto di azione e difesa e della garanzia della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1.
 - Costituzione, artt. 3, 24 (53, primo comma), 111 (commi primo e secondo) e 113; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 [e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6, comma 1, "in relazione all'art. 10 della Costituzione". Pag. 129
- N. 237. Ordinanza del Tribunale di Monza del 26 gennaio 2011
Previdenza - Indennità premio di fine servizio per direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle A.S.L. - Determinazione dei contributi previdenziali sulla base del trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito, anziché sulla base del trattamento stipendiale spettante (retribuzione "virtuale"), come stabilito dall'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, abrogato dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 229/1999 - Irragionevolezza per ingiustificato trattamento di privilegio rispetto alla generalità dei pubblici dipendenti e per il più favorevole trattamento dei dirigenti che sono cessati contestualmente dall'incarico e dal rapporto di impiego rispetto a quelli che sono cessati successivamente dal rapporto di impiego.



- Decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, art. 3, comma 2, abrogativo dell'art. 3, comma 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, art. 3, comma 3, aggiuntivo dell'art. 3-*bis*, comma 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; legge 30 novembre 1998, n. 419, art. 2, comma 1, lett. *t*).
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 135
- N. 238. Ordinanza della Corte dei conti del 20 giugno 2011
Corte dei conti - Nomina del Presidente della Corte dei conti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, anziché su proposta del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti - Violazione del principio di indipendenza del giudice contabile.
- Legge 21 luglio 2002, n. 202, art. 1.
 - Costituzione, art. 100, comma terzo.
- Corte dei conti - Attribuzione al Presidente della Corte dei conti del potere di composizione nominativa delle Sezioni Riunite, in mancanza di criteri oggettivi e predeterminati - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina stabilita dall'art. 5, comma 1-*bis* della legge 21 luglio 2000, n. 205, che prevede che i ricorsi siano assegnati dai Presidenti delle sezioni giurisdizionali regionali ai giudici unici delle pensioni secondo criteri predeterminati - Violazione del principio del giudice naturale - Lesione del principio di sottoposizione solo alla legge del giudice.**
- Legge 21 luglio 2002, n. 202, art. 1.
 - Costituzione, artt. 3, 25 e 101; legge 21 luglio 2000, n. 205, art. 5, comma 1-*bis*..... Pag. 139
- N. 239. Ordinanza del 20 luglio 2011 della Corte di Cassazione
Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.
- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
 - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali..... Pag. 144





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 293

Sentenza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione ed intervento - Interventi di soggetti che non rivestono la qualità di parte nei giudizi a quibus né sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, commi 13 e 14.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 38, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35.

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Previsione, con norma di interpretazione autentica, che l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso per le persone affette da epatite post-trasfusionale non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Irragionevole disparità di trattamento rispetto ai soggetti portatori della sindrome da talidomide - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, comma 13.
- Costituzione, art. 3; legge 25 luglio 1997, n. 210, modificata dalla legge 25 luglio 1997, n. 238, art. 2; (Costituzione, artt. 24, 25, primo comma, 32, 38, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35).

Sanità pubblica - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni - Disposizione diretta a regolare gli effetti intertemporali di norma interpretativa secondo cui l'indennità integrativa speciale relativa all'indennizzo stesso per le persone affette da epatite post-trasfusionale non è soggetta a rivalutazione secondo il tasso di inflazione - Norma strettamente collegata ad altra oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 11, comma 14.
- Costituzione, art. 3; legge 25 luglio 1997, n. 210, modificata dalla legge 25 luglio 1997, n. 238, art. 2; (Costituzione, artt. 24, 25, primo comma, 32, 38, primo comma, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, in relazione alla Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali, artt. 2 e 14 e alla Carta dei diritti fondamentali U.E., art. 35).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dal Tribunale di Reggio Emilia con ordinanza del 17 settembre 2010, dal Tribunale di Parma con due ordinanze del 30 ottobre 2010, dal Tribunale di Alessandria con ordinanza del 18 gennaio 2011, dal Tribunale di Tempio Pausania con ordinanza del 13 gennaio 2011 e dal Tribunale di Alessandria con ordinanza del 15 dicembre 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 17, 57, 58, 88, 97 e 98 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 6, 15, 22 e 25, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di C.T., di L.F., nonché gli atti di intervento dell'AMEV, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati, ed altri, del Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 e nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

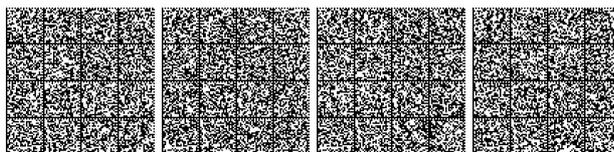
uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Paola Soragni per C.T., Mario Melillo e Anton Giulio Lana per L.F. e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Reggio Emilia, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 17 settembre 2010 (r. o. n. 17 del 2011) ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

1.1. — Il giudice *a quo* premette che nel giudizio principale il ricorrente, quale beneficiario dell'indennizzo previsto dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), avendo contratto epatite HCV a seguito di trasfusioni, ha chiesto l'accertamento del diritto a riscuotere la rivalutazione monetaria, sulla base del tasso di inflazione programmato, dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge, costituente parte integrante dell'indennizzo in godimento.

Il rimettente pone in evidenza come la questione, concernente la rivalutazione della componente prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, sia stata oggetto in giurisprudenza di decisioni contrastanti. In particolare, con la sentenza del 28 luglio 2005, n. 15894, la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha affermato la necessità della rivalutazione, secondo il tasso annuale di inflazione programmata, dell'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992, anche con riferimento alla componente di cui al comma 2, dell'art. 2 della medesima legge, rilevando che una diversa interpretazione non sarebbe conforme ai principi costituzionali, in quanto la misura dell'indennizzo, se non rivalutata per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito, da rapportare al pregiudizio alla salute, tanto più che gli aumenti Istat dell'indennizzo – al netto dell'indennità integrativa speciale – sono modesti e l'indennità stessa è rimasta ferma a lire 1.991.765, pari a euro 1.028,66 (corrispondente al valore di due mensilità, in quanto l'indennizzo è corrisposto ogni due mesi). Diversamente, con la sentenza del 13 ottobre 2010 (*recte*: 2009) n. 21703, la Corte di



cassazione, sezione lavoro, si è discostata dal precedente orientamento, ritenendo non rivalutabile la componente di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992.

Il rimettente sottolinea che, nonostante quest'ultima interpretazione, le Corti di merito continuano ad adeguarsi al precedente orientamento, riconoscendo la rivalutazione monetaria dell'intero indennizzo.

Il giudice *a quo*, dopo aver riportato il contenuto delle disposizioni censurate, la cui adozione sarebbe scaturita dalla riferita difformità interpretativa in ordine all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, pone in rilievo come, sulla base di tale intervento normativo, il ricorso introduttivo del giudizio principale sarebbe da rigettare. Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il rimettente, nel condividere l'orientamento giurisprudenziale di cui alle sentenze della Corte di cassazione, sezione lavoro, del 28 luglio 2005, n. 15894 e del 27 agosto 2007, n. 18109, osserva che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2 della legge n. 210 del 1992, entrambe le componenti dell'indennizzo dovrebbero essere rivalutate annualmente secondo il tasso di inflazione programmato, in quanto: 1) l'indennizzo deve essere inteso nella sua globalità e, dunque, rivalutato in entrambe le sue parti; infatti, anche se la disposizione che prevede la rivalutazione automatica è collocata nel primo comma dell'art. 2, ove è prevista la corresponsione dell'assegno reversibile, è anche vero che la rivalutazione annuale è riferita all'indennizzo di cui all'art. 1, comma 1, ovvero al trattamento nella sua interezza, comprensivo anche della componente di cui al secondo comma; 2) l'indennità integrativa speciale portava con sé il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni al costo della vita «nella sua originaria struttura», ma successivamente essa è stata snaturata con il cosiddetto «taglio della scala mobile», per cui non c'è ragione di non rivalutarne l'importo; 3) questa interpretazione sarebbe «costituzionalmente orientata», garantendo la tutela del diritto alla salute ai sensi dell'art. 32 Cost.

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata, pur qualificandosi come di interpretazione autentica, in realtà introdurrebbe una vera e propria modifica legislativa con violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e uguaglianza di trattamento, degli artt. 32 e 117 Cost., degli artt. 101, 102 e 104 Cost., interferendo con funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, nonché dell'art. 24 Cost. creando un discrimine nella tutela giudiziaria riservata a tutti i cittadini. Sarebbero, poi, violati gli artt. 2, 14, 35 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848.

1.2. — In particolare, il citato art. 11, commi 13 e 14, violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo della illegittima disparità di trattamento tra coloro il cui indennizzo ai sensi della legge n. 210 del 1992 (avente finalità assistenziali e non risarcitorie), per effetto del d.l. n. 78 del 2010, non potrà essere rivalutato e coloro che percepiscono l'indennizzo rivalutato sulla base delle numerose sentenze conformi all'orientamento giurisprudenziale sopra riferito, nonché tra i titolari di indennizzo, ai sensi della legge n. 210 del 1992, non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche e assistenziali, in particolar modo i vaccinati (art. 1, comma 4, della legge del 29 ottobre 2005, n. 229, recante «Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie») e i soggetti affetti da sindrome da talidomide (art. 1, comma 4, del decreto ministeriale del 2 ottobre 2009, n. 163 recante «Regolamento di esecuzione dell'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che riconosce un indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco»), per i quali l'indennizzo è integralmente rivalutato *ex lege*.

Le disposizioni censurate si porrebbero, altresì, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione delle norme convenzionali di cui agli artt. 2 e 14 della CEDU, (*recte*: Carta UE). In particolare, l'art. 2 della CEDU tutela il diritto alla vita e l'art. 14 di essa pone il divieto di ogni discriminazione. Secondo l'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, una distinzione sarebbe «discriminatoria», ai sensi della norma suddetta, se manca di una giustificazione obiettiva e ragionevole e «se essa non persegua uno scopo legittimo o se non c'è un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si è prefissata» (CEDU, sentenza 1° dicembre 2009, in causa G.N. e altri contro Italia). Ad avviso del rimettente, sarebbe palesemente irragionevole e illegittima la discriminazione tra coloro che hanno già ottenuto la rivalutazione dell'indennizzo ai sensi della legge n. 210 del 1992 e coloro che sono ancora in attesa del riconoscimento e tra questi ultimi e gli altri titolari di indennizzo, in particolar modo i vaccinati e gli affetti da sindrome da talidomide.

1.3. — Il rimettente ritiene che l'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010 violi anche il diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost., in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito da rapportare al pregiudizio alla salute, tanto più che gli aumenti Istat dell'indennizzo (al netto dell'indennità integrativa speciale) dal 1992 in poi sarebbero stati modesti e l'indennità nel periodo in questione sarebbe stata ferma ad euro 1.028,66 (bimestrali).



Il giudice *a quo* pone in evidenza, al riguardo, che l'indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992 è composto da due parti: l'indennizzo «in senso stretto», di cui al comma 1, dell'art. 2, soggetto a rivalutazione (e costituente solo il 5 per cento dell'intero indennizzo) e la somma corrispondente all'indennità integrativa speciale di cui al comma 2, del medesimo articolo, non rivalutata (costituente il 95 per cento circa dell'indennizzo totale). La rivalutazione di una quota minima dell'indennizzo avrebbe comportato una progressiva e ingiustificata perdita di valore delle somme originariamente stabilite a titolo di indennizzo a favore del soggetto danneggiato irreversibilmente da HIV, epatite post-trasfusionale e da vaccinazione.

In particolare, il rimettente precisa che la tabella utilizzata dal Ministero della salute prevede la rivalutazione del solo «indennizzo in senso stretto di cui alla tab. B» (art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992) per cui, dal 1992 al 2009, l'indennizzo mensile è aumentato soltanto di otto euro (dagli originari 542,20 euro a 550,20 euro), in quanto l'importo originariamente previsto a titolo di indennità integrativa speciale è rimasto fisso ad euro 1.028,66 bimestrali, con una perdita di circa 150 euro mensili a causa della intercorsa svalutazione monetaria.

Il giudice *a quo* sottolinea che, proprio al fine di preservare nel tempo l'originario importo stabilito dal legislatore del 1992, la legge del 25 luglio 1997, n. 238 (Modifiche ed integrazioni alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, in materia di indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati) e già prima il decreto-legge del 23 ottobre 1996, n. 548 (Interventi per le aree depresse e protette, per manifestazioni sportive internazionali, nonché modifiche alla legge 25 febbraio 1992, n. 210), hanno introdotto il meccanismo della rivalutazione annuale dell'indennizzo secondo il T.I.P. (tasso di inflazione annualmente programmato). La rivalutazione dell'indennizzo nella sua globalità doveva assicurare la non alterazione del valore originariamente fissato *ex lege*, trattandosi di indennizzo vitalizio con finalità assistenziali e non risarcitorie.

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate violano l'art. 32 Cost. in quanto cristallizzano l'importo dell'indennizzo ai valori del 1992, determinandone una progressiva erosione a causa della svalutazione monetaria e non garantendo un indennizzo equo e ragionevole.

Per le medesime ragioni le disposizioni in oggetto si porrebbero in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. per violazione dell'art. 35 della CEDU (*recte*: della Carta UE), che tutela la salute come «bene primario» cui garantire «un elevato livello di protezione» nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le attività dell'Unione.

1.4 — Il citato art. 11, commi 13 e 14, violerebbe anche gli artt. 24, 25, primo comma, 102, 104 e 111 Cost.

Ad avviso del rimettente, stante l'ingerenza, attraverso le disposizioni censurate, del potere legislativo su quello giudiziario, sarebbero lese l'indipendenza e l'autonomia della funzione giudiziaria, con conseguente violazione degli artt. 102, 104, 111 Cost., nonché il principio del giudice naturale precostituito per legge, con violazione dell'art. 25, primo comma, Cost. e, infine, il diritto del cittadino ad un giusto processo, tutelato dall'art. 111 Cost. e dagli artt. 6 CEDU e 47 Carta UE.

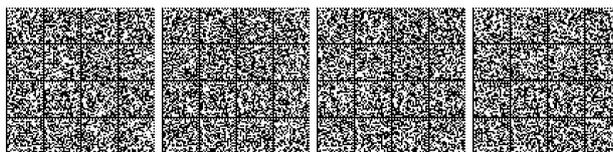
Inoltre, le disposizioni in esame si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto sarebbe vanificato il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale. In particolare, il citato articolo 11, commi 13 e 14, nel fare salve le pronunce giurisdizionali passate in giudicato alla data di entrata in vigore della norma, crea una disparità ingiustificata di trattamento tra coloro che hanno già adito l'autorità giudiziaria, percorrendo tutti i gradi di giudizio e ottenendo una pronuncia favorevole alla rivalutazione, e coloro che sono ancora *sub iudice* o che non hanno ancora adito l'autorità giurisdizionale ovvero che hanno ottenuto sentenze favorevoli non passate in giudicato.

Ulteriore argomento a sostegno di tale censura è quello per cui il *ius superveniens* comporterebbe di fatto una estinzione dei processi in corso (con compensazione delle spese o, peggio, la condanna del ricorrente) e dunque una sostanziale vanificazione della «via giurisdizionale quale mezzo per attuare un diritto preesistente», con violazione del diritto di azione di cui all'art. 24 Cost.

Il contrasto si porrebbe non solo con riguardo agli artt. 3 e 24 Cost., ma anche agli artt. 102 e 113 (*recte*: 111) Cost., in quanto l'estinzione automatica di tutti i giudizi pendenti – con compensazione delle spese o addirittura con la condanna del ricorrente, in quanto *ex lege* si è avuta una negazione del diritto di quest'ultimo, con soccombenza virtuale dell'assistito – comporterebbe una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione.

2. — Con memoria depositata in data 18 febbraio 2011 si è costituito in giudizio T.C., chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

La parte privata, nel condividere le argomentazioni sottese alla ordinanza di rimessione, si sofferma sull'inquadramento della fattispecie, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale. Al riguardo, pone in evidenza come al diritto dell'individuo a misure di sostegno assistenziale, ai sensi degli artt. 2 e 38 Cost., si contrapponga il diritto dell'individuo ad un equo indennizzo, discendente dagli artt. 2 e 32 Cost., nell'ipotesi di danno irreversibile, non



derivante da fatto illecito, che sia stato subito in conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale (sentenza n. 118 del 1996).

In particolare, il diritto costituzionale all'indennizzo, il quale trova fondamento negli artt. 2 e 32 Cost., è quello connesso ai danni non «tollerabili», in quanto eccedenti «la temporaneità e scarsa entità» (sentenza n. 307 del 1990), che l'individuo riporti a seguito di trattamenti sanitari obbligatori ovvero di trattamenti promossi dalla pubblica autorità nell'ambito di un programma di politica sanitaria, per un interesse della collettività (sentenza n. 27 del 1998). In tal caso, i soggetti pubblici si assumono il rischio del danno al diritto fondamentale della salute dell'individuo, che risulta leso per effetto di trattamenti sanitari leciti (obbligatori o promossi dalla pubblica autorità per interesse della collettività). Con particolare riguardo al diritto all'indennizzo dovuto a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali (HCV), lo stesso non risulterebbe direttamente assimilabile ad un «diritto costituzionale» scaturente dagli artt. 2 e 32 Cost., ma sarebbe riportabile ad una scelta discrezionale del legislatore, soggetta al controllo della Corte sotto il profilo del rispetto della parità di trattamento e del nucleo minimo di garanzia (sentenza n. 226 del 2000), nonché sotto il profilo della ragionevolezza (sentenza n. 432 del 2005) ovvero della «ragionevole» modulazione della disciplina rispetto agli scopi perseguiti.

In merito la Corte costituzionale, dopo avere individuato la *ratio* dell'indennizzo per danno da emotrasfusione nella «insufficienza dei controlli sanitari fino ad allora predisposti», con assunzione da parte del soggetto pubblico del rischio del danno irreversibile al «diritto fondamentale dell'individuo», ha esteso la applicabilità della norma di cui all'art. 1 della legge n. 210 del 1992, anche agli operatori sanitari che, in occasione del servizio e durante il medesimo, abbiano riportato danni permanenti alla integrità psico-fisica, a seguito di contatto con sangue e suoi derivati provenienti da soggetti affetti da epatiti (sentenza n. 476 del 2002) e ai soggetti che presentino danni irreversibili derivanti da epatite contratta a seguito di somministrazione di derivati del sangue (sentenza n. 28 del 2009).

Si tratterebbe, dunque, di una *ratio* e di un fondamento paralleli, e non coincidenti, con quelli dell'indennizzo dovuto nel caso di «obbligo legale» di trattamento sanitario o in situazioni equiparate. La parte privata sottolinea come anche l'indennizzo per il danno da epatite (HVC) da emotrasfusione sia indissolubilmente connesso alla tutela della salute ex art. 32 Cost. e, sia pure per la scelta discrezionale del legislatore su come attuare la tutela sanitaria medesima, trovi in essa specifico fondamento.

Si evidenzia, altresì, come la previsione dell'indennizzo ai soggetti che presentino danni irreversibili derivanti da epatite da emotrasfusione rappresenti il corollario logico e ragionevole di un assetto normativo – legge del 21 ottobre 2005, n. 219 (Nuova disciplina delle attività trasfusionali e della produzione nazionale degli emoderivati); legge del 4 maggio 1990, n. 107 (Disciplina per le attività trasfusionali relative al sangue umano ed ai suoi componenti e per la produzione di plasma derivati); decreto-legge del 30 ottobre 1987, n. 443 (Disposizioni urgenti in materia sanitaria), convertito dalla legge del 29 dicembre 1987, n. 531; legge del 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale); decreto del Presidente della Repubblica del 24 agosto 1971, n. 1256 (Regolamento per l'esecuzione della L. 14 luglio 1967, n. 592, concernente la raccolta, conservazione e distribuzione del sangue umano); legge del 14 luglio 1967, n. 592 (Raccolta, conservazione e distribuzione del sangue umano) – congegnato con controlli sull'attività emotrasfusionale e sull'uso di sostanze ematiche o emoderivati a scopo terapeutico, con conseguente assunzione in capo al soggetto pubblico, che quei controlli è tenuto a far funzionare, del rischio del danno intollerabile al «diritto fondamentale dell'individuo».

Che la *ratio* dell'indennizzo del danno da emotrasfusione sia da rinvenire nel mal funzionamento delle terapie e nella insufficienza dei controlli sulle stesse esercitate, si evincerebbe anche avuto riguardo ai requisiti richiesti dall'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992, individuati nella irreversibilità del danno e nel necessario nesso causale tra l'uso terapeutico delle sostanze ematiche e il danno stesso (l'epatite deve essere post-trasfusionale).

Il principio del libero consenso ai trattamenti sanitari comporterebbe anche che esso si formi correttamente e sia pertanto «informato» (art. 3 della legge n. 219 del 2005), per cui i soggetti che abbiano riportato danni irreversibili, derivanti da epatite da emotrasfusione, devono essere indennizzati in quanto il consenso che hanno dato al trattamento si è retto sulla premessa ingannevole che il rischio da «malattie trasmissibili» sarebbe stato scongiurato da «sufficienti controlli» pubblici. A tale indennizzo, sotto il profilo della *ratio* e del fondamento, sarebbe assimilabile quello dei soggetti affetti da sindrome da talidomide (art. 2, comma 363, della legge 27 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), che ha esteso l'applicazione della legge n. 229 del 2005), determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco, in quanto, anche in tal caso, l'indennizzo troverebbe fondamento nell'erroneo affidamento ingenerato, in ordine alla scelta di assunzione del farmaco, da controlli pubblici rivelatisi, *a posteriori*, insufficienti a prevenire il rischio farmacologico cui erano destinati.

Quanto alle singole censure, la parte privata osserva, in primo luogo, che è ingiustificata la disparità di trattamento (assunta violazione degli artt. 2, 3, 32, 38 Cost., nonché degli artt. 2 e 14 della CEDU in relazione all'art. 117, primo



comma, Cost.) tra i titolari di indennizzo per danni da emotrasfusione (o somministrazione di derivati del sangue), per i quali è esclusa la integrale rivalutazione secondo il tasso di inflazione, e i vaccinati e/o i soggetti affetti da sindrome da talidomide, per i quali l'indennizzo è rivalutato integralmente *ex lege*. In particolare, la irragionevolezza della discriminazione emergerebbe con riguardo alla diversa disciplina dell'indennizzo concernente la sindrome da talidomide, che presenta *ratio* e fondamento omologhi a quelli dell'indennizzo per danno da emotrasfusione.

In ordine alla censura concernente la incidenza delle disposizioni censurate sulla misura dell'indennizzo per danno da emotrasfusione, in termini di equità (assunta violazione degli artt. 32 Cost. e 35 della Carta UE in relazione all'art. 117, primo comma, Cost.), la parte privata ritiene che la esclusione della rivalutazione di una componente dell'indennizzo (ossia della somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale) verrebbe a contraddire irragionevolmente la finalità e i presupposti legislativamente assegnati all'indennizzo stesso, in quanto non garantirebbe l'adeguamento nel tempo di quest'ultimo, ancorché ritenuto equo in partenza. Invero, l'indennizzo, nella sua interezza, sarebbe suscettibile di rivalutazione annuale secondo il tasso di inflazione programmato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992, e nessun riflesso avrebbe comportato il cosiddetto «blocco della scala mobile», relativo alla indennità integrativa speciale, in quanto il riferimento ad essa, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della medesima legge, varrebbe soltanto come criterio per stabilire la somma destinata ad integrare l'indennizzo.

Infine, riguardo alla assunta indebita interferenza dell'attività legislativa con quella giurisdizionale, la parte privata osserva, in particolare, che l'art. 11, comma 14, del d.l. n. 78 del 2010, lungi dal concretare una norma "interpretativa", detterebbe una disciplina transitoria che scinde l'applicazione della disposizione censurata da quella che essa dovrebbe interpretare e che dovrebbe continuare ad essere applicata nel significato reso chiaro dalla norma "interpretativa".

3. — Con atto depositato in data 22 febbraio 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

3.1. — In primo luogo, la difesa erariale eccepisce il carattere generico della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza con riferimento all'art. 2 Cost. (*recte*: della CEDU), agli artt. 25, primo comma, 102, 104, 111 Cost. e agli artt. 6 della CEDU e 47 della Carta UE.

3.2. — Nel merito, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la questione non sarebbe fondata.

In particolare, in ordine alla dedotta violazione degli artt. 3 Cost. e 14 CEDU, in combinato disposto con l'art. 117, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazione, la difesa dello Stato osserva che la norma interpretativa censurata – lungi dal creare una disparità di trattamento tra i titolari di indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992, destinati, per effetto del d.l. n. 78 del 2010, a percepire il beneficio senza la rivalutazione della componente commisurata all'indennità integrativa speciale, e i titolari del medesimo indennizzo, che lo percepiscano maggiorato della rivalutazione della componente commisurata all'indennità integrativa speciale per effetto di sentenze passate in giudicato – costituirebbe veicolo di perequazione del trattamento di tali due categorie. Infatti, dopo l'entrata in vigore dell'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010, l'incremento periodico dell'indennità integrativa speciale non troverebbe più titolo né nell'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, per come interpretato autenticamente, né nei giudicati i cui effetti sono fatti salvi solo per i periodi da essi definiti, né, infine, nei provvedimenti amministrativi la cui efficacia è cessata a decorrere dall'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010.

Il comma 14 dell'art. 11 del d.l. n. 78 del 2010 farebbe, infatti, salva la già intervenuta corresponsione dell'adeguamento dell'indennità integrativa speciale per il periodo coperto dalla sentenza, nel rispetto del principio dell'intangibilità del giudicato, disponendo, al tempo stesso, per il futuro la perdita di efficacia dei provvedimenti amministrativi che dispongono l'adeguamento della detta indennità.

La difesa dello Stato precisa al riguardo che, stante il consolidamento dell'orientamento giurisprudenziale nel senso della spettanza della rivalutazione della indennità in questione (Cassazione, sezione lavoro, sentenze del 27 agosto 2007, n. 18109 e del 28 luglio 2005, n. 15894), il Ministero della salute, con una direttiva dell'8 aprile 2008, aveva stabilito che, nel dare attuazione ai titoli esecutivi che riconoscessero il diritto alla rivalutazione di essa, si dovesse estendere la corresponsione dell'adeguamento, non solo al periodo coperto dal titolo esecutivo, ma anche al futuro.

Ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'art. 11, comma 14, dispone la cessazione dell'efficacia proprio di quei provvedimenti adottati in esecuzione della direttiva ministeriale dell'8 aprile 2008, fermi restando gli effetti da essi prodotti fino alla data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 e gli effetti espliciti da sentenze passate in giudicato per i periodi da esse definiti. Ne conseguirebbe che i titolari di indennizzo che hanno ottenuto in passato giudicati favorevoli – i cui effetti sono salvi solo per i periodi da essi definiti – e che abbiano continuato a percepire l'indennizzo comprensivo della rivalutazione dell'indennità per effetto di provvedimenti adottati in base alla direttiva ministeriale 8 aprile 2008, dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010 riceveranno l'indennizzo ricalcolato alla luce del significato dell'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, come esplicitato dalla legge di interpretazione.



L'indennizzo effettivamente corrisposto dovrà essere quindi quantificato per tutti gli aventi diritto senza l'adeguamento dell'indennità integrativa speciale, tornando all'importo originario erogato ai titolari dell'indennizzo che non abbiano mai ottenuto un titolo esecutivo che riconoscesse loro il diritto alla rivalutazione della componente commisurata a detta indennità.

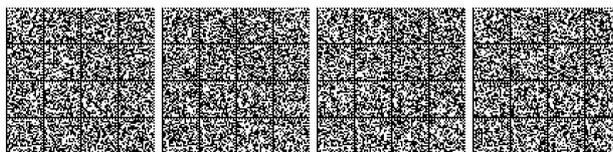
Con riguardo all'ulteriore profilo in cui si manifesterebbe la dedotta violazione del principio di eguaglianza, ovvero la pretesa disparità di trattamento tra i titolari dell'indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992 non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche e assistenziali, in particolar modo i vaccinati (art. 1, comma 4, della legge n. 229 del 2005) ed i soggetti affetti da sindrome da talidomide (art. 1, comma 4, del d.m. n. 163 del 2009, attuativo dell'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007), per i quali l'indennizzo è integralmente rivalutato *ex lege*, la difesa erariale osserva che si tratterebbe di categorie non equiparabili tra loro, in quanto il diverso beneficio indennitario nascerebbe differenziato *ab origine*, essendo il rispettivo ammontare comunque diverso, a prescindere dalla rivalutabilità o meno della componente commisurata all'indennità integrativa speciale inclusa nella base di calcolo. In particolare, i soggetti danneggiati da vaccino *ex art.* 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 e i soggetti affetti da «sindrome da talidomide» avrebbero diritto, in ogni caso, ad un importo maggiore rispetto ai soggetti elencati nei commi 2 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 210 del 1992, ovvero ad un importo che per i «talidomidici» è multiplo dell'indennizzo-base di cui all'art. 2 della legge n. 210 del 1992 e per i vaccinati si aggiunge a quest'ultimo. La previsione di una differente quantificazione dell'indennizzo per le diverse categorie di aventi diritto allo stesso beneficio rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore, avuto riguardo alla diversa fattispecie genetica del danno, al diverso grado di partecipazione dello Stato nella sua causazione e alla diversa percezione, in termini di solidarietà sociale, dell'esigenza di «socializzare», attraverso lo strumento indennitario, il pregiudizio alla salute prodottosi. Peraltro, ad avviso della difesa erariale, qualora si dovesse riconoscere la rivalutazione della componente commisurata all'indennità in questione dell'indennizzo, la diversa entità dei benefici indennitari denunciata dal rimettente resterebbe ferma, atteso che l'indennità integrativa speciale inclusa nel calcolo dell'indennizzo spettante ai vaccinati e ai «talidomidici» subirebbe, in tal modo, una doppia rivalutazione, essendo l'indennizzo spettante a queste categorie comunque interamente rivalutato *ex lege*.

3.3. — Quanto alla assunta violazione degli artt. 32 Cost. e 35 della CEDU (*recte* Carta UE), per insufficienza dell'indennizzo, quantificato secondo quanto disposto dalla norma interpretativa, rispetto al diritto alla salute (sentenze n. 307 del 1990 e n. 118 del 1996), la difesa dello Stato osserva che la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 27 del 1998 (nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevede gli interessi legali e la rivalutazione monetaria dell'assegno *una tantum* ivi previsto in favore del danneggiato da vaccinazione) ha affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore operare le valutazioni nella predisposizione dei mezzi necessari a fare fronte agli obblighi dello Stato in materia di diritti sociali, mentre compete alla Corte garantire la misura minima essenziale di protezione dei diritti, potendo valutare l'equità dell'indennizzo nel senso di verificare se esso risulti o meno «tanto esiguo da vanificare, riducendolo ad un nome privo di concreto contenuto, il diritto all'indennizzo stesso, diritto che, da un punto di vista costituzionale, è stabilito nell'*an* ma non nel *quantum*».

Se, dunque, la Corte costituzionale ha ritenuto che la mancata previsione del diritto agli interessi e alla rivalutazione sull'assegno *una tantum* non ne comporti l'iniustizia, ciò, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbe valere anche nel caso della mancata previsione della rivalutazione automatica di una sola componente dell'indennizzo, stante l'identità di scopo dell'assegno *una tantum* e dell'indennizzo stesso, finalizzati a compensare, rispettivamente per il passato e il futuro, il danno alla salute provocato da trattamenti sanitari leciti.

3.4. — Infine, quanto alla censura inerente agli artt. 3, 24, 102, 104 e 113 (*recte*: 111) Cost., per cui, con l'entrata in vigore dell'art. 11 del d.l. n. 78 del 2010, si determinerebbe una «estinzione di fatto» di tutti i giudizi pendenti, aventi ad oggetto la spettanza della rivalutazione della componente dell'indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992 commisurata all'indennità integrativa speciale, con sostanziale vanificazione del diritto alla tutela giurisdizionale, la difesa dello Stato osserva che la stessa Corte costituzionale ha affermato la legittimità delle norme interpretative retroattive che si limitino ad esplicitare uno dei possibili significati della norma interpretata (sentenze n. 135 e n. 274 del 2006). Di fronte a situazioni di incertezza interpretativa di una norma, come nel caso di specie, la sopravvenienza in corso di causa di una legge, che tra i vari significati possibili individua quello corretto, non impedisce al giudice di pronunciarsi nel merito, sia pure attenendosi al significato che il legislatore ha indicato come corretto in sede di interpretazione autentica, né gli preclude di statuire sulle spese, ripartendole in base alle norme vigenti (rientrando, peraltro, nella normale alea giudiziale la prevalenza di un'interpretazione favorevole o sfavorevole alla tesi prospettata da colui che agisce).

4. — Con atto depositato in data 22 febbraio 2011, sono intervenuti nel giudizio di legittimità costituzionale la AMEV, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati, in persona del presidente *pro tempore*, nonché numerosi associati



indicati nell'atto di intervento stesso, svolgendo una serie di argomentazioni a sostegno della sospettata illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010.

4.1. — In data 31 maggio 2011 la parte privata e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie illustrative.

5. — Il Tribunale di Parma, in funzione di giudice del lavoro, con due ordinanze del 30 ottobre 2010 (r. o. nn. 57 e 58 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, primo comma, 32, 102, 104, 111 e 117 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella n. 122 del 2010.

5.1. — In entrambe le ordinanze, il rimettente, premette che, nei rispettivi giudizi principali, i ricorrenti, quali beneficiari dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992, avendo contratto epatite HCV a seguito di trasfusioni, hanno chiesto l'accertamento del diritto a percepire la rivalutazione monetaria dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge, costituente parte integrante dell'indennizzo in godimento, sulla base del tasso di inflazione programmato.

5.2. — Sotto il profilo della rilevanza, il giudice *a quo* osserva che, sulla base delle disposizioni censurate, i ricorsi introduttivi dei rispettivi giudizi principali dovrebbero essere rigettati.

5.3. — Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente svolge le medesime argomentazioni di cui alla ordinanza del Tribunale di Reggio-Emilia del 17 settembre 2010 (r. o. n. 17 del 2011).

6. — Con atti depositati in data 21 aprile 2011 (r. o. n. 57 del 2011 e n. 58 del 2011), è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata, sulla base delle medesime argomentazioni di cui all'atto di intervento nel giudizio r. o. n. 17 del 2011.

7. — Nel giudizio r. o. n. 57 del 2011, con atto depositato in data 20 aprile 2011, sono intervenuti nel giudizio di legittimità costituzionale la AMEV, Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati, in persona del presidente pro-tempore, nonché la sua associata sig.ra M.G.L., svolgendo una serie di argomentazioni a sostegno della sospettata illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010.

7.1. — La AMEV e la parte privata M.G.L. premettono di avere un interesse diretto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma censurata. In particolare, la associata sig.ra M.G.L. sottolinea di essere costituita in altro giudizio dinanzi al Tribunale di Oristano, sezione previdenza, che ritenendo la decisione della controversia dipendente dall'esito del giudizio di costituzionalità sull'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 12 del 2010, ha sospeso il detto procedimento, in attesa della decisione della Corte costituzionale.

7.2. — Nel detto atto di intervento sono svolte le medesime argomentazioni di cui all'atto di intervento della AMEV nel giudizio r. o. n. 17 del 2011.

8. — In data 27 luglio 2011, nei giudizi r. o. n. 57 e n. 58 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memorie illustrative, con le quali, nel riportarsi a quanto già dedotto con i rispettivi atti di intervento, chiede dichiararsi inammissibile, e comunque non fondata, la questione di legittimità costituzionale. Nella memoria depositata nel giudizio r. o. n. 57 del 2011, la difesa dello Stato eccepisce, preliminarmente, la inammissibilità degli interventi della sig.ra L. M. G. e della AMEV.

9. — Il Tribunale di Tempio Pausania, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 13 gennaio 2011 (r. o. n. 97 del 2011) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost. questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

9.1. — Il rimettente premette che nel giudizio principale il ricorrente, quale beneficiario dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992, avendo contratto epatite HCV a seguito di trasfusioni, ha chiesto l'accertamento del diritto a percepire la rivalutazione monetaria sulla indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge, costituente parte integrante dell'indennizzo in godimento, sulla base del tasso di inflazione programmato.

Il giudice *a quo* pone in evidenza come la questione della rivalutazione della componente, di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, sia stata oggetto in giurisprudenza di decisioni contrastanti, rilevando, tuttavia, che le Corti di merito continuano ad adeguarsi al precedente orientamento, riconoscendo la rivalutazione monetaria dell'intero indennizzo.

Il giudice *a quo*, dopo aver riportato il contenuto delle disposizioni censurate, la cui adozione sarebbe scaturita dalla riferita difformità interpretativa in ordine all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, pone in rilievo come, sulla base di tale intervento normativo, il ricorso del giudizio principale sarebbe da rigettare. Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.



Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata, pur qualificandosi come di interpretazione autentica, in realtà introdurrebbe una vera e propria modifica legislativa con violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e uguaglianza di trattamento, dell'art. 32 Cost. nonché degli artt. 14 e 25 della CEDU.

9.2. — In particolare, il citato art. 11, commi 13 e 14, violerebbe l'art. 3 Cost. e l'art. 14 CEDU, determinando una illegittima disparità di trattamento tra coloro il cui indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992 (avente finalità assistenziali e non risarcitorie), per effetto del d.l. n. 78 del 2010, non potrà essere rivalutato e coloro che percepiscono l'indennizzo rivalutato sulla base delle numerose sentenze conformi all'orientamento giurisprudenziale sopra riferito, nonché tra i titolari di indennizzo *ex lege* n.210 del 1992 non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche e assistenziali, in particolar modo i vaccinati (art.1, comma 4, della legge n. 229 del 2005) e i soggetti affetti da sindrome da talidomide (art.1, comma 4, del d. m. n. 163 del 2009), per i quali l'indennizzo è integralmente rivalutato *ex lege*.

9.3. — Il rimettente ritiene che l'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010 violi anche il diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost. e dall'art. 25 della CEDU, in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito da rapportare al pregiudizio alla salute, tanto più che gli aumenti Istat dell'indennizzo (al netto dell'indennità integrativa speciale) dal 1992 in poi sarebbero stati modesti e l'indennità stessa, nel periodo in questione, sarebbe stata ferma ad euro 1.028,66 (bimestrali).

Il giudice *a quo* sottolinea, al riguardo, che l'indennizzo *ex lege* n. 210 del 1992 è composto da due parti: l'indennizzo «in senso stretto», di cui al primo comma dell'art. 2, soggetto a rivalutazione (e costituente solo il 5 per cento dell'intero indennizzo) e la somma corrispondente all'indennità integrativa speciale di cui al secondo comma del medesimo articolo, non rivalutata (costituente il 95 per cento circa dell'indennizzo totale). La rivalutazione di una quota minima dell'indennizzo avrebbe comportato una progressiva e ingiustificata perdita di valore delle somme originariamente stabilite a titolo di indennizzo a favore del soggetto danneggiato irreversibilmente da HIV, epatite post-trasfusionale e da vaccinazione.

Pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate violano l'art. 32 Cost. in quanto cristallizzano l'importo dell'indennizzo ai valori del 1992, determinandone una progressiva erosione a causa della svalutazione monetaria e non garantendo un indennizzo equo e ragionevole.

10. — Con memoria depositata in data 1° giugno 2011 si è costituita la parte privata F.L., chiedendo preliminarmente che sia disposta la riunione del giudizio r. o. n. 97 del 2011 a quelli r. o. n. 17, 57, 58, 88 del 2011, e, nel merito, che sia dichiarata la illegittimità costituzionale della norma censurata per violazione degli artt. 3, 32, 38, 101, 102, 104, Cost. nonché 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 14 CEDU, letto congiuntamente agli artt. 2 e 8 CEDU e all'art. 1 del Protocollo n. 1.

10.1. — La parte privata F.L., nel dedurre la violazione degli artt. 101, 102, 104 Cost., ricorda la giurisprudenza della Corte costituzionale in merito ai limiti delle norme (retroattive) di interpretazione autentica. Ad avviso della parte privata, il censurato comma 14, nel disporre «la cessazione, dalla data di entrata in vigore del decreto, della efficacia dei provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al comma 13 in forza di un titolo esecutivo», esplicherebbe effetti sul giudicato. Infatti, diversi ricorrenti ai quali era stato riconosciuto un determinato indennizzo si vedrebbero sottrarre una notevole quota di quanto assegnato loro in precedenza.

La parte privata richiama, in merito, alcune pronunce di illegittimità costituzionale di norme comportanti la decurtazione dei trattamenti pensionistici, in quanto lesive di altri e preminenti beni della vita dei soggetti beneficiari (sentenze n. 566 del 1989; n. 204 del 1992; n. 822 del 1988).

La medesima parte richiama anche pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'affidamento del privato cittadino nella sicurezza giuridica, la cui lesione è tanto più grave quando colpisca soggetti a reddito non elevato, i quali abbiano destinato i trattamenti previdenziali al soddisfacimento dei bisogni alimentari propri e della famiglia (sentenze n. 282 del 2005, n. 397 del 1994; n. 39 del 1993).

10.2. — La parte privata deduce, altresì, la violazione dell'art. 32 Cost. letto insieme con l'art. 2 Cost.

Essa ricorda che la Corte di cassazione, sezione lavoro del 28 luglio 2005, n. 15894, nell'affermare la rivalutabilità della indennità integrativa speciale, ha richiamato le pronunce della Corte costituzionale n. 307 del 1990 e n. 118 del 1996, con le quali si era evidenziata la necessità di garantire un equo ristoro a coloro che avessero contratto infezioni a seguito di vaccinazioni obbligatorie.

E, ancora, la parte privata richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 88 del 1979 e n. 184 del 1986, a sostegno di un completo ristoro nel caso di lesione di diritti tutelati dalla Costituzione (il diritto alla salute ex art. 32 Cost. sarebbe l'unico espressamente dichiarato «fondamentale» dalla Costituzione stessa).



10.3. — F.L. assume anche il contrasto delle disposizioni censurate con l'art. 117, primo comma, Cost. stante la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU in tema di diritto all'equo processo (obbligo imposto anche dall'art. 47 della Carta UE).

La CEDU ha affermato che, sebbene non sia precluso al legislatore in materia civile di adottare nuove disposizioni retroattive per regolare diritti derivanti da una legge esistente, il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo di cui all'art. 6 CEDU impediscono qualsiasi ingerenza del legislatore – salvo che per impellenti motivi di interesse generale – nell'amministrazione della giustizia volta ad influenzare la decisione giudiziaria di una singola controversia (tra le tante, CEDU, Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia).

Ad avviso della parte privata, nel caso di specie, lo Stato parte in causa ha assunto il ruolo di Stato legislatore, al fine di emanare una norma che nega al ricorrente il riconoscimento del proprio diritto alla rivalutazione e che, nell'interpretazione denegata, verrebbe ad incidere sull'esito di un giudizio in corso assegnando un indebito vantaggio all'amministrazione convenuta e cancellando gli effetti di una precedente sentenza favorevole.

Detti principi sono stati ribaditi dalla CEDU nella sentenza 21 giugno 2007, Scanner e altri contro Francia, secondo cui si verifica un'ingerenza nei diritti processuali qualora una legge sia stata introdotta dopo l'inizio del processo avviato dal privato contro lo Stato, (...) senza fare salvi i processi pendenti prima della sua entrata in vigore, nonché nella sentenza 11 febbraio 2010, Javague contro Francia, in base alla quale lo Stato aveva compromesso i diritti dei ricorrenti garantiti dall'art. 6, intervenendo in maniera decisiva per orientare in suo favore l'esito imminente della procedura di cui era parte.

La parte privata ricorda come la CEDU – nelle citate sentenze – abbia affermato che «i motivi imperativi di interesse generale» che potrebbero giustificare l'applicazione delle norme retroattive con incidenza sui giudizi pendenti, non si possono ravvisare nelle mere esigenze finanziarie connesse al rischio derivante dalla soccombenza nei giudizi avviati dallo Stato amministrazione.

Si richiama anche la sentenza della Corte costituzionale n. 311 del 2009, nella quale si è riconosciuta la potenziale incompatibilità con il principio del giusto processo di interventi legislativi sopravvenuti che modifichino 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.

Alla luce della giurisprudenza della CEDU e costituzionale richiamata appare evidente, ad avviso della parte privata, che la norma di interpretazione autentica censurata abbia lo scopo di interferire indebitamente sulle iniziative giudiziarie già promosse nei confronti dello Stato al fine di tutelarne gli interessi finanziari in assenza di motivi imperiosi di carattere generale, con violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per il tramite dell'art. 6 CEDU.

10.4. — La parte privata deduce anche la violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 14 CEDU, letto congiuntamente agli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) CEDU e all'art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni), e in relazione all'art. 21 della Carta UE.

Infatti, ad avviso della parte privata, le disposizioni censurate determinano una disparità di trattamento irragionevole tra vaccinati obbligatori (per i quali l'art. 1, comma 4, della legge n. 229 del 2005 ha sancito la rivalutabilità annuale dell'intero importo dell'indennizzo) e affetti da sindrome da talidomide (con decreto ministeriale del 2 ottobre 2009, n. 163 il legislatore ha ribadito il principio della integrale rivalutazione annuale dell'indennizzo), da un lato, e soggetti emotrasfusi, dall'altro.

L'esistenza di una «differenza di trattamento» presuppone l'analogia o compatibilità delle situazioni che vengono in rilievo (in tal senso, CEDU 18 febbraio 1999, Larkos contro Cipro; 27 marzo 1998, Petrovic contro Austria; 18 febbraio 1991, Fredin contro Svezia) e, per non incorrere nella violazione dell'art. 14 CEDU, si deve fondare su di una giustificazione oggettiva e ragionevole (CEDU 23 luglio 1968, Affare linguistico belga).

La parte privata richiama, al riguardo, una recente sentenza che ha riconosciuto la violazione dell'art. 14 CEDU, letto congiuntamente all'art. 2, in relazione al diverso trattamento riservato a soggetti talassemici contagiati da emoderivati infetti rispetto a quello riservato a soggetti emofiliaci infettati allo stesso modo (sentenza 30 aprile 2009, Glor contro Svizzera; nel senso del divieto di discriminazione fondata sulle caratteristiche genetiche e sulla disabilità anche CEDU 1° dicembre 2009, G. N. e altri contro Italia).

11. — Con atto depositato in data 20 giugno 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata. La difesa erariale riporta sostanzialmente, in riferimento ai parametri costituzionali evocati (art. 3 e 32 Cost.), le medesime argomentazioni di cui agli atti di intervento negli altri giudizi di cui sopra, precisando, nel caso di specie, la erroneità della indicazione dell'art. 25 CEDU, in quanto trattasi di norma non vertente in materia di diritto alla salute.



12. — Con atto depositato in data 27 giugno 2011 è intervenuto il Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino, in persona del Presidente pro-tempore, chiedendo che sia dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 25, 32, 38, 77, 101, 104, 111 e 117 Cost., nonché con gli artt. 2, 14, 35 della CEDU, e per l'effetto, che sia dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13 e 14, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

13. — In data 27 luglio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria illustrativa, con la quale, nel riportarsi a quanto già dedotto con l'atto di intervento, chiede dichiararsi la inammissibilità dell'intervento del Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino nonché infondata la questione di legittimità costituzionale.

14. — Il Tribunale di Alessandria, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 15 dicembre 2010 (r. o. n. 98 del 2011) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010

14.1. — Il rimettente premette che, nel giudizio principale, il ricorrente, quale beneficiario dal maggio del 2001, dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992, ha chiesto l'accertamento del diritto a ricevere la rivalutazione monetaria dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge.

Il giudice *a quo* sottolinea che la giurisprudenza, a partire da Cassazione, sentenza n. 15894 del 2005, ha sempre interpretato la disposizione, di cui all'art. 2 della legge n. 210 del 1992, nel senso della rivalutabilità della componente di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge n. 210 del 1992. Tale principio è stato seguito anche dalla giurisprudenza di merito prevalente.

Con la sentenza 13 ottobre 2009, n. 21703, confermata dalla sentenza 19 ottobre 2009, n. 22212, la Corte di cassazione si è discostata da tale orientamento statuendo che la rivalutazione non è dovuta sulla integrazione. I giudici di merito, nonostante ciò, continuano ad adeguarsi al precedente orientamento, riconoscendo la rivalutazione monetaria dell'intero indennizzo.

Il giudice *a quo*, dopo aver riportato il contenuto delle disposizioni censurate, la cui adozione sarebbe scaturita dalla riferita difformità interpretativa in ordine all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, pone in rilievo come, sulla base di tale intervento normativo, il ricorso del giudizio principale sarebbe da rigettare. Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

14.2. — Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata, che avrebbe effettivamente natura interpretativa e non innovativa, contrasterebbe con gli artt. 3 e 38, primo comma, Cost.

Il rimettente osserva che gli indennizzi ai soggetti affetti da epatite post-trasfusionale hanno natura assistenziale e non di «equo ristoro» della salute lesa (sentenza della Corte costituzionale n. 342 del 2006). Ricorda che, in ordine a tali misure di sostegno, la giurisprudenza costituzionale ha anche affermato che «il diritto a misure di sostegno assistenziale in caso di malattia, alla stregua dell'art. 38 Cost., non è indipendente dal necessario intervento del legislatore nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura e delle modalità di erogazione delle provvidenze da adottarsi, nonché della loro gradualità, in relazione a tutti gli elementi di natura costituzionale in gioco, compresi quelli finanziari, la cui ponderazione rientra nell'ambito della sua discrezionalità». È stato, inoltre, sottolineato che non mancano «alla Corte gli strumenti di controllo delle scelte del legislatore sotto il profilo specialmente del rispetto della parità di trattamento e del nucleo minimo della garanzia, ma tali strumenti non le consentono di sostituire alle necessarie valutazioni politiche del legislatore una propria decisione che, in mancanza di criteri giuridico-costituzionali predeterminati, si risolverebbe in un'esorbitanza in un campo che non le è proprio e nel quale trovano applicazione gli strumenti ordinari dell'assistenza sociale anche in relazione alle menomazioni alla salute di cui è questione» (sentenza n. 226 del 2000).

Il rimettente richiama, altresì, la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui ai crediti per le prestazioni assistenziali previste dal primo comma dell'art. 38 Cost. deve essere concessa la medesima tutela attribuita ai crediti previdenziali contro i danni da ritardo dell'adempimento (art. 429, terzo comma, del codice di procedura civile). In particolare, le prestazioni assistenziali di cui al primo comma dell'art. 38 Cost. hanno lo scopo di garantire ai cittadini inabili e bisognosi «il minimo esistenziale, i mezzi necessari per vivere», mentre il secondo comma dello stesso articolo garantisce non soltanto la soddisfazione dei bisogni alimentari di pura sussistenza materiale, bensì anche il soddisfacimento di ulteriori esigenze relative al tenore di vita dei lavoratori (sentenza n. 196 del 1993).

Pertanto, ad avviso del rimettente, se la esclusione di un meccanismo di difesa dai mutamenti del potere di acquisto incidesse negativamente sulla adeguatezza delle prestazioni previdenziali (sulla perequazione dei trattamenti pensionistici sono richiamate le sentenze n. 316 del 2010; n. 372 del 1998; n. 31 del 1986; n. 349 del 1985), tale conclusione dovrebbe valere anche per le prestazioni assistenziali, stante il principio di «maggiore meritevolezza» di cui alla sentenza n. 196 del 1993.



La previsione della mancata rivalutazione della somma corrispondente all'importo della indennità integrativa speciale non assicura, stante la svalutazione monetaria, la conservazione del potere di acquisto dell'importo ritenuto in origine adeguato. Da qui il dubbio di incostituzionalità della disposizione censurata in riferimento agli artt. 3 e 38 primo comma, Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della adeguatezza delle prestazioni assistenziali.

Quanto all'evocato art. 3 Cost., come parametro di ragionevolezza, il rimettente osserva che la Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 21703 del 2009, ha identificato la *ratio* della integrazione dell'indennizzo di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992 con una somma corrispondente alla indennità integrativa speciale nella necessità di impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria. La disposizione censurata, nell'escludere la rivalutazione della detta componente dell'indennizzo, appare irragionevole in quanto contraria alla funzione di essa.

15. — Con atto depositato in data 20 giugno 2011 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

In particolare, la difesa erariale nega che dalla finalità essenzialmente solidaristica e assistenziale dell'indennizzo, nel caso di danni determinati da emotrasfusione, si possa fare discendere un necessario adeguamento di tutte le sue componenti, compresa quella commisurata all'indennità integrativa speciale, pena la violazione del contenuto economico del diritto e la conseguente violazione dell'art. 38 Cost.

In primo luogo, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, dall'eccezione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 38 Cost., resterebbero irragionevolmente fuori i casi dei soggetti aventi diritto all'indennizzo in quanto danneggiati da vaccinazione obbligatoria, per i quali il fondamento del beneficio risiede negli artt. 2 e 32 Cost.

Inoltre, il fatto che l'istituto assistenziale prescinda completamente dalle condizioni reddituali dell'avente diritto comporta che il riferimento all'art. 38 Cost. vada letto in senso ampio, senza necessariamente desumerne la necessità di un adeguamento al costo della vita di tutte le componenti dell'indennizzo.

Infine, se la Corte costituzionale, nella sentenza n. 27 del 1998, ha ritenuto che la mancata previsione del diritto agli interessi e alla rivalutazione sull'assegno *una tantum* non ne comporti l'iniquità nel senso di renderlo talmente esiguo da ridurlo ad un «nome privo di concreto contenuto», ciò, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbe a maggior ragione valere anche nel caso della mancata previsione della rivalutazione di una sola componente dell'indennizzo, stante l'identità di scopo dell'assegno *una tantum* e dell'indennizzo stesso, entrambi finalizzati a compensare – rispettivamente per il passato e per il futuro – il danno alla salute provocato da trattamenti sanitari leciti. Nel caso di specie, peraltro, un adeguamento di valore dell'indennizzo nel corso del tempo sarebbe comunque assicurato dal meccanismo della rivalutazione annuale riguardante la sola componente “assegno”.

16. — Con atto depositato in data 27 giugno 2011 è intervenuto il Coordinamento nazionale danneggiati da vaccino, in persona del Presidente pro-tempore, chiedendo che sia dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 25, 32, 38, 77, 101, 104, 111 e 117 Cost., nonché con gli artt. 2, 14, 35 della CEDU, e per l'effetto, la illegittimità costituzionale dell'art. 11, commi 13 e 14, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

17. — Il Tribunale di Alessandria, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 18 gennaio 2011 (r. o. n. 88 del 2011) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010.

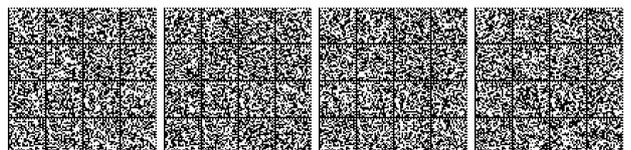
17.1. — Il rimettente premette che, nel giudizio principale, il ricorrente, quale beneficiario dal maggio del 2001 dell'indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992, ha chiesto l'accertamento del diritto a percepire la rivalutazione monetaria dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge.

Il giudice *a quo*, a sostegno della detta questione, svolge le medesime argomentazioni di cui alla ordinanza del 15 dicembre 2010 (r. o. n. 98 del 2011).

18. — Con atto depositato in data 14 giugno 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata sulla base delle medesime argomentazioni di cui all'atto di intervento nel giudizio r. o. n. 98 del 2011.

Considerato in diritto

1. — I Tribunali di Reggio Emilia, Parma, Tempio Pausania e Alessandria, tutti in funzione di giudici del lavoro, con le sei ordinanze indicate in epigrafe hanno nel complesso sollevato – in riferimento agli articoli 3, 24, 25 comma primo, 32, 38, 102, 104, 111, 117, primo comma, della Costituzione – questioni di legittimità costituzionale degli arti-



coli 11, commi 13 e 14, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122.

2. — I rimettenti premettono che, nei giudizi principali, le parti ricorrenti, quali beneficiarie dell'indennizzo previsto dalla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), come modificata dalla legge 25 luglio 1997, n. 238 (Modifiche e integrazioni alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, in materia di indennizzi ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati), avendo contratto epatite HCV a seguito di trasfusioni, hanno chiesto l'accertamento del diritto a riscuotere la rivalutazione monetaria, sulla base del tasso d'inflazione programmato, della somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della medesima legge, costituente parte integrante dell'indennizzo in godimento.

Dopo aver dato atto dei contrasti emersi sul punto nella giurisprudenza di legittimità, i giudici *a quibus* considerano non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale della normativa censurata (ovvero l'art. 11, commi 13 e 14, comma, quest'ultimo, censurato da tutti i giudici *a quibus*, salvo il Tribunale di Alessandria, del d.l. n. 78 del 2010), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, ritenendo che essa violi:

(r. o. nn. 17, 57, 58 del 2011):

a) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e dell'uguaglianza, per l'illegittima disparità di trattamento tra coloro il cui indennizzo, per effetto del d.l. n. 78 del 2010, non potrà essere rivalutato e coloro che riscuotono l'indennizzo rivalutato sulla base delle sentenze che hanno riconosciuto il relativo diritto, nonché tra i titolari di indennizzo non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche e assistenziali, in particolar modo i vaccinati e le persone affette da sindrome da talidomide, per i quali l'indennizzo è integralmente rivalutato *ex lege*;

b) l'art. 117, primo comma, Cost., stante la violazione delle norme convenzionali di cui all'art. 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti, CEDU), ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, norma che tutela il diritto alla vita, nonché di cui all'art. 14 della medesima CEDU che sancisce il divieto di discriminazione, in quanto, tenuto conto della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul concetto di distinzione discriminatoria – da ritenere tale se manca di una giustificazione obiettiva e ragionevole e, cioè, se la distinzione non persegua uno scopo legittimo o se non c'è un rapporto di ragionevole proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefissato – sarebbe palesemente irragionevole ed illegittima la discriminazione tra coloro che hanno già ottenuto la rivalutazione dell'indennizzo di cui alla legge n. 210 del 1992 e coloro che sono ancora in attesa del riconoscimento, e tra questi ultimi e gli altri titolari di indennizzo, in particolar modo i vaccinati e gli affetti da sindrome da talidomide;

c) l'art. 32 Cost., che tutela il diritto alla salute, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., stante la violazione dell'art. 35 CEDU (*recte*: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), che tutela la salute quale bene primario cui dover garantire «un livello elevato di protezione» nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione, in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito, da riferire al pregiudizio alla salute, avuto riguardo alla progressiva elusione a causa della svalutazione monetaria;

d) gli artt. 25, primo comma, 101, 102, 104, 111 Cost., in quanto, per l'ingerenza attraverso le disposizioni censurate del potere legislativo su quello giudiziario, sarebbero lesi l'indipendenza e l'autonomia della funzione giudiziaria, il principio del giudice naturale precostituito per legge e il diritto del cittadino ad un giusto processo;

e) l'art. 24 Cost., perché le disposizioni censurate, nel fare salve le pronunzie giurisdizionali passate in giudicato alla data di entrata in vigore della norma, creerebbero una ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che hanno già ottenuto una decisione favorevole alla rivalutazione e coloro che sono ancora *sub iudice* o che non hanno ancora adito l'autorità giudiziaria ovvero che hanno ottenuto sentenze favorevoli non passate in giudicato, onde sarebbe vanificato il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale. Inoltre, il *ius superveniens* comporterebbe, di fatto, una estinzione dei processi in corso e, dunque, una sostanziale vanificazione della via giurisdizionale quale mezzo per attuare un diritto preesistente, con violazione del diritto di azione;

f) gli artt. 102 e 113 (*recte*: 111) Cost., in quanto l'estinzione automatica di tutti i giudizi pendenti comporterebbe una illegittima interferenza del potere legislativo nella sfera della giurisdizione.

Sarebbero altresì violati:

(r. o. n. 97 del 2011):

g) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e dell'uguaglianza, per la illegittima disparità di trattamento tra coloro il cui indennizzo ai sensi della legge n. 210 del 1992, per effetto del d.l. n. 78 del 2010, non potrà essere rivalutato e coloro che riscuotono l'indennizzo rivalutato sulla base delle sentenze conformi all'orientamento



giurisprudenziale favorevole alla rivalutazione, nonché tra i titolari del detto indennizzo non rivalutato e gli altri titolari di prestazioni pensionistiche o assistenziali, in particolare i vaccinati e le persone affette da sindrome da talidomide, per i quali l'indennizzo è integralmente rivalutato *ex lege*;

h) l'art. 32 Cost., in quanto la misura dell'indennizzo, ritenuta non rivalutabile per l'intero nelle sue componenti, non sarebbe equa rispetto al danno subito da riferire al pregiudizio alla salute, avuto riguardo alla progressiva erosione conseguente alla svalutazione monetaria.

Infine, risulterebbero violati:

(r. o. nn. 88 e 98 del 2011):

i) l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, perché la disciplina censurata, nel prevedere la non rivalutabilità della somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 210 del 1992, sarebbe irragionevole siccome contraria alla funzione stessa di detta indennità, identificata dalla Corte di cassazione (sentenza n. 21703 del 2009) nella necessità d'impedire o attenuare gli effetti della svalutazione monetaria;

l) l'art. 38, primo comma, Cost., sotto il profilo della adeguatezza delle prestazioni assistenziali, in quanto, premesso che l'indennizzo corrisposto ai soggetti affetti da epatite o HIV post-trasfusionale concreta una misura di sostegno economico fondata sulla solidarietà collettiva a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno, la previsione della mancata rivalutazione della somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non assicura, stante la svalutazione monetaria, la conservazione del potere di acquisto della somma ritenuta in origine adeguata.

3. — Le sei ordinanze indicate in epigrafe censurano la medesima normativa (art. 11, commi 13 e 14, d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010), con argomentazioni identiche o analoghe. Pertanto, i relativi giudizi di legittimità costituzionale devono essere riuniti, per essere definiti con unica decisione.

4. — Gli interventi, di cui in narrativa, spiegati da AMEV (Associazione Malati Emotrasfusi e Vaccinati), in persona del presidente pro-tempore, dai numerosi associati aderenti a tale sodalizio, indicati nell'atto d'intervento depositato il 22 febbraio 2011, da L. M. G. e dal Coordinamento Nazionale Danneggiati da Vaccino, in persona del legale rappresentante p. t., sono inammissibili.

Invero, premesso che i suddetti intervenienti non risultano essere parti nei giudizi *a quibus*, per costante giurisprudenza di questa Corte sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale), le sole parti del giudizio principale. L'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008, n. 245 del 2007).

Del resto, l'ammissibilità dell'intervento ad opera di un terzo, titolare di un interesse soltanto analogo a quello dedotto nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*.

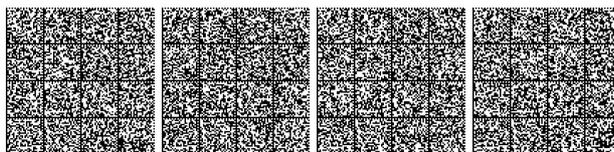
Da quanto esposto consegue l'inammissibilità degli interventi sopra indicati.

5. — La questione è fondata, con riferimento ai profili di seguito indicati.

La legge n. 210 del 1992, modificata dalla legge n. 238 del 1997, stabilisce che «Chiunque abbia riportato, a causa di vaccinazioni obbligatorie per legge o per ordinanza di una autorità sanitaria italiana, lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psicofisica, ha diritto ad un indennizzo da parte dello Stato, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla presente legge» (art. 1, comma 1). Il medesimo art. 1, comma 3, dispone che «I benefici di cui alla presente legge spettano altresì a coloro che presentino danni irreversibili da epatiti post-trasfusionali».

L'art. 2, comma 1, della citata legge n. 210 del 1992 (e successive modificazioni) aggiunge che l'indennizzo *de quo* «consiste in un assegno, reversibile per quindici anni, determinato nella misura di cui alla tabella B allegata alla legge 29 aprile 1976, n. 177, come modificata dall'articolo 8 della legge 2 maggio 1984, n. 111. L'indennizzo è cumulabile con ogni altro emolumento a qualsiasi titolo percepito ed è rivalutato annualmente sulla base del tasso d'inflazione programmato».

L'art. 2, comma 2 (primo periodo), della medesima legge prevede che l'indennizzo in questione sia integrato da una somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale, di cui alla legge 27 maggio 1959, n. 324



(Miglioramenti economici al personale statale in attività ed in quiescenza), e successive modificazioni, contemplata per la prima qualifica funzionale degli impiegati civili dello Stato.

La rivalutazione su base annua, secondo il tasso d'inflazione programmato, dell'assegno disciplinato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992 non era prevista dal testo iniziale di detta disposizione. Essa fu introdotta con l'art. 1, comma 1, della legge n. 238 del 1997. Nulla, invece, fu disposto al riguardo per la seconda componente dell'indennizzo, cioè per la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale, ancorché questa avesse per l'appunto funzione integrativa dell'indennizzo medesimo.

Sulla possibilità di rivalutare o meno la detta somma la giurisprudenza di legittimità si è espressa in modo contrastante (in senso favorevole alla rivalutazione, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze del 27 agosto 2007, n. 18109 e del 28 luglio 2005, n. 15894, secondo cui l'importo bimestrale corrisposto agli aventi diritto all'indennizzo deve essere rivalutato secondo il tasso d'inflazione annualmente programmato, sia con riferimento all'assegno di cui all'art. 2, comma 1, della legge n. 210 del 1992, sia con riferimento alla somma prevista dall'art. 2, comma 2, della medesima legge; in senso contrario, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza del 19 ottobre 2009, n. 22112 e 13 ottobre 2009, n. 21703, secondo le quali la possibilità di rivalutare la somma *de qua* sarebbe esclusa sia dal dato testuale, sia dal rilievo che l'indennità integrativa speciale avrebbe proprio la funzione di attenuare o impedire gli effetti della svalutazione monetaria, onde sarebbe ragionevole che ne sia esclusa la rivalutabilità).

La giurisprudenza di merito ha in prevalenza seguito il primo orientamento.

In questo quadro, è intervenuta la normativa censurata, recata dall'art. 11, commi 13 e 14, del d. l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

In particolare, il citato art. 11, comma 13, ha disposto che «Il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione». Il successivo comma 14 ha stabilito che «Fermo restando gli effetti espliciti da sentenze passate in giudicato, per i periodi da esse definiti, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al comma 13, in forza di un titolo esecutivo. Sono fatti salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore del presente decreto».

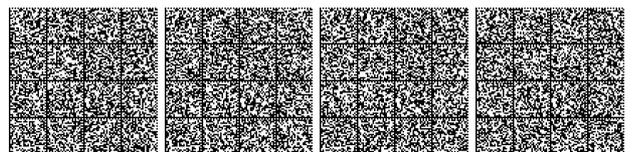
5.1. — Tale disciplina non è conforme al parametro dettato dall'art. 3, primo comma, Cost., in quanto risulta in violazione del principio di uguaglianza.

Va premesso che, come questa Corte ha già chiarito, la menomazione della salute conseguente a trattamenti sanitari può determinare, oltre al risarcimento del danno in base alla previsione dell'art. 2043 del codice civile, il diritto ad un equo indennizzo, in forza dell'art. 32 in collegamento con l'art. 2 Cost., qualora il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale, come la sottoposizione a vaccinazioni obbligatorie (fattispecie alla quale è stato assimilato il caso in cui il danno sia derivato da un trattamento sanitario che, pur non essendo giuridicamente obbligatorio, sia tuttavia, in base ad una legge, promosso dalla pubblica autorità in vista della sua diffusione capillare nella società: sentenza n. 27 del 1998); nonché il diritto, qualora ne sussistano i presupposti a norma degli artt. 2 e 38, secondo comma, Cost., a misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore nell'ambito della propria discrezionalità (sentenze n. 342 del 2006, n. 226 del 2000 e n. 118 del 1996).

La situazione giuridica di coloro che, a seguito di trasfusione, siano affetti da epatite è riconducibile all'ultima delle ipotesi ora indicate. E il legislatore, nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, è intervenuto con la legge n. 210 del 1992, prevedendo (tra l'altro) un indennizzo consistente in una misura di sostegno economico, fondato sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini, alla stregua dei citati artt. 2 e 38 Cost., a fronte di eventi generanti una situazione di bisogno (sentenza n. 342 del 2006, punto 3 del Considerato in diritto), misura che trova fondamento nella insufficienza dei controlli sanitari predisposti nel settore (sentenza n. 28 del 2009).

Le scelte del legislatore, nell'esercizio dei suoi poteri di apprezzamento della qualità, della misura, della gradualità e dei modi di erogazione delle provvidenze da adottare, rientrano nella sfera della sua discrezionalità. Tuttavia, compete a questa Corte verificare che esse non siano affette da palese arbitrarietà o irrazionalità, ovvero non comportino una lesione della parità di trattamento o del nucleo minimo della garanzia (sentenze n. 342 del 2006 e n. 226 del 2000).

Ciò posto, si deve rilevare che con l'art. 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), è stato disposto che «L'indennizzo di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229, è riconosciuto, altresì, ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco, nelle forme dell'amelia, dell'emimelia, della focomelia e della macromelia».



L'art. 1 della legge 29 ottobre 2005, n. 229 (Disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie) rinvia, a sua volta, ai soggetti di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 e disciplina l'ulteriore indennizzo ai medesimi spettante, determinandone importo e modalità di erogazione (comma 1). Il comma 4 della norma statuisce che «L'intero importo dell'indennizzo, stabilito ai sensi del presente articolo, è rivalutato annualmente in base alla variazione degli indici ISTAT». Per il richiamo effettuato dalla legge n. 24 del 2007 all'intero art. 1 della legge n. 229 del 2005 anche quest'ultima disposizione si applica all'indennizzo riconosciuto ai soggetti affetti da sindrome da talidomide. Del resto, il regolamento di esecuzione dell'art. 2, comma 363, della legge n. 244 del 2007, recato dal decreto ministeriale del 2 ottobre 2009, n. 163 (Regolamento di esecuzione dell'articolo 2, comma 363, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che riconosce un indennizzo ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, determinata dalla somministrazione dell'omonimo farmaco), ribadisce nell'art. 1, comma 4, che l'importo dell'indennizzo suddetto «è interamente rivalutato annualmente in base alla variazione degli indici ISTAT».

Orbene, come già chiarito da questa Corte, non è ravvisabile irrazionale disparità di trattamento dei soggetti danneggiati in modo irreversibile da emotrasfusioni rispetto a quanti abbiano ricevuto una menomazione permanente alla salute da vaccinazioni obbligatorie, trattandosi di situazioni diverse che non si prestano ad entrare in una visione unificatrice (sentenza n. 423 del 2000 e ordinanza n. 522 del 2000).

Non altrettanto, però, può dirsi per la situazione delle persone affette da sindrome da talidomide. Invero, la *ratio* del beneficio concesso a tali persone è da ravvisare nell'immissione in commercio del detto farmaco in assenza di adeguati controlli sanitari sui suoi effetti, sicché esso ha fondamento analogo, se non identico, a quello del beneficio introdotto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 210 del 1992. Nella sindrome da talidomide, come nell'epatite post-trasfusionale, i danni irreversibili subiti dai pazienti sono derivati da trattamenti terapeutici non legalmente imposti e neppure incentivati e promossi dall'autorità nell'ambito di una politica sanitaria pubblica. Entrambe le misure hanno natura assistenziale, basandosi sulla solidarietà collettiva garantita ai cittadini alla stregua degli artt. 2 e 38 Cost.

In questo quadro non si giustifica, e risulta, quindi, fonte di una irragionevole disparità di trattamento in contrasto con l'art. 3, comma primo, Cost., la situazione venutasi a creare, a seguito della normativa censurata, per le persone affette da epatite post-trasfusionale rispetto a quella dei soggetti portatori della sindrome da talidomide.

A questi ultimi è riconosciuta la rivalutazione annuale dell'intero indennizzo, mentre alle prime la rivalutazione (sulla base del tasso di inflazione programmato: art. 2, comma 1, legge n. 210 del 1992) è negata proprio sulla componente diretta a coprire la maggior parte dell'indennizzo stesso, con la conseguenza, tra l'altro, che soltanto questo rimane esposto alla progressiva erosione derivante dalla svalutazione. E ciò ad onta delle caratteristiche omogenee come sopra riscontrate tra i due benefici.

La tesi della difesa dello Stato, secondo cui essi in realtà resterebbero differenziati *ab origine*, «nel senso che il relativo ammontare è comunque diverso», anche a prescindere dalla rivalutabilità o meno della componente commisurata alla indennità integrativa speciale inclusa nella base di calcolo, non può essere condivisa. Infatti, il diverso ammontare dell'indennizzo attiene alla determinazione del *quantum* e, quindi, risponde a legittime scelte discrezionali del legislatore che non sono qui in discussione. Esse, comunque, non incidono sulle ragioni unificanti sopra evidenziate.

Conclusivamente, alla stregua delle esposte considerazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del d. l. n.78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010. La declaratoria riguarda anche il successivo comma 14, trattandosi di disposizione strettamente connessa alla precedente, in quanto diretta a regolare gli effetti intertemporali della norma interpretativa, della quale, dunque, segue la sorte.

Ogni altro profilo resta assorbito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11, commi 13 e 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0701

N. 294

Sentenza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità alla carica di deputato regionale - Previsione che, ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorra dal passaggio in giudicato della sentenza - Ecceputa inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione.

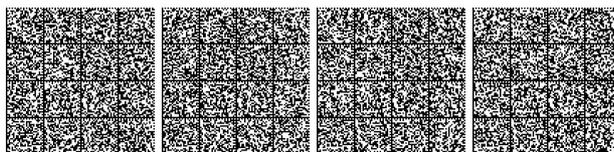
- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 7 luglio 2009, n. 8.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97; Statuto della Regione Siciliana, art. 9; legge 2 luglio 2004, n. 165, art. 3, comma 1, lett. g).

Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della Provincia regionale - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, come modificata dalla legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97; legge 2 luglio 2004, n. 165, artt. 2, comma 1, lett. c), e 3, comma 1, lett. a); (Statuto della Regione Siciliana, art. 9).

Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità alla carica di deputato regionale - Previsione che, ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorra dal passaggio in giudicato della sentenza - Violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 7 luglio 2009, n. 8.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97; legge 2 luglio 2004, n. 165, art. 3, comma 1, lett. g); (Statuto della Regione Siciliana, art. 9).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), e dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951, così come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), promosso dal Tribunale di Palermo, nel procedimento vertente tra L.P. e G.F. ed altri, con ordinanza del 16 luglio 2010, iscritta al n. 390 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di L.P. e di G.F. nonché gli atti di intervento di M.C.M.A., e quello, fuori termine, di R.G.N.;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Antonio Catalioto per L.P., Salvatore Raimondi e Massimo Dell'Utri per G.F.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 16 luglio 2010 (reg. ord. n. 390 del 2010), il Tribunale di Palermo, prima sezione civile, ha sollevato, con riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione e all'art. 9 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), questione di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», e dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

L'incidente di costituzionalità è stato promosso nel corso del giudizio avente a oggetto l'accertamento dell'intervenuta decadenza di G.F. dalla carica di deputato della Regione siciliana per sopravvenuta incompatibilità, causata dalla nomina del medesimo alla carica di presidente della Provincia di Caltanissetta. Riferisce il Tribunale rimettente che, ad avviso della ricorrente nel giudizio principale, la causa di incompatibilità sopravvenuta avrebbe dovuto essere rimossa dal deputato regionale entro il termine di trenta giorni decorrenti dall'assunzione delle funzioni di presidente della Provincia, o dalla notifica del ricorso, a pena di decadenza dalla carica di deputato regionale. Tale disciplina si ricaverebbe da una lettura costituzionalmente orientata della legge regionale n. 29 del 1951, che, secondo la ricorrente, si renderebbe necessaria a seguito della sentenza n. 143 del 2010. Avendo la Corte, con tale pronuncia, dichiarato l'illegittimità della legge regionale n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune con popolazione superiore a ventimila abitanti, si dovrebbe, altresì, riconoscere l'esistenza dell'analoga incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della Provincia regionale.



1.1. – Con riferimento alla questione relativa alla legge regionale n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, il Tribunale rimettente ritiene che l'interpretazione costituzionalmente orientata prospettata dalla ricorrente non sia accettabile, in considerazione del divieto di interpretare in modo estensivo le cause di ineleggibilità e incompatibilità. Il principio di stretta interpretazione non consentirebbe, infatti, di equiparare la posizione del presidente o assessore della provincia a quella di sindaco o assessore comunale. Spetterebbe, pertanto, a questa Corte pronunciarsi sulla questione di costituzionalità riguardante la presunta incompatibilità tra la carica di deputato regionale e la carica di presidente o assessore di una provincia regionale.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* sostiene che, in mancanza di una espressa previsione in ordine alla causa di incompatibilità contestata, solo l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale consentirebbe una diversa valutazione del ricorso.

In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente ritiene che l'omessa previsione della incompatibilità tra la carica di deputato regionale e la carica di presidente o assessore provinciale sollevi dubbi di legittimità costituzionale sotto vari profili.

Innanzitutto, nel quadro normativo risultante dalla sentenza n. 143 del 2010, la mancata previsione di detta causa di incompatibilità determinerebbe una manifesta violazione dell'art. 3 Cost. Mentre l'ineleggibilità sopravvenuta alla carica di sindaco o assessore di un Comune con popolazione superiore ai ventimila abitanti sostanzialmente – a seguito della menzionata pronuncia della Corte – un'ipotesi di incompatibilità, tale conseguenza non si produrrebbe nel caso di sopravvenuta elezione a presidente o assessore di una Provincia regionale, nonostante si tratti di cause di incompatibilità che presentano la medesima *ratio*.

In secondo luogo, il giudice rimettente deduce che, sebbene il limite dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale ai sensi dell'art. 122 Cost. si imponga solo alle Regioni a statuto ordinario, la Regione siciliana non potrà comunque sottrarsi, se non laddove ricorrano peculiari condizioni locali, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), ove essi siano espressivi dell'esigenza di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. Tra tali principi assumerebbe rilievo il parallelismo tra le cause di incompatibilità e le cause di ineleggibilità sopravvenuta, desumibile dall'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 165 del 2004. Tale vincolo imporrebbe di disciplinare le ipotesi di ineleggibilità sopravvenuta come incompatibilità in tutti i casi di conflitto tra le funzioni dei consiglieri regionali «e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva», come stabilito dall'art. 3, comma 1, lettera a), della legge n. 165 del 2004.

In terzo luogo, il Tribunale rimettente afferma la contrarietà all'art. 97 Cost. del cumulo tra la carica di consigliere regionale e la carica di presidente o assessore di una Provincia regionale, in quanto tale cumulo avrebbe una incidenza negativa sull'esercizio efficiente e imparziale delle funzioni e comprometterebbe il libero espletamento della carica elettiva.

1.2. – Il giudice rimettente deduce, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951, come modificato dalla legge regionale n. 8 del 2009, nella parte in cui prevede che «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza», in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 Cost. e all'art. 9 dello statuto della Regione siciliana.

In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente osserva che anche tale questione incide sulla decisione da assumere nel giudizio principale, poiché attiene all'individuazione del termine entro cui esercitare l'opzione nel caso di sopravvenuta incompatibilità.

In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* desume il contrasto tra la norma censurata e il parametro interposto rappresentato dall'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 165 del 2004. Questa disposizione prevede la «fissazione di un termine dall'accertamento della causa di incompatibilità, non superiore a trenta giorni, entro il quale, a pena di decadenza dalla carica, deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità, ferma restando la tutela del diritto dell'eletto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato». Nell'ordinamento statale, sia l'art. 7, comma 5, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), sia l'art. 69, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), fissano detto termine in dieci giorni decorrenti dalla notifica del ricorso. In considerazione di questi dati, la previsione contenuta nell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951, facendo decorrere il termine per l'esercizio del diritto di opzione dal passaggio in giudicato della sentenza che ha accertato l'incompatibilità, stabilisce, ad avviso del Tribunale rimettente, «un termine irragionevolmente



lungo, stante i necessari tempi per il passaggio in giudicato dell'accertamento, e tale da determinare una sostanziale non operatività della causa di incompatibilità, potendo tale accertamento durare quanto il mandato».

2. – In data 14 gennaio 2011, è intervenuta in giudizio L.P., ricorrente nel giudizio principale, la quale sostiene che entrambe le questioni sollevate dal Tribunale di Palermo siano fondate. Per quanto riguarda, in particolare, il termine per l'esercizio del diritto di opzione, la previsione contenuta nell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951 definirebbe un termine «del tutto incerto e indeterminato nella durata» e configurerebbe «un ingiustificato ed irrazionale privilegio nei confronti dei deputati siciliani che, unici sul territorio nazionale, possono procrastinare, addirittura fino al passaggio in giudicato della sentenza, una situazione giuridica impeditiva dell'esercizio continuativo di due attività tra loro inconciliabili». La disposizione controversa violerebbe le norme costituzionali richiamate (artt. 3, 51 e 97) anche perché, dettando una disciplina contraria ai principi desumibili dalla legge n. 165 del 2004 (in particolare, all'art. 3, comma 1, lettera g), «si allontan[erebbe] da una linea di tendenza ben radicata nell'ordinamento giuridico» senza addurre «alcuna specifica ragione».

3. – In data 18 gennaio 2011, si è costituito in giudizio G.F., controparte nel giudizio principale, il quale ha eccepito la manifesta infondatezza di entrambe le questioni sollevate. A suo avviso, la mancata previsione della causa di incompatibilità rappresenterebbe «una scelta legislativa rientrante nell'ambito della discrezionalità connessa alla specialità della Sicilia, la quale ha comportato una disciplina delle funzioni delle province regionali [...] affatto diversa da quella statale».

La parte privata deduce, poi, il difetto di rilevanza della seconda questione, in quanto la disciplina che risulterebbe da un'eventuale pronuncia di accoglimento non sarebbe comunque applicabile nel giudizio principale. L'eventuale declaratoria di incostituzionalità farebbe rivivere l'art. 10-*sexies* della legge regionale n. 29 del 1951 nella formulazione progressiva, che prescriveva, per la rimozione dell'incompatibilità sopravvenuta, un termine di trenta giorni dall'inizio dell'esercizio delle funzioni. Tale previsione, però, non sarebbe applicabile al caso in esame, non potendosi «pretendere che [l'eletto] facesse applicazione di una disposizione che nel momento in cui ha avuto inizio l'esercizio delle funzioni di presidente della provincia aveva cessato di esistere».

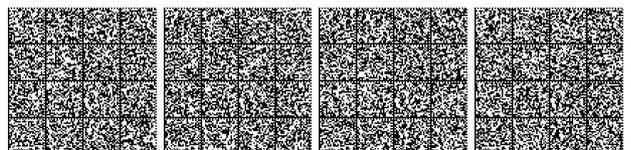
Nel merito, la seconda questione sarebbe manifestamente infondata. La decorrenza del termine per l'esercizio del diritto di opzione dal passaggio in giudicato della sentenza di accertamento dell'incompatibilità sarebbe conforme al dettato dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 165 del 2004. Correttamente interpretato, esso implicherebbe che, ove sia intrapresa la via giudiziale, l'«accertamento della causa di incompatibilità» [...] si ha con la sentenza e non certo con la notifica del ricorso».

4. – In data 18 gennaio 2011, è intervenuta in giudizio M.C.M.A., interveniente *ad adiuvandum*, ricorrente in un analogo giudizio – sospeso in attesa della definizione del presente giudizio di costituzionalità – avente ad oggetto l'accertamento dell'intervenuta decadenza di R.G.N. dalla carica di deputato della Regione siciliana per incompatibilità con la sopravvenuta elezione a sindaco di un Comune di grandi dimensioni. La parte privata deduce la fondatezza delle questioni sollevate dal giudice rimettente e chiede a questa Corte di chiarire che, in caso di accoglimento, si dovrebbe applicare la disciplina statale sul termine contenuta nell'art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 670 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), trattandosi di una materia – l'ordinamento processuale – che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. riconduce alla competenza esclusiva del legislatore statale.

5. – In data 10 febbraio 2011, si è costituito in giudizio, fuori termine, R.G.N., in qualità di interveniente *ad opponendum*.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Palermo, prima sezione civile, con ordinanza del 16 luglio 2010 (reg. ord. n. 390 del 2010), ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della Provincia regionale, e dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza». Le due questioni si riferiscono entrambe



agli artt. 3, 51 e 97 Cost. e all'art. 9 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

2. – In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla controparte nel giudizio principale, secondo la quale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951 non sarebbe rilevante, in quanto non sarebbe possibile applicare al giudizio *a quo* la disciplina derivante da una eventuale sentenza di accoglimento.

Ad avviso della parte privata, la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata avrebbe l'effetto di far rivivere l'art. 10-*sexies* nel testo previgente, risultante dalle modifiche apportate dalla legge n. 22 del 2007, che fissava, per la rimozione dell'incompatibilità sopravvenuta, un termine di trenta giorni dall'inizio dell'esercizio delle funzioni. Tale disposizione, però, non sarebbe «applicabile al caso in esame perché abrogata prima dell'elezione del deducente. E non si può pretendere che questi facesse applicazione di una disposizione che nel momento in cui ha avuto inizio l'esercizio delle funzioni di presidente della provincia aveva cessato di esistere».

L'eccezione non è fondata.

A prescindere dalla dubbia ammissibilità della reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenze n. 24 del 2011, n. 74 del 1996, n. 310 del 1993 e ordinanza n. 306 del 2000), ai fini del giudizio di rilevanza è sufficiente richiamare il consolidato orientamento di questa Corte, secondo il quale le questioni incidentali di legittimità sono ammissibili «quando la norma impugnata è applicabile nel processo d'origine e, quindi, la decisione della Corte è idonea a determinare effetti nel processo stesso; mentre è totalmente ininfluenza sull'ammissibilità della questione il "senso" degli ipotetici effetti che potrebbero derivare per le parti in causa da una pronuncia sulla costituzionalità della legge» (sentenza n. 98 del 1997). Compete, dunque, al Tribunale rimettente valutare le conseguenze applicative che potrebbero derivare da una eventuale pronuncia di accoglimento e, in particolare, stabilire quale norma debba essere applicata nel giudizio principale.

3. – Prima di esaminare il merito delle questioni sollevate, è opportuno richiamare le recenti modificazioni operate dal legislatore siciliano in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali.

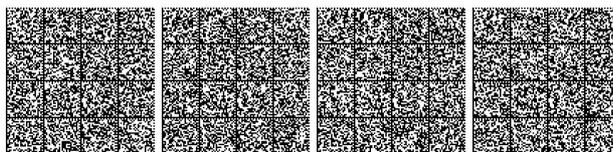
3.1. – Anteriormente alle modifiche introdotte nel 2007, la legge regionale n. 29 del 1951 prevedeva, all'art. 8, comma 1, alinea 4, che fossero ineleggibili alla carica di deputato regionale «i Sindaci e gli Assessori dei Comuni con popolazione superiore a 40 mila abitanti o che siano capoluoghi di Provincia regionale o sedi delle attuali Amministrazioni straordinarie delle Province, nonché i Presidenti e gli Assessori di dette amministrazioni». Al tempo stesso, l'art. 62, comma 3, della medesima legge stabiliva che «l'ufficio di deputato regionale è incompatibile con gli uffici e con gli impieghi» indicati, tra l'altro, nel comma 1 dell'art. 8.

La legge regionale n. 22 del 2007 ha modificato le cause di ineleggibilità previste dall'art. 8 della legge regionale n. 29 del 1951 e ha fatto venir meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità. Per quanto riguarda gli amministratori locali, sono ineleggibili a deputato regionale «a) i presidenti e gli assessori delle province regionali; b) i sindaci e gli assessori dei comuni, compresi nel territorio della Regione, con popolazione superiore a 20 mila abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento generale della popolazione». Tuttavia, l'abrogazione del menzionato art. 62 ha fatto venir meno le corrispondenti ipotesi di incompatibilità.

Il Tribunale di Palermo, con ordinanza del 23 gennaio 2009 (reg. ord. n. 185 del 2009), ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, «così come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del deputato regionale che sia anche assessore di un comune» di grandi dimensioni. Con sentenza n. 143 del 2010, questa Corte ha dichiarato fondata la questione, ripristinando il parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità in riferimento al cumulo tra la carica di deputato regionale e la carica di amministratore comunale.

3.2. – In pendenza del giudizio di costituzionalità deciso con la sentenza n. 143 del 2010, il legislatore siciliano, con legge regionale n. 8 del 2009, ha nuovamente modificato la legge regionale n. 29 del 1951, intervenendo sulla disciplina del termine per esercitare il diritto di opzione nell'ipotesi di incompatibilità accertata in sede giudiziale.

Prima della modifica, l'art. 10-*sexies* della legge regionale n. 29 del 1951 stabiliva che «I deputati regionali per i quali esista o si determini, nel corso del mandato, qualcuna delle incompatibilità previste nella Costituzione, nello statuto e negli articoli del presente Capo debbono, nel termine di trenta giorni dall'insediamento o, nel caso di incompatibilità sopravvenuta, dall'inizio dell'esercizio delle funzioni, optare fra le cariche che ricoprono ed il mandato ricevuto,



determinando la cessazione dell'incompatibilità stessa. Scaduto tale termine senza che l'opzione sia stata esercitata, s'intendono decaduti dalla carica di deputato».

A seguito dell'adozione della legge regionale n. 8 del 2009, l'art 10-*sexies* della legge regionale n. 29 del 1951 prevede che «1. I ricorsi o i reclami relativi a cause di ineleggibilità o di incompatibilità, ove presentati all'Assemblea, sono decisi secondo le norme del suo Regolamento interno. 1-*bis*. Nel caso in cui venga accertata l'incompatibilità, dalla definitiva deliberazione adottata dall'Assemblea, decorre il termine di dieci giorni entro il quale l'eletto deve esercitare il diritto di opzione a pena di decadenza. Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza. 1-*ter*. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 1-*bis* si applicano anche ai giudizi in materia di incompatibilità in corso al momento di entrata in vigore della presente legge e non ancora definiti con sentenza passata in giudicato».

4. – Nel merito, la questione relativa alla legge regionale n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», è fondata.

4.1. – Questa Corte ha affermato che il legislatore regionale siciliano non può «sottrarsi, se non laddove ricorrano “condizioni peculiari locali”, all'applicazione dei principi enunciati dalla legge n. 165 del 2004 che siano espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 Cost. Tra tali principi, assume rilievo il vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità» (sentenza n. 143 del 2010), come stabilito dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione). Sulla base di questo vincolo, che obbliga tutte le Regioni a rispettare il parallelismo tra le ipotesi di illegittimità e quelle di incompatibilità, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana n. 29 del 1951, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un Comune, compreso nel territorio della Regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti».

Le medesime conclusioni si applicano alla questione oggetto del presente giudizio. L'abrogazione dell'art. 62 della legge regionale n. 29 del 1951 ha fatto venir meno il parallelismo tra l'ineleggibilità del deputato regionale alla carica di presidente o assessore di una Provincia regionale e la corrispondente causa di incompatibilità.

Le incompatibilità tra cariche elettive sono dirette a salvaguardare i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Il cumulo tra la carica elettiva regionale e quella locale incide negativamente sia sulla imparzialità, in quanto può determinare una interferenza tra le funzioni legislative e politiche dell'Assemblea regionale e le funzioni amministrative dell'ente locale compreso nel territorio regionale, sia sul buon andamento, per il pregiudizio che il contemporaneo esercizio di tali funzioni arreca al funzionamento degli organi dei quali l'eletto è parte.

Se tali ragioni valgono a fondare la incompatibilità tra la carica di deputato regionale e quella di sindaco o assessore di un Comune (sentenza n. 143 del 2010), esse valgono, *a fortiori*, laddove alla carica di deputato regionale si aggiunga una carica elettiva che attiene a un livello territoriale più ampio di quello comunale, qual è appunto l'ufficio di presidente o assessore provinciale.

Ne discende che la legge regionale siciliana n. 29 del 1951, come modificata dalla legge regionale n. 22 del 2007, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della provincia regionale», va dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost.

5. – Parimenti fondata è la questione riguardante l'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della citata legge n. 29 del 1951, come modificato dalla legge regionale n. 8 del 2009, nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

5.1. – A seguito della modifica apportata dalla legge regionale n. 8 del 2009, il termine previsto dall'art. 10-*sexies*, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1951 può vanificare il divieto di cumulo tra la carica di deputato regionale e altre cariche elettive considerate incompatibili dall'ordinamento, in quanto consente all'eletto di cumulare le cariche fino al momento, indeterminato nel quando, del passaggio in giudicato della sentenza.

Proprio per evitare ciò, le norme statali che regolano l'accertamento in via giudiziale delle incompatibilità stabiliscono – sia per quanto riguarda i consiglieri regionali (art. 7, quinto comma, della legge 23 aprile 1981, n. 154,



«Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale»), sia per ciò che concerne gli amministratori locali (art. 69, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali») – che il termine di dieci giorni per l'esercizio del diritto di opzione decorre dalla notifica del ricorso.

Questa Corte ha affermato, con riferimento a una norma statale in tema di incompatibilità tra cariche elettive, la necessità «di rimuovere la causa d'incompatibilità entro un termine ragionevolmente breve, dopo la notifica del ricorso di cui all'art. 9-bis del d.P.R. n. 570 del 1960, per assicurare un equilibrio fra la *ratio* giustificativa della incompatibilità e la salvaguardia del diritto di elettorato passivo» (sentenza n. 160 del 1997, nonché sentenza n. 235 del 1989). Il termine previsto dall'art. 10-sexies, comma 1-bis, della legge regionale siciliana n. 29 del 1951 non rispetta il criterio della ragionevole brevità.

5.2. – Non si può invocare, a difesa della norma censurata, l'art. 3, comma 1, lettera g), della legge n. 165 del 2004, che, ai fini dell'esercizio del diritto di opzione tra cariche incompatibili, stabilisce il principio della «fissazione di un termine dall'accertamento della causa di incompatibilità, non superiore a trenta giorni».

La norma statale non fa riferimento – come sostenuto da una delle parti private – all'accertamento giudiziale, bensì a quello amministrativo, compiuto dall'organo elettivo di cui l'interessato è componente. Se così non fosse, e si dovesse attendere l'accertamento giudiziale di un fatto – essere eletti in una assemblea rappresentativa – che è di tutta evidenza e ha carattere notorio, sarebbe leso il principio sopra illustrato del parallelismo tra ineleggibilità e incompatibilità, con conseguente violazione degli artt. 3 e 51 Cost. Infatti, una persona che non avrebbe potuto essere eletta resterebbe titolare dell'organo, svolgendone le relative funzioni, fino al passaggio in giudicato della sentenza che ne dichiara l'incompatibilità.

6. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezioni dei Deputati all'Assemblea regionale siciliana), così come modificata dalla legge della Regione siciliana 5 dicembre 2007, n. 22 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente e assessore di una Provincia regionale;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-sexies, comma 1-bis, della legge regionale n. 29 del 1951, così come modificato dall'art. 1 della legge della Regione siciliana 7 luglio 2009, n. 8 (Norme sulle ineleggibilità ed incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui prevede che, «Ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorre dal passaggio in giudicato della sentenza».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 295

Ordinanza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero – Configurazione come delitto della mera inottemperanza dello straniero che, già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un ordine di allontanamento, continui a permanere nel territorio dello Stato – Previsione della pena della reclusione fino a cinque anni - Denunciata violazione dei principi di proporzionalità della pena nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali - Sopravvenuta incompatibilità con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea interpretativa della disciplina comunitaria - Sopravvenuta modifica normativa della disciplina impugnata - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza delle questioni - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quater*, come sostituito dall'art. 1, comma 22, lett. *m*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27 e 117.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

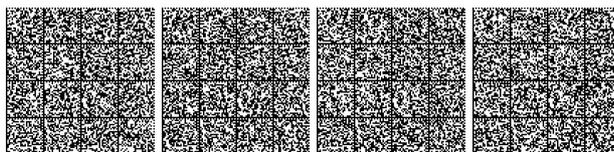
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera *m*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi, rispettivamente, dal Tribunale di Busto Arsizio, con ordinanza del 21 gennaio 2011, e dal Tribunale di Modica con ordinanza del 1° marzo 2011, iscritte ai nn. 75 e 96 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 19 e 23, 1ª speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Tribunale di Busto Arsizio, in composizione monocratica, con ordinanza del 21 gennaio 2011, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera *m*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica);

che la norma indicata è oggetto di censura nella parte in cui — in contrasto con la direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante «Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare») — configura come delitto la mera inottemperanza dello straniero che, già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un ordine di allontanamento a norma dei precedenti commi 5-*ter* e 5-*bis*, continui a permanere nel territorio dello Stato, e comunque nella parte in cui prevede, per tale delitto, la pena della reclusione fino a cinque anni;

che il rimettente procede nei confronti di un cittadino straniero imputato, tra l'altro, del reato di cui al comma 5-*quater* dell'art. 14 del Testo unico in materia di immigrazione;



che, secondo lo stesso rimettente, la fattispecie incriminatrice, pur nel contenuto precettivo risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 359 del 2010 (e dunque nell'irrelevanza delle condotte inottemperanti tenute in presenza di un «giustificato motivo»), si pone in «insanabile contrasto» con i principi informatori della direttiva n. 2008/115/CE;

che tale direttiva, in particolare, esprimerebbe una preferenza per forme volontarie di rimpatrio, favorite dalla concessione di termini non inferiori ai sette giorni, e derogate solo in casi particolari, nei quali la restrizione della libertà è consentita a soli fini di esecuzione del provvedimento espulsivo, e per un tempo comunque non superiore a sei mesi, prorogabile fino ad un massimo di diciotto mesi;

che invece, secondo il rimettente, gli artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 sarebbero ispirati all'opposto principio della esecuzione coattiva dell'espulsione, con previsione solo eccezionale della partenza in forma volontaria, la quale deve comunque intervenire entro il termine fisso di cinque giorni, e con previsione, per il caso di inottemperanza, della condanna dello straniero ad una lunga pena detentiva (quattro anni di reclusione o addirittura cinque, nel caso di reiterazione degli ordini di allontanamento);

che il trattamento sanzionatorio istituito dalle norme interne confliggerebbe sia con il fine essenziale della procedura regolata dalla direttiva n. 2008/115/CE, cioè l'effettiva estromissione dello straniero dal territorio dello Stato, sia con la fissazione di limiti assai inferiori di durata massima del trattenimento consentito, dalla stessa direttiva, per l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione;

che non varrebbe obiettare — sempre a parere del Tribunale — un difetto di pertinenza della citata direttiva alla normativa penale in materia di inottemperanza ai provvedimenti amministrativi di allontanamento, poiché entrambe le discipline mirano ad assicurare l'effettività delle espulsioni, e quella comunitaria comprende limiti ben più stringenti di quella nazionale riguardo alla durata della restrizione di libertà ammissibile per il fine indicato;

che il rimettente prosegue affermando che, nonostante l'intervenuta scadenza (al 24 dicembre 2010) del termine per l'attuazione della direttiva, non potrebbe farsi luogo alla «disapplicazione» della norma interna confliggente (cioè il comma 5-*quater* dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998), posto che la direttiva medesima, pur contenendo una puntuale regolazione delle procedure amministrative di rimpatrio, «non esclude né individua con precisione e tassatività specifiche condotte a rilevanza penale»;

che d'altra parte non potrebbe farsi luogo a disapplicazione del provvedimento amministrativo rimasto, nel caso concreto, senza esecuzione, trattandosi di decreto legittimamente adottato prima del 24 dicembre 2010, in applicazione delle norme al momento vigenti;

che dovrebbe quindi trovare applicazione, nel giudizio *a quo*, una norma incriminatrice la quale, per la sua «attuale configurazione», o quanto meno per «la misura della sanzione penale prevista», confliggerebbe con l'art. 117 Cost., che impone allo Stato di adeguarsi, nella produzione normativa, all'ordinamento comunitario;

che sussisterebbero le ulteriori condizioni di rilevanza della questione sollevata, posta la ricorrenza, nel caso di specie, degli elementi necessari per una affermazione di responsabilità dell'imputato (precedente condanna per inottemperanza ad ordine di allontanamento, legittimità del nuovo ed analogo provvedimento, mancanza di circostanze utili a costituire un «giustificato motivo» per la nuova condotta di inadempimento);

che il Tribunale di Modica, in composizione monocratica, con ordinanza del 1° marzo 2011, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 11, 27 e 117 Cost. — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera *m*), della legge n. 94 del 2009, nella parte in cui — in contrasto con la direttiva n. 2008/115/CE — configura come reato la mera inottemperanza dello straniero all'ordine impartitogli dal questore di allontanarsi dal territorio dello Stato, o nella parte in cui prevede, per tale reato, una sanzione detentiva di durata difforme dai «limiti minimi e massimi previsti dalla direttiva» citata;

che il rimettente procede nei confronti di un cittadino straniero imputato del reato «di cui all'art. 14, commi 5-*ter* e 5-*quater*» del Testo unico in materia di immigrazione;

che secondo lo stesso rimettente la fattispecie incriminatrice — segnatamente quella delineata al comma 5-*quater* della norma citata — si pone in contrasto con la direttiva n. 2008/115/CE;

che tale direttiva infatti prevede: *a*) all'art. 7, che la decisione di rimpatrio dello straniero sia seguita dall'invito a lasciare il territorio dello Stato entro un termine non inferiore a sette giorni, consentendo eventualmente l'adozione di cautele a carattere non detentivo; *b*) all'art. 8, che il rimpatrio sia eseguito coattivamente solo allo scadere del termine (salvo il caso della sopravvenienza del rischio di fuga); *c*) all'art. 15, che le eventuali condotte non collaborative dello straniero vengano fronteggiate mediante il trattenimento per il tempo strettamente necessario all'esecuzione del provvedimento espulsivo, e comunque per non oltre sei mesi, prorogabili fino a diciotto nel caso ricorrano ulteriori



condizioni; *d*) all'art. 16, che gli stranieri trattenuti, pur quando si renda inevitabile il loro ricovero presso istituti penitenziari, siano separati dalle persone accusate o condannate per condotte di natura criminale;

che invece — osserva il giudice *a quo* — la normativa italiana prescrive di norma il trattenimento dello straniero in tutti i casi nei quali non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione (art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998), consentendo che la misura (ove convalidata) prosegua per trenta giorni e, mediante proroga, fino a centottanta (commi 5 e *5-bis* dello stesso art. 14);

che, per altro verso, l'inottemperanza senza giustificato motivo all'ordine di allontanamento viene sanzionata mediante la reclusione fino a quattro anni (comma *5-ter* del citato art. 14), con rinnovata espulsione dello straniero inadempiente ed eventuale adozione di un nuovo decreto di allontanamento, la cui violazione può comportare l'ulteriore condanna alla reclusione per un massimo di cinque anni (comma *5-quater*);

che, secondo il rimettente, le misure restrittive della libertà, nella logica della direttiva n. 2008/115/CE, si giustificano unicamente in funzione strumentale alla esecuzione del provvedimento espulsivo, e per una durata massima di diciotto mesi;

che dunque l'applicazione di misure con diverso finalismo (compreso quello rieducativo tipico dell'esecuzione penale), di fronte al mero inadempimento dell'obbligo di lasciare il territorio dello Stato, contrasterebbe con lo strumento comunitario, in radice e, comunque, riguardo a restrizioni di durata superiore ai diciotto mesi;

che l'incompatibilità della disciplina nazionale con la direttiva in questione risulterebbe ancor più evidente — a parere del Tribunale — considerando come la prima consenta di cumulare una lunga «detenzione amministrativa» ed una sanzione penale conseguente all'inottemperanza del successivo ordine di allontanamento, eseguita la quale vi sarebbe una nuova espulsione, con possibilità di reiterazione della stessa sequenza per un numero indefinito di volte;

che siffatte caratteristiche dimostrerebbero l'assenza di finalità rieducative della sanzione detentiva prevista dalla norma oggetto di censura, e comunque la carenza, nel conseguente provvedimento restrittivo, della necessaria strumentalità alla effettiva estromissione dello straniero dal territorio dello Stato;

che secondo il rimettente, in particolare, la norma censurata avrebbe il medesimo oggetto della previsione di cui al primo comma, lettera *b*), dell'art. 15 della direttiva n. 2008/115/CE («il cittadino del Paese terzo evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento»), e tuttavia collegherebbe al fatto una sanzione del tutto sproporzionata rispetto a quella consentita dalla norma sovranazionale, oltretutto alle pene, assai più miti, che lo stesso ordinamento interno prevede per altre fattispecie di inosservanza dei provvedimenti dell'autorità;

che il Tribunale ricorda come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22 del 2007, avesse giudicato inammissibile un proprio intervento correttivo sui livelli sanzionatori per le condotte di inottemperanza all'ordine di allontanamento, e ciò per la mancanza di «precisi punti di riferimento che possano condurre a sostituzioni costituzionalmente obbligate»;

che i «punti di riferimento» allora mancanti, secondo il giudice *a quo*, sarebbero oggi disponibili grazie all'art. 15 della «direttiva rimpatri», e consisterebbero nella previsione di un limite massimo di sei mesi, prorogabile fino a diciotto, per la restrizione di libertà connessa all'inottemperanza;

che dunque la norma censurata potrebbe essere ricondotta entro limiti compatibili con il principio di proporzionalità, desumibile dagli artt. 3 e 27 Cost., attraverso il riferimento ai parametri fissati nella normativa comunitaria;

che il comma *5-quater* dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 violerebbe, inoltre, l'art. 11 Cost., nella parte in cui consente la limitazione di sovranità necessaria ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni, e l'art. 117 Cost., nella parte in cui prescrive l'adeguamento della legislazione nazionale ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

che entrambe le questioni sollevate, nella prospettazione del rimettente, sono rilevanti nel giudizio *a quo*;

che infatti, ove si ritenesse che la normativa comunitaria osti ad una sanzione penale per i fatti di inottemperanza, che si affianchi alla detenzione amministrativa strumentale all'espulsione, la norma censurata andrebbe rimossa dall'ordinamento, con la conseguenza che il fatto ascritto all'imputato non costituirebbe più reato;

che invece, se la norma interna fosse ritenuta illegittima nella parte in cui la sanzione edittale eccede «i limiti minimi e massimi previsti dalla direttiva», l'imputato potrebbe essere condannato ad una pena inferiore a quella che dovrebbe essergli inflitta in base alla disposizione censurata.

Considerato che il Tribunale di Busto Arsizio in composizione monocratica, con ordinanza del 21 gennaio 2011, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma *5-quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera *m*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica);



che la norma indicata è oggetto di censura nella parte in cui — in contrasto con la direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante «Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare») — configura come delitto la mera inottemperanza dello straniero che, già destinatario di un provvedimento di espulsione e di un ordine di allontanamento a norma dei precedenti commi 5-ter e 5-bis, continui a permanere nel territorio dello Stato, e comunque nella parte in cui prevede, per tale delitto, la pena della reclusione fino a cinque anni;

che il Tribunale di Modica, in composizione monocratica, con ordinanza del 1° marzo 2011, ha sollevato — in riferimento agli artt. 3, 11, 27 e 117 Cost. — questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dall'art. 1, comma 22, lettera *m*), della legge n. 94 del 2009, nella parte in cui — in contrasto con la direttiva n. 2008/115/CE — configura come reato la mera inottemperanza dello straniero all'ordine impartitogli dal questore di allontanarsi dal territorio dello Stato, o nella parte in cui prevede, per tale reato, una sanzione detentiva di durata difforme dai «limiti minimi e massimi previsti dalla direttiva» citata;

che, stante l'analogia tra le questioni sollevate, i giudizi possono essere definiti congiuntamente;

che entrambi i rimettenti fondano in sostanza le proprie censure sull'assunto che la direttiva n. 2008/115/CE osti radicalmente alla previsione di sanzioni penali per le condotte di inottemperanza all'ordine di allontanamento, o comunque precluda l'adozione di sanzioni detentive o, quanto meno, di sanzioni con valori edittali superiori al termine massimo stabilito per la detenzione «amministrativa»;

che, in epoca successiva alle ordinanze di rimessione, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha pronunciato la sentenza 28 aprile 2011, nella causa C-61/11 PPU, avente ad oggetto la domanda di rinvio pregiudiziale per l'interpretazione delle norme contenute nella direttiva più volte citata, il cui termine di attuazione era scaduto in data 24 dicembre 2010 senza che il legislatore italiano avesse provveduto ad adeguare, in senso conforme, l'ordinamento interno;

che la Corte di giustizia, nella citata sentenza, ha affermato che gli artt. 15 e 16 della direttiva ostano all'applicazione negli Stati membri di disposizioni che prevedano «l'irrogazione della pena della reclusione al cittadino di un paese terzo il cui soggiorno sia irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio di tale Stato, permane in detto territorio senza giustificato motivo»;

che inoltre, secondo la stessa Corte, è compito del giudice nazionale «disapplicare ogni disposizione del decreto legislativo n. 286 del 1998 contraria al risultato della direttiva 2008/115, segnatamente l'art. 14, comma 5-*ter*, di tale decreto legislativo», tenendo altresì in debito conto il principio «dell'applicazione retroattiva della pena più mite, il quale fa parte delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri»;

che l'ampia portata del giudizio espresso dalla Corte dell'Unione europea ha indotto la generalità degli interpreti, e la stessa Corte di cassazione, a rilevare come anche la specifica figura di inottemperanza delineata al comma 5-*quater* dell'art. 14 citato confligga con la direttiva in materia di rimpatri (Corte di cassazione, sezione I penale, sentenza n. 22105 del 28 aprile 2011);

che, ancora più di recente, la norma incriminatrice contenuta nell'art. 14, comma 5-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998 è stata sostituita dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), numero 6, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89 (Disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2011, n. 129;

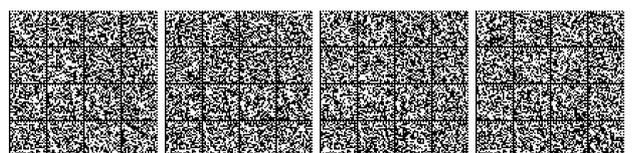
che, nel testo vigente, l'art. 14, comma 5-*quater*, sanziona con la pena della multa la condotta di inottemperanza all'ordine di allontanamento emesso in applicazione del terzo periodo del novellato comma 5-*ter*, e cioè dopo l'accertamento della mancata osservanza, da parte dello straniero, di una precedente intimazione a lasciare il territorio dello Stato;

che dunque, relativamente alla norma censurata, si sono succedute nel tempo due vicende modificative, costituite rispettivamente dalla incompatibilità sopravvenuta con la disciplina comunitaria e dalla successiva riforma, con la sostituzione di pene pecuniarie alla sanzione detentiva originariamente comminata;

che il richiamato *ius superveniens*, alla luce dei principi che governano la successione di leggi penali nel tempo, pone la questione della perdurante applicabilità della norma incriminatrice contenuta nel testo previgente dell'art. 14, comma 5-*quater*, del d.lgs. n. 286 del 1998, e comunque delle sanzioni detentive in esso previste, così investendo ogni aspetto delle censure proposte dai rimettenti;

che occorre dunque rimettere ai giudici a quibus la valutazione circa l'attuale rilevanza delle questioni sollevate.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Busto Arsizio e al Tribunale di Modica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0703

N. 296

Ordinanza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento militare - Abrogazione con decreto legislativo del divieto di costituire associazioni di carattere militare - Privazione della copertura sanzionatoria del divieto di associazioni che perseguono scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare - Asserita mancanza di una valida delega e contrasto con il principio della riserva di legge in materia penale - Sopravvenuto *ius superveniens* reiterante l'effetto abrogativo - Necessità di valutare la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, art. 2268, comma 1, n. 297.
- Costituzione, artt. 18, 25 e 76.

Ordinamento militare - Abrogazione del divieto di costituire associazioni di carattere militare - Delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi che individuino la permanenza in vigore delle disposizioni legislative statali indispensabili - Asserita mancanza di una valida delega - Sopravvenuto *ius superveniens* reiterante l'effetto abrogativo - Necessità di valutare la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- Legge 28 novembre 2005, n. 246, art. 14, comma 14.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2268, comma 1, numero 297, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) e dell'art. 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), promosso dal Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di A. L. ed altri con ordinanza del 10 dicembre 2010, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 10 dicembre 2010 (r.o. n. 82 del 2011), il Tribunale di Verona ha sollevato, in riferimento agli artt. 76, 18 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2268 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui, al numero 297 del comma 1, abroga il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare);

che, con la medesima ordinanza, il giudice *a quo* ha sollevato, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) e, per l'effetto, dell'art. 2268 del citato d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui, al numero 297 del comma 1, abroga il d.lgs. n. 43 del 1948;

che il giudice *a quo* procede nei confronti di più persone imputate del reato previsto dall'art. 3 (*rectius*: dall'art. 1) del d.lgs. n. 43 del 1948, in riferimento all'azione dell'associazione denominata «Camicie verdi», poi confluita nell'associazione denominata «Guardia Nazionale Padana»;

che, ricorda il rimettente, il d.lgs. n. 43 del 1948, entrato in vigore il 17 febbraio 1948, è stato confermato nella sua vigenza dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), adottato in forza della delega conferita al Governo dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, per individuare le norme anteriori al 1970 da mantenere in vigore;

che il successivo d.lgs. n. 66 del 2010, con il quale è stato introdotto il Codice dell'ordinamento militare, all'art. 2268, comma 1, ha abrogato una serie di atti normativi specificamente elencati, tra i quali, al numero 297, è compreso anche il d.lgs. n. 43 del 1948;

che il d.lgs. n. 66 del 2010 trova la propria legittimazione nella legge delega n. 246 del 2005 e, in particolare, nei commi 14 e 15 dell'art. 14, che non attribuirebbero al Governo il potere abrogativo esercitato;

che, infatti, il potere delegato conferito dall'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 si sarebbe già esaurito con l'emanazione del d.lgs. n. 179 del 2009, che aveva mantenuto in vigore il d.lgs. n. 43 del 1948;

che il comma 15 dell'art. 14 della medesima legge attribuirebbe al Governo solamente una delega alla semplificazione o al riassetto delle norme mantenute in vigore, anche al fine di armonizzarle con quelle pubblicate successivamente al 1° gennaio 1970;

che, inoltre, la norma incriminatrice abrogata detterebbe una disposizione direttamente attuativa dell'art. 18 Cost., perché se il precetto costituzionale «non impone la previsione di una sanzione e, men che meno, di una sanzione penale», tuttavia l'abrogazione della norma che ne costituisce la concreta attuazione farebbe sì che la condotta vietata dalla Costituzione diventerebbe «lecita per l'ordinamento penale, non essendo sanzionata da altre norme penali»;

che il rimettente propone, in via subordinata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 per violazione dell'art. 76 Cost., con conseguente illegittimità costituzionale della norma abrogatrice impugnata in via principale, perché la legge delega sarebbe «totalmente muta in ordine al settore nel quale il Governo è chiamato a legiferare, in quanto a fronte di una deliberata abrogazione di tutte le norme anteriori ad una certa data senza distinzione di materie, il Governo è stato delegato a scegliere quali pregresse discipline normative mantenere in vigore»;

che inoltre, secondo il giudice *a quo*, i criteri e principi direttivi della legge delega sarebbero del tutto privi del requisito della determinazione, risolvendosi in gran parte «in prospettazioni prive di contenuto concreto ed effettivamente delimitante del potere delegato»;



che la questione sarebbe rilevante nel giudizio principale, perché se la norma impugnata fosse legittima «il presente procedimento dovrebbe concludersi con una sentenza immediata di improcedibilità per intervenuta abrogazione», laddove, in caso contrario, «dovrebbe proseguire per pervenire ad una pronuncia di merito, anche eventualmente in applicazione dell'art. 2 cod. pen.»;

che, muovendo dall'analisi della giurisprudenza costituzionale in tema di sindacato di legittimità sulle norme penali di favore, il giudice *a quo* rileva come non possa escludersi, nel caso di una norma direttamente e integralmente abrogativa di una fattispecie di reato, il sindacato costituzionale, in quanto altrimenti verrebbero a residuare aree dell'ordinamento ad esso sottratte;

che in ogni caso, anche «ritenendo che la riserva di legge di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., precluda alla Corte costituzionale un sindacato sulle leggi abrogative di reati», tale orientamento non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie, in cui «la pronuncia che è richiesta alla Corte è diretta espressamente a riaffermare il principio della riserva di legge di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., violato proprio dall'illegittimo intervento di un organo diverso dal Parlamento»;

che diversamente si produrrebbe l'effetto di legittimare «la violazione del medesimo principio ad opera del Governo in carenza assoluta del relativo potere».

Considerato che il Tribunale di Verona dubita, in riferimento agli artt. 76, 18 e 25 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2268, comma 1, numero 297, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui abroga il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43 (Divieto delle associazioni di carattere militare), e in via subordinata, in riferimento all'art. 76 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) e, per l'effetto, dell'art. 2268, comma 1, numero 297, del citato d.lgs. n. 66 del 2010, nella parte in cui abroga il d.lgs. n. 43 del 1948;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è entrato in vigore il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore), adottato anch'esso, secondo quanto precisato nel suo preambolo, in attuazione della delega conferita con «la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, e successive modificazioni»;

che detto decreto delegato, all'art. 1, stabilisce che «Ai fini e per gli effetti dell'articolo 14, commi 14, 14-ter e 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni, al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, sono apportate le seguenti modificazioni (...) b) dall'Allegato 1 sono espunte le disposizioni legislative statali indicate nell'Allegato B al presente decreto», tra cui è inserito il d. lgs. n. 43 del 1948;

che il comma 14-ter dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, come modificato dall'art. 4 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), stabilisce che «fatto salvo quanto stabilito dal comma 17 [che individua le categorie di disposizioni legislative destinate a rimanere in vigore], decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate»;

che di conseguenza l'art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nel prevedere che dall'Allegato 1 del d.lgs. n. 179 del 2009 — con cui il Governo ha esercitato la delega conferita dall'art. 14, comma 14 e seguenti, della legge n. 246 del 2005, individuando le disposizioni legislative anteriori al 1970 da mantenere in vigore — è espunto il d.lgs. n. 43 del 1948, ne determina l'abrogazione;

che, insomma, in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è stata emanata una disposizione che reitera l'effetto abrogativo del d. lgs. n. 43 del 1948, già realizzato con la norma censurata nel presente giudizio di costituzionalità (l'art. 2268 del d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66);

che, a fronte di questo *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni sollevate;

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, perché valutati la rilevanza delle questioni alla luce del mutato quadro normativo (*ex multis*, ordinanze n. 239 e n. 237 del 2011).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Verona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2011.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI

11C0704

N. 297

Ordinanza 7 - 9 novembre 2011

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

Processo penale - Legittimo impedimento - Procedimento a carico del Presidente del Consiglio dei ministri - Rigetto della richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Presidente del Consiglio - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Ordinanza del Tribunale di Milano, sezione I penale, 1° marzo 2010 (procedimento penale n. 11776/06 R.G.T.)
- Costituzione, artt. 92 e 95; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24 comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'ordinanza del Tribunale di Milano, sezione I penale, del 1° marzo 2010 – relativa al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T. – con cui è stata respinta la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, formulata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri per legittimo impedimento, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 22 aprile 2011 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese.



Ritenuto che, con ricorso depositato in data 22 aprile 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale di Milano, sezione I penale, in relazione all'ordinanza con la quale il predetto tribunale ha rigettato la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010, formulata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, onorevole Silvio Berlusconi, per legittimo impedimento di quest'ultimo, in quanto impegnato, nella medesima data, nella presidenza della riunione del Consiglio dei ministri;

che il ricorrente chiede in particolare che questa Corte «dichiari che non spetta al Tribunale di Milano stabilire che non costituisce impedimento assoluto alla partecipazione alle udienze penali, e perciò causa di giustificazione della sua assenza, il diritto-dovere del Presidente del Consiglio dei ministri a presiedere una riunione del Consiglio dei ministri, anche nell'ipotesi in cui la predetta riunione, già fissata in una precedente data non coincidente con un giorno di udienza dibattimentale, venga differita ad altra data coincidente con un giorno di udienza»;

che il ricorrente chiede altresì che, conseguentemente, questa Corte «annulli l'ordinanza, pronunciata in data 1° marzo 2010, con riferimento al procedimento penale n. 11776/06 R.G.T., con la quale è stata rigettata la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2011», «nonché l'attività istruttoria compiuta nel corso della prefata udienza»;

che il ricorrente espone che il Tribunale di Milano ha rigettato la richiesta di rinvio dell'udienza dibattimentale del 1° marzo 2010 motivando come segue la propria decisione: «Ritiene il Collegio che la deduzione di un impedimento per una udienza già concordata non possa prescindere quantomeno dalla allegazione della specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni perché, altrimenti, la funzione giudiziaria verrebbe ad essere svilita, con la conseguenza che il contemperamento degli opposti interessi di rilievo costituzionale allo svolgimento in tempi ragionevolmente rapidi del processo e all'esercizio delle funzioni parlamentari o governative verrebbe ad essere risolto nel dare esclusiva rilevanza al secondo di tali interessi; nella specie nulla è stato dedotto circa la necessità di fissare in data 24.2.2010 una riunione del Consiglio dei ministri per la data del 1° marzo 2010 coincidente con l'udienza già concordata e pertanto non può essere ritenuto il legittimo impedimento»;

che, secondo il ricorrente, il ricorso è ammissibile, apparendo pacifica, sotto il profilo soggettivo, «la spettanza della qualificazione di potere dello Stato sia in capo al ricorrente che al resistente»;

che, sotto il profilo oggettivo, il Presidente del Consiglio dei ministri rivendica «l'integrità delle proprie attribuzioni costituzionali nell'esercizio della funzione istituzionale di presidenza delle riunioni del Consiglio dei ministri», le quali sarebbero state lese dall'ordinanza del Tribunale di Milano, che ne avrebbe «disconosciuto la rilevanza quale legittimo impedimento»;

che, ad avviso del ricorrente, l'ordinanza del Tribunale di Milano avrebbe violato gli artt. 92 e 95 della Costituzione, in relazione all'art. 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e agli artt. 1, 5, 6 e 7 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993 (Regolamento interno del Consiglio dei Ministri), in quanto dal complesso di tali disposizioni emergerebbe che «il Consiglio dei ministri è il momento delle decisioni fondamentali per la politica del Governo», che «per il Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, è l'atto più elevato della propria funzione costituzionale di direzione della politica di governo e dell'unità di indirizzo politico-amministrativo» e che, di conseguenza, «la convocazione del Consiglio dei ministri e l'eventuale rinvio della data della riunione dello stesso Consiglio sono atti politici del Presidente del Consiglio dei ministri»;

che, secondo il ricorrente, inoltre, l'ordinanza del Tribunale di Milano avrebbe anche violato il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, nel rispetto del quale, come affermato da questa Corte, deve essere esercitato da parte del giudice il potere di valutare l'impedimento a comparire dei titolari di funzioni di governo (sentenza n. 23 del 2011), così come dei membri del Parlamento (sentenza n. 225 del 2001);

che, ad avviso del ricorrente, il Tribunale di Milano avrebbe manifestamente disatteso i principi affermati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, in quanto, pur avendo inizialmente programmato il calendario delle udienze in modo da evitare coincidenze con gli impegni istituzionali già calendarizzati del Presidente del Consiglio dei ministri, avrebbe poi, a fronte di un impegno istituzionale sopravvenuto, applicato le regole generali sull'onere della prova del legittimo impedimento, «senza tenere in debito conto il diritto-dovere dell'esercizio della funzione di governo del Presidente del consiglio dei ministri»;

che, inoltre, secondo il ricorrente, il Tribunale di Milano, nel richiedere al Presidente del Consiglio dei ministri di allegare i motivi della «specifica inderogabile necessità della sovrapposizione dei due impegni», si sarebbe «arrogato un inammissibile potere di sindacato delle ragioni politiche sottese al rinvio di una riunione del Consiglio dei ministri»;



che la valutazione del giudice sull'assolutezza dell'impedimento dovrebbe, secondo il ricorrente, limitarsi alla verifica della «impossibilità dell'organo governativo [...] ad essere presente all'udienza penale data la improrogabilità del fatto impeditivo di pertinenza costituzionale costituito dalla presidenza del Consiglio dei ministri», non potendo riguardare «le motivazioni e le ragioni (di politica governativa) sottese alla decisione di fissare, in una certa data, la seduta del Consiglio dei ministri», né potendosi pretendersi «che l'organo governativo fornisca la prova della necessità di svolgere la funzione governativa in un dato momento e in una certa data, attenendo tali valutazioni «alla sfera delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri»;

che ad avviso del ricorrente, inoltre, il Tribunale di Milano non avrebbe tenuto conto della peculiare natura delle funzioni di governo, che, rispetto a quella parlamentare, si svolge secondo cadenze temporali più difficilmente preventivabili ed è maggiormente soggetta a variazioni, come dimostrerebbe, nel caso di specie, lo spostamento della riunione del Consiglio dei ministri, che sarebbe «dipeso dalla necessità di procedere ad una compiuta stesura dell'importante disegno di legge contenente le disposizioni anti-corruzione, che ha comportato una complessa elaborazione e la cui adozione era stata imposta dai ben noti avvenimenti legati ad una indagine giudiziaria avviata nelle ultime settimane del febbraio 2010».

Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte è chiamata a delibare senza contraddittorio in ordine all'ammissibilità del conflitto di attribuzione, sotto il profilo della sussistenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla sua competenza»;

che sussistono i requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dal primo comma del citato art. 37, ai fini della configurabilità di un conflitto tra poteri dello Stato;

che, sotto il profilo soggettivo, il Presidente del Consiglio dei ministri è legittimato a sollevare il conflitto, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene;

che al Tribunale di Milano, sezione I penale, va riconosciuta la legittimazione a resistere nel presente conflitto, in conformità al principio secondo il quale i singoli organi giurisdizionali, svolgendo le loro funzioni in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono competenti, nei procedimenti di cui sono investiti, a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e, pertanto, sono legittimati ad essere parte nei conflitti di attribuzione;

che, sotto il profilo oggettivo, il ricorso è volto a tutelare una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite, che nella prospettazione del ricorrente sono desumibili dagli artt. 92 e 95 della Costituzione, consistono nel potere di convocare e presiedere il Consiglio dei ministri e sarebbero state lese in ragione del mancato riconoscimento giudiziale del relativo esercizio quale causa di legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali;

che tale preliminare valutazione lascia impregiudicata ogni ulteriore e diversa determinazione concernente la stessa ammissibilità del ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del Tribunale di Milano, con il ricorso in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri;

b) che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati al Tribunale di Milano entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova



dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione, a norma dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0705

N. 298

Ordinanza 7 - 9 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Oggetto - Delimitazione - Esclusione degli ulteriori parametri e profili di costituzionalità evocati da una delle parti costituite.

- Legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12, artt. 2, comma 3, e 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l).

Istruzione - Norme della Regione Puglia in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi - Master scelti dagli interessati - Obbligatoria erogazione da parte di istituti di formazione avanzata che abbiano svolto continuativamente, nei precedenti dieci anni solari, attività documentabile di formazione *post lauream* - Denunciata violazione di taluni parametri costituzionali e, in particolare, dei principi di libera prestazione dei servizi, di adeguatezza, di proporzionalità, di libera concorrenza e di non discriminazione stabiliti dal Trattato CE - Censura formulata in modo generico ed apodittico - Insufficiente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l); Trattato CE, artt. 49 e 81.

Istruzione - Norme della Regione Puglia in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi - Master scelti dagli interessati - Erogazione da parte di più istituti di formazione avanzata in Associazione temporanea d'impresa o in Associazione temporanea di scopo - Obbligo per ciascun componente di dette associazioni di possedere i requisiti di legge - Denunciata violazione di taluni parametri costituzionali e, in particolare, dei principi di libera prestazione dei servizi, di adeguatezza, di proporzionalità, di libera concorrenza e di non discriminazione stabiliti dal Trattato CE - Carente motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e) ed l); Trattato CE, artt. 49 e 81.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA;

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, e 3, comma 2, della legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12 (Misure in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nel procedimento vertente tra Dirextra Alta Formazione s.r.l. e la Regione Puglia con ordinanza del 16 luglio 2010, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, 1ª serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione della Dirextra Alta Formazione s.r.l. e della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Paolo Borioni per la Dirextra Alta Formazione s.r.l. e Sabina Ornella Di Lecce per la Regione Puglia.

Ritenuto che – nel corso di un giudizio proposto da una società di alta formazione, al fine di ottenere l'annullamento dell'atto di approvazione e dell'avviso pubblico relativo alla presentazione di progetti per attività cofinanziate nell'ambito del POR Puglia per il fondo sociale europeo 2007/2013 (Obiettivo 1 Convergenza), nonché di tutti gli atti connessi, adottati dalla Regione in merito agli interventi relativi all'assegnazione di borse di studio *post lauream* per la specializzazione in Italia e all'estero per giovani disoccupati e inoccupati – il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con ordinanza emessa il 16 luglio 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, 91 [*recte*: 97] e 117, primo comma e secondo comma, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12 (Misure in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi), e, «in subordine», in riferimento agli articoli 41 e 117, primo comma e secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della stessa legge regionale;

che la prima norma prevede, in particolare, che «I master scelti dagli interessati devono essere erogati da istituti di formazione avanzata, sia privati sia pubblici, che abbiano svolto, continuativamente, nei dieci anni solari precedenti all'emanazione dell'avviso pubblico relativo alla concessione delle borse di studio, attività documentabile di formazione *post lauream*. Per attività di formazione *post lauream* ci si riferisce ai soli corsi diretti esclusivamente a soggetti già in possesso di diploma di laurea, la cui durata non sia stata inferiore a 800 ore. [...]»; e che la seconda norma dispone che «Nel caso in cui i master prescelti dagli interessati siano erogati da più istituti di formazione avanzata in Associazione temporanea d'impresa o in Associazione temporanea di scopo, i requisiti di cui all'articolo 2 devono essere posseduti da ciascun componente di dette associazioni»;

che – premesso che la società ricorrente contesta l'illegittimità della propria esclusione dalla selezione disposta per mancanza dei previsti requisiti, pur «potendo [essa] comunque vantare un numero complessivo di ore di lezione superiore (pari a 21.600 in cinque anni) a quello prescritto dalla *lex specialis* (8000 in dieci anni)» – il rimettente osserva, in punto di rilevanza, che il giudizio principale non può essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione, «in concreto strumentale alla definizione delle censure mosse all'atto impugnato», «posto che le prescrizioni di gara oggetto di gravame e preclusive della partecipazione della ricorrente alla selezione *de qua* riproducono proprio il contenuto dell'art. 2, comma 3» denunciato;

che, innanzitutto, il rimettente fa proprie le eccezioni mosse dalla ricorrente, secondo cui tale previsione determinerebbe la violazione sia dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost., posto che in base alla «nozione comunitaria di concorrenza», «la regolamentazione della qualificazione e della selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione sarebbero riconducibili nell'ambito della materia “tutela della concorrenza”», sia dell'art. 117, primo comma, Cost., provocando «una limitazione all'elargizione di finanziamenti di tipo pubblico in favore soltanto di alcuni operatori economici, sulla base di requisiti abnormi o comunque sproporzionati»;

che il TAR ritiene che la norma si ponga altresì in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione del principio di libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 49 del Trattato CE, e dei principi di adeguatezza e proporzionalità, di libera concorrenza e di non discriminazione, di cui all'art. 81 del Trattato medesimo (che il rimettente afferma essere sprovvisti di effetti diretti nel nostro ordinamento); nonché con gli artt. 3 e 97 Cost., determinando «un'irragionevole disparità di trattamento nella distribuzione di fondi pubblici sulla scorta di un requisito non giustificato dall'obiettivo perseguito dal legislatore o, comunque, sproporzionati rispetto alla *ratio* della disposizione, coincidente con la selezione di interlocutori affidabili e perseguibile attraverso una previsione meno restrittiva della concorrenza e proporzionata alla durata del master da erogarsi»; ed infine con l'art. 41 Cost., provocando «la preclusione dell'accesso alla selezione di operatori con un elevato livello di professionalità ove non maturato nei termini e nei modi indicati dalla norma» in esame;



che, infine – poiché il contrasto con l'art. 41 Cost. riguarderebbe anche l'art. 3, comma 2, della stessa legge regionale, che imporrebbe una «ulteriore restrizione» all'accesso al mercato di «imprese di neo-costituzione», «tra-
dendo la *ratio* di un istituto di matrice comunitaria (appunto il raggruppamento di imprese) creato e concepito proprio
allo scopo di consentire la partecipazione di operatori economici sprovvisti, da un punto di vista qualitativo o quantita-
tivo», dei requisiti prescritti – il rimettente («in subordine» e ritenendola «rilevante ai fini della decisione della stessa
controversia») ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della medesima legge regionale,
in riferimento, «nei termini prospettati», oltre che all'art. 41 Cost., anche all'art. 117, primo comma e secondo comma,
lettere e) ed l), Cost.;

che si è costituita in giudizio la società ricorrente nel giudizio *a quo*, che ha concluso per l'accoglimento della
questione, rilevando (nel contesto di una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza) che la legge in esame è stata
promulgata solo dopo che il requisito, che originariamente (nei precedenti avvisi relativi all'assegnazione delle borse
di studio *de quibus*, n. 5 del 2006 e n. 1 del 2008) era stato individuato in tre anni di pregresso svolgimento da parte
dell'istituto di attività di formazione, era stato elevato a dieci anni dall'avviso n. 4 del 2008, che, per questa ragione,
era stato oggetto di successivo annullamento ad opera del medesimo TAR Puglia, con sentenza n. 1105 del 2010;

che, nel merito, la parte – insistendo per l'accoglimento della sollevata questione (salvo in caso contrario il
potere del giudice *a quo* di rimettere la medesima questione alla Corte di giustizia CE ai sensi dell'art. 234 del Trattato)
– deduce la violazione, oltre che dei parametri evocati dal rimettente, anche degli artt. 24 e 113 Cost.;

che si è costituita altresì la Regione Puglia, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata, osser-
vando (in una successiva memoria) che – poiché le norme censurate prevedono azioni a sostegno della qualificazione di
laureati attraverso l'erogazione diretta di borse di studio per la frequenza di master *post lauream*, dagli stessi prescelti
ed erogati da una molteplicità di soggetti istituzionali accreditati e privati in possesso di determinati requisiti – l'og-
getto di tale normativa non è individuabile nella fattispecie degli appalti di servizi, bensì in quella delle sovvenzioni,
risultando pertanto inconferente il richiamo alle disposizioni comunitarie, che il rimettente interpone a sostegno della
denunciata violazione dell'art. 117 Cost., con ciò escludendosi la violazione dei principi comunitari di proporzionalità
ed adeguatezza;

che la Regione (rilevato, altresì, come l'obiettivo perseguito dalle norme *de quibus* sia quello di permettere
che i master siano erogati anche da istituti di formazione avanzata, sia pubblici che privati, non in possesso di formale
accreditamento, ma la cui storia sia da sola sintomatica di un elevato livello di specializzazione) deduce la non fonda-
tezza delle ulteriori censure riferite sia agli artt. 3 e 97 Cost., giacché è proprio l'evocato principio di ragionevolezza
che impone che, in riferimento al caso concreto, la pubblica amministrazione utilizzi un provvedimento proporzionato
alle finalità da conseguire; sia all'art. 41 Cost. in quanto la previsione che il requisito decennale sussista in capo a cia-
scuno dei componenti dell'associazione temporanea di imprese è giustificata dal fine di evitare che detta funzione di
garanzia venga svilita da raggruppamenti nati esclusivamente per aggirare l'ostacolo rappresentato da tale statuizione.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ha sollevato questioni di legittimità costituzio-
nale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12 (Misure in tema di borse di studio a
sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi), e, «in subordine», dell'art. 3, comma 2, della stessa
legge regionale;

che, secondo il rimettente, l'art. 2, comma 3 (che prevede che «I master scelti dagli interessati devono
essere erogati da istituti di formazione avanzata, sia privati sia pubblici, che abbiano svolto, continuativamente, nei
dieci anni solari precedenti all'emanazione dell'avviso pubblico relativo alla concessione delle borse di studio, attività
documentabile di formazione *post lauream*. Per attività di formazione *post lauream* ci si riferisce ai soli corsi diretti
esclusivamente a soggetti già in possesso di diploma di laurea, la cui durata non sia stata inferiore a 800 ore. [...]»),
si porrebbe in contrasto: a) con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, poiché, in base alla
«nozione comunitaria di concorrenza», «la regolamentazione della qualificazione e della selezione dei concorrenti,
delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione sarebbero riconducibili nell'ambito della materia “tutela
della concorrenza”»; b) con l'art. 117, primo comma, Cost. in quanto provocherebbe «una limitazione all'elargizione di
finanziamenti di tipo pubblico in favore soltanto di alcuni operatori economici, sulla base di requisiti abnormi o comun-
que sproporzionati» e conseguentemente la violazione del principio di libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 49
del Trattato CE, e dei principi di adeguatezza e proporzionalità, di libera concorrenza e di non discriminazione, di cui
all'art. 81 del Trattato medesimo; c) con gli artt. 3 e 97 Cost., giacché determinerebbe «un'irragionevole disparità di
trattamento nella distribuzione di fondi pubblici sulla scorta di un requisito non giustificato dall'obiettivo perseguito dal
legislatore o, comunque, sproporzionati rispetto alla *ratio* della disposizione, coincidente con la selezione di interlocu-
tori affidabili e perseguibile attraverso una previsione meno restrittiva della concorrenza e proporzionata alla durata del



master da erogarsi»; *d*) con l'art. 41 Cost., perché provocherebbe «la preclusione dell'accesso alla selezione di operatori con un elevato livello di professionalità ove non maturato nei termini e nei modi indicati dalla norma» in esame;

che, in via subordinata, il rimettente deduce che il successivo art. 3, comma 2 (per il quale «Nel caso in cui i master prescelti dagli interessati siano erogati da più istituti di formazione avanzata in Associazione temporanea d'impresa o in Associazione temporanea di scopo, i requisiti di cui all'articolo 2 devono essere posseduti da ciascun componente di dette associazioni») si porrebbe, «nei termini prospettati», in contrasto con l'art. 41 Cost. e con l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere *e*) ed *l*), Cost.;

che, preliminarmente – poiché, per costante orientamento di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in questa fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, tanto se siano stati eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, quanto se siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (sentenze n. 184 e n. 42 del 2011; ordinanza n. 139 del 2011) – deve escludersi che gli ulteriori parametri e profili di costituzionalità evocati dalla società costituita possano formare oggetto di decisione;

che, quanto alla prima questione, riguardante l'art. 2, comma 3, della legge regionale pugliese n. 12 del 2009, va preliminarmente rilevato che il rimettente – dopo aver fatto proprie le argomentazioni svolte dalla parte privata a sostegno della richiesta di sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale – ritiene che la norma si ponga in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., e che «nella specie la violazione concerne il principio di libera prestazione dei servizi di cui all'art. 49 del Trattato CE nonché dei principi di adeguatezza e proporzionalità, di libera concorrenza e di non discriminazione, di cui all'art. 81 del Trattato stesso»;

che, affermato ciò, al fine di sostenere la praticabilità della via del giudizio incidentale, il rimettente sostiene (senza tuttavia addurre alcuna altra argomentazione) che la «Corte ha peraltro sancito l'ammissibilità della questione di incostituzionalità di norme interne tutte le volte in cui si pongano in contrasto con norme comunitarie sprovviste di effetti diretti nell'ordinamento nazionale (come nel caso dei principi del Trattato), riconoscendo all'art. 117 Cost. il ruolo di norma interposta»;

che, tuttavia, così motivando (anche a prescindere dalla palesemente erronea attribuzione al parametro costituzionale del carattere di norma interposta, che è riferibile, semmai, alla norma comunitaria sprovvista di effetto diretto), il rimettente, da un lato, deduce genericamente la violazione dei richiamati principi del Trattato, senza minimamente spiegare in dettaglio gli specifici motivi per cui la disposizione *de qua* si porrebbe in contrasto con detti principi, con la conseguenza che la censura risulta formulata in modo generico ed apodittico (sentenze n. 288 e n. 80 del 2010; ordinanza n. 31 del 2010);

che, dall'altro lato, il TAR si limita contestualmente ad assumere che tutti i principi del Trattato (e quindi anche quelli citati) siano per loro natura non auto-applicativi; ma questa Corte ha ripetutamente sottolineato che – poiché nei giudizi di costituzionalità in via incidentale è possibile invocare la violazione del diritto comunitario solo nell'ipotesi in cui lo stesso non sia immediatamente applicabile – il rimettente deve espressamente indicare i motivi che osterebbero alla non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell'Unione europea, venendo altrimenti meno la sufficienza della motivazione in ordine alla rilevanza della questione (*ex plurimis* sentenze n. 288 e n. 227 del 2010, n. 125 del 2009 e n. 284 del 2007);

che, d'altronde, va ribadito che, nei casi in cui i giudici nazionali, chiamati ad interpretare il diritto comunitario, al fine di verificare la compatibilità delle norme interne, conservino dei dubbi rilevanti, va utilizzato il rinvio pregiudiziale prefigurato dall'art. 234 del Trattato CE quale fondamentale garanzia di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri (sentenza n. 284 del 2007); e che la questione di compatibilità comunitaria costituisce un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* e pertanto la rilevanza della questione (ordinanze n. 241 del 2010 e n. 100 del 2009);

che, infine, rispetto alla censura riguardante il successivo art. 3, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2009, si appalesa anche un ulteriore profilo di carenza di motivazione sulla rilevanza, derivante dal fatto che il rimettente nulla dice in ordine alla applicabilità della disposizione denunciata per la soluzione del caso concreto dedotto in giudizio, riguardo al quale non è dato sapere se la società ricorrente abbia effettivamente erogato (o eroghi) master *post lauream* in forma di Associazione temporanea di imprese ovvero in Associazione temporanea di scopo e se il numero complessivo di ore di lezione effettuate nel pur ritenuto insufficiente arco di tempo quinquennale sia o meno riferibile esclusivamente alla attività formativa da essa svolta;

che, pertanto, entrambe le questioni sono manifestamente inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Puglia 26 maggio 2009, n. 12 (Misure in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 41, 97 e 117, primo comma e secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 2, della medesima legge regionale n. 12 del 2009, sollevata, in riferimento agli articoli 41 e 117, primo comma e secondo comma, lettere e) ed l), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 9 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0706

N. 299

Sentenza 9 - 10 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca della Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di "Marche Film Commission" - Inquadramento nel ruolo regionale previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta - Ingiustificata deroga al principio della natura comparativa ed aperta del concorso pubblico - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore censura.

- Legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, art. 16, comma 2.
- Costituzione, art. 97 (art. 3).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (legge finanziaria 2011)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1°-4 marzo 2011, depositato in cancelleria il 7 marzo 2011 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 1° marzo 2011 e depositato il successivo 7 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (legge finanziaria 2011)».

1.1. – Il ricorrente, in premessa, richiama il contenuto della disposizione impugnata, rilevando come l'art. 16, comma 2, della citata legge regionale abbia aggiunto all'art. 8 della legge della Regione Marche 31 marzo 2009, n. 7 (Sostegno del cinema e dell'audiovisivo) il seguente comma: «01. Il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di Marche Film Commission transita alla Regione Marche. L'inquadramento nel ruolo regionale avviene previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta presso l'Associazione Mediateca delle Marche. La Giunta regionale incrementa la propria dotazione organica e definisce i criteri e le modalità per l'applicazione del presente comma».

1.2. – La difesa dello Stato osserva che costituisce principio consolidato quello per cui il concorso pubblico, quale mezzo ordinario e generale di reclutamento del personale della pubblica amministrazione, risponde alla finalità di assicurare «il buon andamento e l'efficacia dell'Amministrazione», valori presidiati dal primo e dal terzo comma dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 190 del 2005, n. 205 e n. 34 del 2004 e n. 1 del 1999).

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, le deroghe alla regola del pubblico concorso sono sottoposte ad un vaglio di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore (sentenze n. 213 e n. 150 del 2010, con i precedenti ivi richiamati, nonché n. 89 del 2003); devono necessariamente essere conformi a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico (sentenza n. 81 del 2006); infine, devono essere delimitate in modo rigoroso (sentenze n. 9 del 2010, n. 363 del 2006 e n. 194 del 2002).

Il ricorrente rammenta poi che in tema di stabilizzazione del personale precario è stato ribadito che la natura aperta e comparativa della procedura è elemento essenziale del concorso pubblico, sicché deve negarsi la legittimità costituzionale di «procedure selettive riservate, che escludano o riducano irragionevolmente la possibilità di accesso dall'esterno, violando il carattere pubblico del concorso» (è citata la sentenza n. 225 del 2010).

Infine, secondo i principi di recente nuovamente affermati dalla sentenza n. 52 del 2011, la regola del pubblico concorso non tollera la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno.

1.3. – La disposizione impugnata, secondo il ricorrente, contrasterebbe con gli enunciati principi giurisprudenziali, in quanto prevedrebbe l'assunzione riservata, sottratta all'operatività della regola del pubblico concorso sancita dall'art. 97 Cost., senza fornire precisazioni astrattamente idonee a rendere ragione della deroga alla luce del criterio di eccezionalità e specificità più volte enunciato dalla Corte.

La previsione dell'accesso riservato ad una determinata categoria di soggetti concretizzerebbe, inoltre, una aperta violazione del principio costituzionale della parità di trattamento (art. 3 Cost.), pregiudicando il diritto di chi, pur in possesso della professionalità richiesta per la copertura dei posti vacanti presso la Regione, non possa partecipare alla selezione.

2. – Si è costituita la Regione Marche, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.



2.1. – La resistente rileva preliminarmente che l'art. 8 della legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale) aveva disposto l'adesione della Regione all'Associazione Mediateca delle Marche, associazione di diritto privato senza fine di lucro avente lo scopo di «contribuire allo sviluppo delle attività di produzione, raccolta, conservazione e diffusione di materiali audiovisivi riguardanti la storia, la cultura e le tradizioni delle Marche».

Lo statuto dell'associazione all'art. 5 prevedeva espressamente la Regione Marche tra i soci fondatori e, con specifico riferimento al personale, disponeva che l'associazione, per lo svolgimento dell'attività corrente e la realizzazione dei progetti, si avvallesse «di personale messo a disposizione dagli Enti Pubblici territoriali aderenti e di personale assunto», potendo altresì avvalersi «dell'opera di collaboratori di lavoro autonomo» (art. 14).

In questo contesto normativo è intervenuta la legge reg. Marche n. 7 del 2009, con la quale, per quanto di più immediato interesse per il presente giudizio, è stata istituita la struttura operativa regionale «Marche Film Commission», «finalizzata a creare le condizioni per attirare nelle Marche set di produzioni cinetelvisive e pubblicitarie nazionali e straniere, nonché ad indirizzare le produzioni nella ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche, con l'offerta di servizi di supporto e facilitazioni logistiche e organizzative, di sostegno economico e di collaborazione alla realizzazione, durante il processo produttivo». Successivamente, la Regione Marche ha affidato l'incarico per la realizzazione delle attività inerenti alla «Marche Film Commission» – per il periodo 2009-2011 – alla Sviluppo Marche S.p.A. (SVIM), società pubblica di prestazione di servizi nella forma dell'in house providing.

Con la legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010) l'illustrato assetto ha subito una radicale riforma, in ragione della necessità di adeguare il bilancio regionale ai tagli ed ai vincoli imposti dalla manovra finanziaria operata con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

L'art. 7 della citata legge reg. n. 16 del 2010 ha provveduto, in particolare, ad abrogare espressamente la precedente disciplina legislativa concernente l'Associazione Mediateca delle Marche (comma 4), autorizzando, al contempo, il Presidente della Giunta regionale «a effettuare gli adempimenti necessari al recesso» da detta Associazione, «ovvero ad aderire all'eventuale scioglimento [della] medesima» (art. 7, comma 2). Lo stesso art. 7, al comma 1, ha inoltre sostituito integralmente l'art. 6 della legge reg. Marche n. 7 del 2009, attribuendo alla fondazione «Marche Cinema Multimedia» le funzioni precedentemente svolte mediante la «Marche Film Commission».

2.2. – Ciò premesso, la Regione Marche ritiene che la descritta evoluzione del quadro normativo consentirebbe di comprendere il significato e la *ratio* dell'impugnato art. 16, comma 2.

Dismettendo la propria partecipazione, la Regione avrebbe creato le premesse per lo scioglimento dell'Associazione Mediateca delle Marche, della quale era uno dei tre soci fondatori. Avrebbe, inoltre, assunto le funzioni pubbliche ed i servizi che prima svolgeva tramite la suddetta associazione, con la «conseguente necessità di dotare gli apparati amministrativi regionali delle specifiche competenze tecniche e professionali disponibili presso la suddetta Associazione e maturate nell'ambito della pluriennale esperienza di quest'ultima».

Conseguentemente, il legislatore regionale avrebbe previsto l'inquadramento nei ruoli della Regione, mediante procedura concorsuale riservata, di alcune unità di personale già dipendenti dalla predetta associazione e, precisamente, del solo personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e adibito allo svolgimento delle attività di catalogazione, di editoria e di «Marche Film Commission».

D'altro canto, qualsiasi «automatismo» nell'inquadramento presso la Regione del personale in questione sarebbe escluso dall'ultimo periodo della disposizione censurata, che stabilisce che «la Giunta regionale incrementa la propria dotazione organica e definisce i criteri e le modalità per l'applicazione del presente comma».

La disposizione impugnata delimiterebbe, quindi, in termini rigorosi – in relazione al tipo di rapporto di lavoro ed alle peculiari esperienze professionali maturate – le categorie di personale da assumere nei ruoli regionali; farebbe riferimento, inoltre, a specifiche esigenze collegate all'assunzione da parte della Regione di compiti e funzioni, in precedenza esercitati mediante la partecipazione all'associazione, compiti e funzioni per i quali la Regione, non disponendo di personale dotato delle necessarie competenze professionali, non potrebbe fare a meno delle professionalità specifiche maturate nell'ambito dell'associazione; imporrebbe, comunque, lo svolgimento di una procedura selettiva di tipo concorsuale – seppure riservata solo a coloro che abbiano svolto determinate attività – idonea ad assicurare in concreto il possesso effettivo delle competenze tecnico-professionali in capo a ciascuna unità di personale; impedirebbe, infine, qualunque «trasferimento automatico» del personale in questione, affidando alla Giunta non solo il compito di adeguare preliminarmente la propria dotazione organica, ma anche di predeterminare specifici criteri e modalità per lo svolgimento della procedura concorsuale.

2.3. – La disposizione impugnata sarebbe, quindi, pienamente compatibile con il consolidato orientamento di questa Corte in tema di deroghe al principio costituzionale del pubblico concorso, in forza del quale le peculiari e stra-



ordinarie esigenze di interesse pubblico che legittimano dette deroghe «devono essere ricollegabili alle peculiarità delle “funzioni” che il personale da reclutare è chiamato a svolgere [...]; devono riferirsi a specifiche necessità “funzionali” dell’amministrazione»; «devono essere desumibili dalle “funzioni” svolte dal personale reclutato» (così, in particolare, la sentenza n. 195 del 2010).

Né, varrebbe invocare, in senso contrario, le recenti sentenze n. 267 del 2010 e n. 52 del 2011, con le quali è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di norme regionali derogatorie alla regola del concorso pubblico per il personale già dipendente da fondazioni di diritto privato.

Nel giudizio definito con la sentenza n. 267 del 2010 è stata, infatti, sottoposta al vaglio della Corte una norma della Regione Calabria la quale disponeva che, a seguito della eventuale liquidazione di una fondazione, determinate unità potessero entrare a fare parte della struttura sanitaria ed operativa di una azienda di diritto pubblico e che i rapporti di lavoro dei dirigenti medici e del personale sanitario in atto presso tali unità continuassero presso l’azienda.

Premesso che tale disposizione produceva «l’effetto di consentire l’accesso di personale dipendente da un soggetto privato all’impiego di ruolo presso pubbliche amministrazioni in modo automatico, senza alcun tipo di filtro, e, soprattutto, anche in caso di assenza di concorso pubblico», la Corte avrebbe fondato la declaratoria di illegittimità costituzionale sulla mancanza di indicazioni, da parte della norma impugnata, circa la peculiarità delle funzioni svolte dal personale o le specifiche necessità funzionali dell’amministrazione. Inoltre, in quel caso la disposizione non aveva distinto tra le diverse categorie di personale (a tempo determinato o a tempo indeterminato, dirigenziale o non dirigenziale) né indicato il modo in cui il personale della fondazione era stato reclutato e le modalità di inserimento dei dipendenti nell’azienda ospedaliera universitaria in questione.

Le affermazioni ora ricordate renderebbero quindi evidenti non soltanto le differenze rispetto alla disposizione oggi impugnata, ma anche, a contrario, la conformità di tale disposizione ai parametri utilizzati dalla Corte ai fini della verifica della legittimità delle deroghe al principio del pubblico concorso.

Nel giudizio definito con la sentenza n. 52 del 2011, d’altra parte, è stata impugnata una norma regionale che prevedeva, ai fini dell’accertamento della idoneità e dell’inquadramento nei ruoli del servizio sanitario regionale, l’espletamento di un concorso riservato a favore del personale già dipendente di una fondazione di diritto privato (trasformata in ente di diritto pubblico) e non assunto, a suo tempo, tramite una procedura selettiva pubblica.

In questo caso, la Corte avrebbe dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata sulla base dell’assorbente considerazione che le argomentazioni addotte dalla Regione apparivano orientate, più che a fornire una valida ragione alla deroga al principio del pubblico concorso, a perseguire l’interesse del singolo alla stabilizzazione del rapporto nell’ente, una volta trasformatosi in ente di diritto pubblico.

Diversamente, la disciplina regionale censurata nel presente giudizio sarebbe specificamente finalizzata a dotare la Regione delle peculiari competenze tecnico-professionali maturate nell’ambito delle attività di interesse pubblico già svolte dall’Associazione Mediateca delle Marche e oggi assunte quali funzioni pubbliche facenti capo direttamente all’amministrazione regionale.

3. – Con successiva memoria, la Regione Marche ha sintetizzato le argomentazioni svolte nell’atto di costituzione, ribadendo la conformità della disciplina in esame alla consolidata giurisprudenza di questa Corte in ordine alle deroghe al principio costituzionale del pubblico concorso per l’accesso ai ruoli delle amministrazioni pubbliche.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell’art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (legge finanziaria 2011)», deducendo la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La norma impugnata prevede l’inquadramento nel ruolo regionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell’Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di «Marche Film Commission», previo espletamento di una procedura interamente riservata al personale della suddetta associazione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l’art. 97 Cost., in quanto prevederebbe una «assunzione riservata», sottratta all’operatività della regola del pubblico concorso, senza addurre le necessarie precisazioni riguardo alle ragioni giustificative della deroga, alla luce del criterio di eccezionalità e specificità più volte enunciato da questa Corte.



La previsione di un accesso riservato ad una determinata categoria di soggetti violerebbe, inoltre, il principio costituzionale della parità di trattamento (art. 3 Cost.), pregiudicando il diritto di chi, pur in possesso della professionalità richiesta per la copertura dei posti vacanti presso la Regione, non possa partecipare alla selezione.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Al riguardo, giova considerare che, in base all'art. 8 della legge della Regione Marche 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale), la Regione aveva aderito, quale socio fondatore, all'associazione di diritto privato denominata Associazione Mediateca delle Marche, il cui scopo era quello di contribuire allo sviluppo delle attività di produzione, raccolta, conservazione e diffusione di materiali audiovisivi riguardanti la storia, la cultura e le tradizioni delle Marche.

Lo statuto dell'associazione prevedeva che, per lo svolgimento della sua attività, essa si avvallesse di personale messo a disposizione dagli enti pubblici territoriali aderenti e di «personale assunto», nonché dell'opera di «collaboratori di lavoro autonomo».

L'art. 6 della legge reg. Marche n. 7 del 2009 ha, in seguito, istituito, quale struttura operativa della Regione, la «Marche Film Commission», finalizzata a creare le condizioni per attrarre nel territorio regionale set di produzioni cinetelevisive e pubblicitarie nazionali e straniere, nonché ad indirizzare le produzioni nella ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche, con l'offerta di servizi di supporto e facilitazioni logistiche e organizzative, di sostegno economico e di collaborazione alla realizzazione, durante il processo produttivo. Successivamente, peraltro, l'art. 7 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010) ha promosso la costituzione di una fondazione denominata «Marche Cinema Multimedia», deputata, tra l'altro, al perseguimento degli scopi della Marche Film Commission e di quelli, inerenti i materiali audiovisivi, già perseguiti dall'Associazione Mediateca delle Marche.

Conseguentemente, il Presidente della Giunta regionale è stato autorizzato ad effettuare gli adempimenti necessari per il recesso dalla suddetta Associazione ovvero ad aderire al suo eventuale scioglimento.

Successivamente, l'art. 16, comma 2, della legge reg. Marche n. 20 del 2010 – norma oggi impugnata – ha previsto che il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di «Marche Film Commission», «transita alla Regione», «previo espletamento di un concorso riservato».

La finalità cui assolve la citata disposizione appare, dunque, quella di immettere nel ruolo regionale personale deputato all'espletamento delle attività già svolte dalla Associazione Mediateca e dalla Marche Film Commission: attività che in seguito saranno, peraltro, svolte dalla costituenda fondazione Marche Cinema Multimedia.

2.2. – La menzionata finalità non è, tuttavia, idonea a giustificare la deroga alla regola del pubblico concorso, sancita dall'art. 97 Cost.

La natura comparativa ed aperta della procedura, quale elemento essenziale del concorso pubblico, è stata, infatti, affermata dalla Corte in molteplici occasioni (tra le ultime, sentenza n. 7 del 2011).

Conseguentemente la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico è stata delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (*ex plurimis*, sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010).

In particolare, si è più volte ribadito che il principio del pubblico concorso, pur non essendo incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, tuttavia non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno.

Tali principi, formulati per lo più con riferimento a procedure riservate a soggetti già appartenenti all'amministrazione, sono stati ritenuti parimenti vevoli anche quando la riserva integrale dei posti operi nei confronti di soggetti estranei ad essa (sentenza n. 100 del 2010), e, in particolare, di personale dipendente da enti di diritto privato (sentenze n. 72 del 2011 e n. 267 del 2010), come nel caso in esame.

Nell'ipotesi oggetto dell'odierno scrutinio, la natura delle esperienze pregresse maturate dal personale a cui favore è prevista la riserva integrale risulta inidonea a giustificare, in chiave di buon andamento della pubblica amministrazione, la preclusione dell'accesso agli altri aspiranti ai ruoli regionali, in deroga al principio della natura comparativa ed aperta del concorso pubblico.

Le attività di elencazione sistematica (catalogazione) e di pubblicazione e distribuzione di stampati (editoria), nonché quelle di cosiddetta «Marche Film Commission» (che attengono, come detto, alla creazione delle condizioni per



attrarre set di produzioni cinetelevisive e pubblicitarie nazionali e straniere, e alla ricerca di ambientazioni adatte alle esigenze scenografiche) non appaiono, infatti, connotate, per loro natura, da specificità ed originalità tali da escludere che esse possano essere espletate ricorrendo a personale esterno che abbia eventualmente maturato analoghe esperienze. Di conseguenza, le esigenze di consolidare le professionalità acquisite non possono dirsi strettamente funzionali a quelle di buon andamento dell'amministrazione.

A ciò va aggiunto che, come dianzi accennato, i compiti in questione sono destinati ad essere svolti, nel nuovo assetto organizzativo delineato dalla legislazione regionale, dalla costituenda fondazione Marche Cinema Multimedia, e non dalla Regione stessa, venendosi così ad elidere lo stesso nesso funzionale tra l'esigenza di dotarsi di specifiche competenze tecniche e l'acquisizione in capo a sé delle corrispondenti funzioni, posto dalla Regione a fondamento della legittimità della norma impugnata.

3. – L'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche n. 20 del 2010 deve essere, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

L'ulteriore censura di violazione dell'art. 3 Cost., prospettata dal ricorrente, resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (legge finanziaria 2011)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0707

N. 300

Sentenza 9 - 10 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Gioco e scommesse - Norme della Provincia di Bolzano - Disciplina dei giochi pubblici con vincita in denaro - Introduzione di limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti, nonché del divieto di attività pubblicitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13, artt. 1 e 2, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 gennaio-1° febbraio 2011, depositato in cancelleria il 1° febbraio 2011 ed iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 20 settembre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato dello Stato Roberta Tortora per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 25 gennaio 2011 e depositato il successivo 1° febbraio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito).

1.1. – Il ricorrente, in premessa, richiama il contenuto delle disposizioni impugnate. In primo luogo, specifica come l'art. 1, comma 1 della citata legge abbia aggiunto alla precedente e risalente legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 maggio 1992, n. 13 (Norme in materia di pubblico spettacolo) l'art. 5-*bis* (quanto ai giochi leciti), ai sensi del quale: «1. Per ragioni di tutela di determinate categorie di persone e per prevenire il vizio del gioco, l'autorizzazione di cui all'articolo 1, comma 2, per l'esercizio di sale da giochi e di attrazione non può essere concessa ove le stesse siano ubicate in un raggio di 300 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente dai giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale. L'autorizzazione viene concessa per 5 anni e ne può essere chiesto il rinnovo dopo la scadenza. Per le autorizzazioni esistenti il termine di 5 anni decorre dal 1° gennaio 2011.

2. Con delibera della Giunta provinciale possono essere individuati altri luoghi sensibili in cui può non essere concessa l'autorizzazione per l'esercizio di sale da gioco e attrazione, tenuto conto dell'impatto della stessa sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica.

3. È vietata qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio di sale da giochi e di attrazione.

4. L'esercente deve prestare idonee garanzie affinché sia impedito l'accesso ai minorenni a giochi vietati ai minorenni ai sensi del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con R.D. 18 giugno 1931, n. 773, e successive modifiche. Con delibera della Giunta provinciale sono determinati i relativi criteri».

Con il comma 2 del predetto art. 1 è stato poi incluso l'art. 5-*bis* tra le disposizioni la cui violazione comporta l'irrogazione delle sanzioni amministrative previste dall'art. 12, comma 1, della medesima legge provinciale n. 13 del 1992.



In secondo luogo, quanto all'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 13 del 2010, il ricorrente specifica, quale oggetto di impugnativa, il comma 2, con cui è stato inserito nell'art. 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 14 dicembre 1988, n. 58 (Norme in materia di esercizi pubblici) il comma 1-*bis*, ai sensi del quale: «Anche i giochi leciti non possono essere messi a disposizione in un raggio di 300 metri da istituti scolastici di qualsiasi grado, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale. La Giunta provinciale può individuare altri luoghi sensibili, in cui i giochi non possono essere messi a disposizione».

1.2. – Ad avviso del ricorrente, le norme ora ricordate eccederebbero la competenza legislativa della Provincia autonoma di Bolzano, invadendo quella statale.

Al riguardo, osserva come l'intera disciplina del gioco e delle scommesse trovi il suo caposaldo nella previsione dell'art. 1 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496 (Disciplina delle attività di giuoco), in forza della quale «l'organizzazione e l'esercizio di giuochi di abilità e di concorsi pronostici, per i quali si corrisponda una ricompensa di qualsiasi natura e per la cui partecipazione sia richiesto il pagamento di una posta in denaro, sono riservati allo Stato». Tale disposizione trarrebbe il proprio fondamento costituzionale dall'art. 43 Cost., secondo il quale «a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente allo Stato o ad enti pubblici determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

La «*ratio* storica» della predetta riserva in favore dello Stato risiederebbe nei rilevanti interessi coinvolti nel gioco, quali le esigenze di contrasto della criminalità e, più in generale, di ordine pubblico e di fede pubblica; nonché nella necessità di tutela dei giocatori e di controllo di un fenomeno suscettibile di coinvolgere ingenti quantità di denaro, talvolta di illecita provenienza. Dal 2002 il soggetto preposto all'esercizio delle funzioni statali in materia di giochi pubblici è l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Il ruolo dello Stato risulterebbe confermato dal riparto di competenze sancito dall'art. 117 Cost.: la disciplina del gioco lecito andrebbe, infatti, ricondotta alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata allo Stato dal secondo comma, lettera *h*), del citato articolo, poiché attraverso il controllo del gioco lecito lo Stato eviterebbe il riciclaggio di denaro di illecita provenienza, il ricorso a forme di violenza nei confronti dei giocatori insolventi e l'incremento dei patrimoni della malavita organizzata.

La legislazione di settore si sarebbe, d'altra parte, decisamente orientata, non tanto verso l'enfatizzazione del disvalore morale del gioco d'azzardo, quanto piuttosto nella direzione della maggiore diffusione possibile del gioco lecito controllato dallo Stato, anche attraverso «l'ampliamento dell'offerta con nuove tipologie di giochi che risultino competitivi rispetto a quelli illegali o irregolari, in particolare sulla rete Internet».

Tale strategia – cui risulta chiaramente ispirata la disciplina dettata tanto dall'art. 38 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, quanto dall'art. 12 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77 – risponderrebbe all'obiettivo di permettere il controllo e la gestione della «domanda di gioco», così da poter monitorare costantemente i flussi economici da essa derivanti, evitando che giocatori e capitali si indirizzino verso l'offerta illegale.

1.3. – La difesa dello Stato rimarca, per altro verso, come la riconducibilità della disciplina del gioco alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza sia stata più volte riconosciuta anche dalla Corte costituzionale.

Così, in particolare, nella sentenza n. 184 [*recte*: 185] del 2004, la Corte ha affermato che le fattispecie penali di cui agli artt. 718 e seguenti del cod. pen. – che puniscono l'esercizio del gioco d'azzardo – rispondono «all'interesse della collettività a veder tutelati la sicurezza e l'ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire l'habitat ad attività criminali»: preoccupazione, questa, avvertita anche a livello comunitario, avendo «la Corte di giustizia, in più di una occasione (sentenza 21 ottobre 1999, causa C-67/98 e sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92), [...] affermato che spetta agli Stati membri determinare l'ampiezza della tutela dell'impresa con riferimento al gioco d'azzardo» e «fondato la discrezionalità di cui devono godere le autorità nazionali, oltre che sulle sue dannose conseguenze individuali e sociali, proprio sugli elevati rischi di criminalità e di frode che ad esso si accompagnano».

Nella successiva sentenza n. 237 del 2006, la Corte ha poi chiarito che anche le modalità di installazione e uso dei giochi leciti attengono alla «materia ordine pubblico e sicurezza», non potendo tale materia ritenersi comprensiva della sola disciplina dei giochi d'azzardo.

Nel ribadire quest'ultimo enunciato, la sentenza n. 72 del 2010 ha evidenziato come esso si giustifichi alla luce tanto dei «caratteri comuni dei giochi – aleatorietà e possibilità di vincite in denaro – cui si riconnette un disva-



lore sociale», quanto della «conseguente forte capacità di attrazione e concentrazione di utenti» e della «probabilità altrettanto elevata di usi illegali degli apparecchi impiegati per lo svolgimento degli stessi anche nel caso dei giochi leciti». La medesima sentenza ha, inoltre, precisato che, «rispetto alle finalità di tutela dell'interesse pubblico ad una regolare e civile convivenza perseguite dal legislatore statale, il luogo o il locale in cui si sono realizzati certi comportamenti (installazione ed uso di apparecchi da gioco) è solo un elemento fattuale che non può spostare l'ordine delle competenze».

La riserva statale in materia di disciplina del gioco lecito, riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale, riguarderebbe, d'altro canto, tutte le «offerte di gioco», tanto se effettuate tramite i tradizionali canali distributivi presenti sul territorio (ossia mediante le «reti fisiche»), quanto se operate con i nuovi canali di diffusione «da remoto», tra i quali la rete Internet.

1.4. – In questo contesto, le disposizioni legislative provinciali impugnate si porrebbero, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., sia perché gli interventi con esse operati si riferiscono espressamente alla materia dei «giochi leciti», attratta alla competenza legislativa statale, sia perché introdurrebbero limiti ed ostacoli alla diffusione capillare del gioco lecito statale, diffusione conforme all'esigenza di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza.

Né, d'altra parte, le disposizioni censurate potrebbero essere ricondotte alla materia degli esercizi pubblici, nella quale la Provincia autonoma di Bolzano ha competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9, numero 7, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Non potrebbe ritenersi, infatti, prevalente la disciplina contenuta nell'art. 1 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 686 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernente esercizi pubblici e spettacoli pubblici), secondo la quale la Provincia esercita nella materia degli esercizi pubblici le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nei limiti della richiamata disposizione dello statuto.

2. – Si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

2.1. – La resistente rileva, preliminarmente, come l'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza: d'ora in avanti «TULPS»), ricompreso nel capo II, intitolato «Degli esercizi pubblici», disciplini, tra l'altro, le «sale pubbliche per bigliardi o per altri giochi leciti», le quali vengono espressamente e coerentemente qualificate come «esercizi pubblici» dall'art. 174 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza).

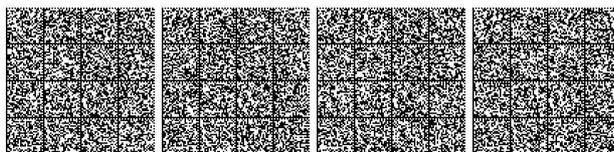
Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con d.P.R. n. 670 del 1972, attribuisce, per altro verso, alle Province potestà legislativa in materia di «pubblici spettacoli» ed «esercizi pubblici» (art. 9, primo comma, numeri 6 e 7), facendo salvi esclusivamente «i requisiti soggettivi richiesti dalle leggi dello Stato per ottenere le licenze, i poteri di vigilanza dello Stato ai fini della pubblica sicurezza, la facoltà del Ministero dell'interno di annullare d'ufficio [...] i provvedimenti adottati nella materia». Lo statuto devolve corrispondentemente alle Province anche le relative potestà amministrative (art. 16).

L'art. 11 delle norme di attuazione, di cui al d.P.R. n. 686 del 1973, attribuisce, poi, alla Provincia, nella materia che interessa, le prerogative ordinariamente spettanti agli organi centrali e periferici dello Stato.

In base alla competenza attribuitale dall'art. 9, primo comma, numero 7, dello statuto, la Provincia autonoma di Bolzano ha adottato la legge prov. n. 58 del 1988 e la legge prov. n. 13 del 1992, la quale ultima, all'art. 1, comma 1, disciplina l'esercizio delle sale da ballo, da bigliardo, da giochi ed attrazione. Ed è in questo contesto che troverebbero collocazione le disposizioni impugnate.

2.2. – Ciò premesso, la Provincia di Bolzano rimarca come, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la materia di cui alla lettera *h*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., si riferisca «all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico». Di conseguenza, solo ove l'intervento legislativo della Provincia fosse indirizzato a tale fine esso potrebbe ritenersi lesivo del parametro costituzionale evocato dal ricorrente, sulla base dell'assunto, posto a fondamento delle relative censure, che anche il gioco lecito può costituire occasione per la commissione di reati.

Contrariamente a quanto assume la difesa dello Stato, tuttavia, lo scopo delle norme impugnate non sarebbe affatto quello di evitare che dall'esercizio delle attività in questione possano derivare conseguenze penalmente rilevanti. Dette norme sarebbero finalizzate, invece, esclusivamente a preservare dalle implicazioni negative del gioco, anche se lecito, determinate categorie di persone, non in grado, per le loro condizioni personali, di gestire in modo adeguato l'accesso a tale forma di intrattenimento, oltre che a contenere l'impatto delle attività considerate sulla sicurezza urbana, sulla viabilità, sull'inquinamento acustico e sulla quiete pubblica. In questa prospettiva il legislatore provinciale ha escluso



la possibilità di autorizzare e condurre l'esercizio di sale da gioco lecito in prossimità di strutture frequentate da giovani o, comunque, da soggetti vulnerabili.

In definitiva, si tratterebbe di norme volte a regolare – con prescrizioni di dettaglio – le attività delle sale da gioco in quanto esercizi pubblici e, come tali, rientranti integralmente nell'alveo della potestà legislativa provinciale riconosciuta dall'art. 9 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha contestato, con successiva memoria, la validità della tesi della Provincia, rilevando come la giurisprudenza costituzionale abbia reiteratamente precisato (da ultimo, con la sentenza n. 21 del 2010) che la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza non si esaurisce, in realtà, nell'adozione delle misure relative alla prevenzione e alla repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale dell'incolumità delle persone, e, quindi, la salvaguardia di un bene che necessita di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

La giurisprudenza della Corte ha, inoltre, puntualizzato la distinzione, già delineata dall'art. 159, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), tra la «polizia di sicurezza», riservata alla potestà legislativa dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., e la «polizia amministrativa locale», devoluta a quella regionale, concludendo nel senso che quest'ultima è ravvisabile solo nei casi in cui le funzioni di polizia amministrativa si riferiscano alla tutela di attribuzioni specificamente regionali, mentre, laddove vengano coinvolti «beni giuridici fondamentali ed interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, la competenza a legiferare non può che essere statale. Principi, questi, ribaditi – in particolare, dalla sentenza n. 129 del 2009 – anche con specifico riferimento alla Provincia di Bolzano.

Nel caso oggi in esame, le finalità alle quali assolvono – per affermazione della stessa Provincia resistente – le norme impugnate non atterrebbero affatto alla cura di specifiche attribuzioni regionali, quanto piuttosto a «beni giuridici fondamentali» e a «interessi pubblici primari», la cui tutela dovrebbe ritenersi rimessa alla legislazione statale.

Sarebbe, infatti, innegabile che la tutela dei minori, cui le disposizioni impugnate sono deputate, costituisca un interesse di primaria importanza e «diffuso, nello stesso modo, su tutto il territorio nazionale», senza che possa ipotizzarsene una differente pregnanza solo in ragione della residenza del minore nel territorio della Provincia di Bolzano.

4. – In una propria memoria, la Provincia autonoma di Bolzano ha, a sua volta, ulteriormente puntualizzato le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, ribadendo l'estraneità della disciplina in esame alla materia «ordine pubblico e sicurezza».

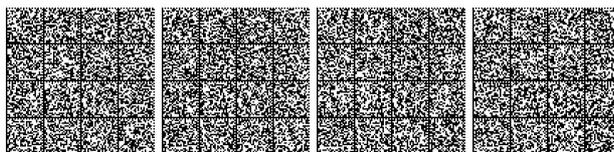
Le disposizioni impugnate, infatti, non inciderebbero sulla distinzione tra giochi leciti ed illeciti, lasciando invariata, al riguardo, la normativa statale di riferimento. Esse si limiterebbero ad imporre restrizioni al rilascio di autorizzazioni per l'apertura e per l'esercizio di sale da gioco e di attrazione in luoghi ritenuti sensibili, individuando, in sostanza, l'ubicazione di esse, peraltro con una disciplina estremamente dettagliata.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale degli artt. 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito), deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, le norme impugnate – che disciplinano il gioco lecito, introducendo limiti alla sua diffusione – esorbiterebbero dalle competenze legislative della Provincia, dovendo essere ricondotte alla materia «ordine pubblico e sicurezza», nella quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in forza della disposizione costituzionale evocata.

Non diversamente dalla disciplina del gioco d'azzardo, anche quella del gioco lecito risponderebbe, infatti, ad esigenze di contrasto della criminalità e, più in generale, di tutela dell'ordine pubblico, inteso – alla luce della giurisprudenza costituzionale – quale «complesso dei beni giuridici fondamentali sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale». Favorendo, nei limiti del possibile, una «capillare diffusione» del gioco lecito, sotto il controllo dello Stato – conformemente alla direttrice che ispira la più recente legislazione in materia – si eviterebbe, in effetti, che la «domanda di gioco» si indirizzi verso canali illegali, consentendo un costante monitoraggio dei rilevanti flussi economici coinvolti in tale attività. Si contrasterebbero, così, fenomeni quali il riciclaggio di denaro di illecita provenienza, il ricorso a forme di violenza nei confronti dei giocatori insolventi e l'incremento dei patrimoni della malavita organizzata.



In tale preminente prospettiva, resterebbe quindi escluso che le norme censurate possano trovare la loro base di legittimazione nelle competenze attribuite alla Provincia dallo statuto speciale del Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), e, in particolare, che possano essere ricondotte alla materia «esercizi pubblici», nella quale la Provincia ha competenza legislativa concorrente in virtù dell'art. 9, primo comma, numero 7, di detto statuto.

2. – In via preliminare, va rilevato come il Presidente del Consiglio dei ministri, pur chiedendo genericamente la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge prov. Bolzano n. 13 del 2010, mostri, in realtà, di voler impugnare – in aggiunta all'art. 1 – il solo comma 2 dell'art. 2. Soltanto di tale comma viene, infatti, riprodotto il testo nel corpo del ricorso e unicamente ad esso afferiscono le censure svolte.

Peraltro, la modifica operata dal comma 1 del suddetto art. 2 è nel senso di ridurre i poteri del Presidente della Giunta provinciale, in favore di quelli statali: novellando l'art. 11, comma 1, della legge provinciale 14 dicembre 1988, n. 58 (Norme in materie di giochi leciti), esso rinvia, infatti, per la determinazione dei giochi non vietati, all'art. 110, sesto comma, del TULPS, anziché, come in precedenza, a un decreto del Presidente della Giunta provinciale.

L'oggetto dello scrutinio resta, di conseguenza, circoscritto agli artt. 1 e 2, comma 2, della legge prov. n. 13 del 2010.

3. – Nel merito, la questione non è fondata.

3.1. – Gli artt. 1 e 2, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 13 del 2010 modificano, rispettivamente, la legge provinciale 13 maggio 1992, n. 13 (Norme in materia di pubblico spettacolo) – aggiungendovi l'art. 5-*bis* e novellandone l'art. 12 – e la già citata legge prov. Bolzano n. 58 del 1988, inserendo nell'art. 11 il nuovo comma 1-*bis*.

Le nuove disposizioni incidono in senso esclusivamente limitativo sul risalente e non discusso potere del Presidente della Giunta provinciale di autorizzare l'esercizio di sale da giochi e di attrazione, già previsto dall'art. 1, comma 2, legge prov. Bolzano n. 13 del 1992, vietando, in particolare, l'offerta in zone cosiddette «sensibili» di giochi leciti: giochi la cui individuazione, prima della legge oggi in esame, era essa stessa rimessa, come dianzi accennato, al Presidente della Giunta provinciale dal previgente art. 11, comma 1, legge prov. Bolzano n. 58 del 1988 (norma, al pari di quella in precedenza citata, non fatta a suo tempo oggetto di impugnativa da parte del Governo).

Più nel dettaglio, il neointrodotta art. 5-*bis* della legge prov. Bolzano n. 13 del 1992, al dichiarato fine di tutelare «determinate categorie di persone» e di «prevenire il vizio del gioco», esclude che l'autorizzazione possa essere rilasciata ove le sale da giochi o di attrazione siano ubicate nelle vicinanze («in un raggio di 300 metri») di «istituti scolastici, centri giovanili o altri istituti frequentati principalmente da giovani, o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socioassistenziale»; consentendo, altresì, alla Giunta provinciale di individuare ulteriori «luoghi sensibili» nei quali le predette sale non possono essere ubicate, in considerazione dell'«impatto» che esse avrebbero «sul contesto urbano e sulla sicurezza urbana nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico ed il disturbo della quiete pubblica».

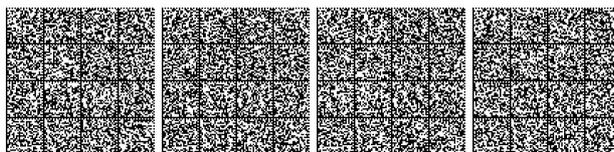
Il medesimo art. 5-*bis* – la cui violazione, per effetto del comma 2 dell'art. 1 della legge censurata, viene punita con le sanzioni amministrative previste dall'art. 12, comma 1, della legge prov. n. 13 del 1992 – vieta, inoltre, qualsiasi attività pubblicitaria relativa all'apertura o all'esercizio delle sale in questione e obbliga l'esercente a prestare idonee garanzie affinché sia impedito l'accesso ai minorenni a giochi ad essi inibiti in base al TULPS.

A propria volta, il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 11 della legge prov. n. 58 del 1988 stabilisce che anche i giochi leciti – ora individuati tramite rinvio all'art. 110, sesto comma, del TULPS – non possono essere «messi a disposizione» in un raggio di 300 metri dai «luoghi sensibili» sopra elencati e di quelli ulteriormente individuati dalla Giunta provinciale.

3.2. – Ciò premesso, l'identificazione della materia nella quale si collocano le norme impuginate richiede, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalle medesime, tenendo conto della loro *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 430 e n. 165 del 2007).

Nella specie, le disposizioni oggetto del giudizio – le quali si inseriscono in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettando precipuamente limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti – sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica.

Le caratteristiche ora evidenziate valgono a differenziare le disposizioni impuginate dal contesto normativo, in materia di gioco, di cui si è già occupata questa Corte (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), rendendo la nor-



mativa provinciale in esame non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza»; materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene alla «prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico», inteso questo quale «complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2011).

Al riguardo, non può condividersi l'assunto del ricorrente, secondo il quale, proprio alla luce dei principi ora ricordati, la tutela dei minori – cui le norme regionali censurate sono (tra l'altro) preordinate – non potrebbe che spettare alla legislazione esclusiva statale, essendo incontestabile che detta tutela si traduca in un «interesse pubblico primario». Gli «interessi pubblici primari» che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, per quanto detto, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, si produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale.

Nel caso in esame, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti.

Le disposizioni impugnate, infatti, non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2, comma 2, della legge della Provincia di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13 (Disposizioni in materia di gioco lecito), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

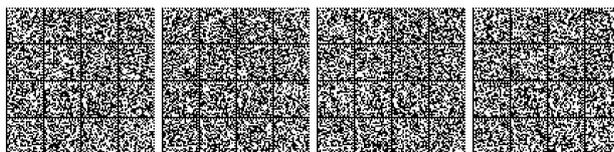
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 301

Ordinanza 9 - 10 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione naturale - Riconoscimento di minore di sedici anni già riconosciuto da un genitore - Rifiuto di consenso opposto da quest'ultimo - Procedimento diretto ad ottenere sentenza che tenga luogo del consenso mancante - Nomina di un curatore speciale al minore, affinché sia "autonomamente rappresentato e difeso in giudizio" - Esclusione in base alla giurisprudenza di legittimità (secondo cui il minore infrasedicenne non assume qualità di parte) - Lamentata violazione della tutela dell'infanzia, del diritto al giusto processo, del diritto di difesa e della tutela giuridica dei figli nati fuori dal matrimonio - Ritenuta ingiustificata disparità di trattamento rispetto al minore ultrasedicenne - Questione identica ad altra già decisa - Manifesta infondatezza.

- Cod. civ., art. 250.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 30, 31 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 250 del codice civile, promosso dalla Corte d'appello di Brescia, sezione per i minorenni, nel procedimento vertente tra R. M. e C. A. con ordinanza del 20 agosto 2010, iscritta al n. 407 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

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

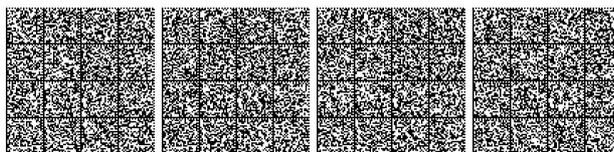
udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che la Corte di appello di Brescia, sezione per i minorenni, con ordinanza depositata il 20 agosto 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 30, 31 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 250 del codice civile;

che, come la Corte territoriale riferisce, il Tribunale per i minorenni di Brescia, con sentenza del 7 - 27 luglio 2009, ha autorizzato C. A. a riconoscere la figlia minore R. A. «anche nel dissenso della madre di questa, R. M.», sul rilievo che, a carico di C. A., non erano emersi elementi negativi tali da giustificare il rigetto della domanda, essendo egli «persona priva di connotazioni pregiudizievoli per la figlia A., con potenzialità genitoriali normali» e avendo frequentato la minore «sin dalla nascita insieme ai parenti del ramo paterno, sia pure con cadenza quindicinale»;

che - prosegue la Corte di merito - sebbene C. A. avesse in passato sofferto di problemi di tossicodipendenza, lo stesso aveva intrapreso presso varie comunità percorsi terapeutici idonei a garantirgli da anni il superamento del problema della droga e, sempre da anni, si faceva seguire con regolarità presso il "CPS" territoriale, in relazione ai suoi problemi di depressione e ansia, con raggiungimento di una situazione di compenso della sua situazione mentale;

che, ad avviso del giudice di primo grado, il positivo rapporto instauratosi tra la minore e il marito della madre di lei non poteva costituire un valido motivo per eliminare la figura del vero padre, la cui immagine, benché affievolita, ancora permaneva, tanto che la bambina chiamava "papà" entrambe le figure maschili, nonostante la recente interruzione dei rapporti con C. A. a seguito di dissapori insorti con i parenti paterni per la volontà, manifestata dal neo



marito, di procedere alla adozione speciale di R. A. (il relativo procedimento era stato sospeso una volta accertata la proposizione del ricorso per riconoscimento del figlio naturale);

che – la Corte territoriale aggiunge – R. M. ha impugnato la sentenza, chiedendone la riforma e il rigetto della domanda;

che, in via istruttoria, ella ha chiesto l'ammissione di consulenza tecnica per verificare la effettiva capacità genitoriale di C. A. e una indagine psico-sociale e familiare relativamente allo stato di vita della minore, al fine di poter valutare il suo interesse al riconoscimento di paternità;

che l'appellante ha, tra l'altro, negato la sussistenza di un interesse della figlia ad essere riconosciuta da C. A., in quanto: *a)* quest'ultimo si era disinteressato della minore dalla sua nascita; *b)* lo stesso faceva ancora uso di sostanze stupefacenti, con conseguenti problemi di giustizia penale; *c)* le rare visite della minore erano avvenute su sollecitazione dei familiari di lui e sempre alla loro presenza; *d)* C. A., per la sua situazione psichiatrica, riceveva la pensione di invalidità; *e)* quando la madre aveva iniziato a frequentare il marito D. C., la minore aveva sei mesi e quest'ultimo era divenuto, nel tempo, il genitore di riferimento della figlia; *f)* il marito aveva nel 2007, immediatamente dopo le nozze, presentato istanza di adozione della minore presso il competente Tribunale di Brescia, avendo, già da tempo, ottenuto il parere favorevole degli operatori del Consultorio familiare; *g)* la figlia viveva inserita in uno stabile nucleo familiare ed il riconoscimento della paternità da parte di C. A., dopo ben otto anni dalla nascita, mirava solo ad impedirne la adozione da parte di D. C.;

che l'appellato ha resistito al gravame, del quale ha chiesto il rigetto, deducendo la sussistenza dei presupposti per autorizzare il riconoscimento;

che il procuratore generale ha chiesto l'accoglimento dell'impugnazione;

che la Corte di appello ha chiesto alle parti di valutare la necessità dell'intervento in causa di un curatore a tutela degli interessi della minore;

che, in questo quadro, la rimettente, richiamato il disposto dell'art. 250 cod. civ., espone che, per principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di legittimità, nel giudizio instaurato, ai sensi del quarto comma della citata norma, il figlio naturale, non ancora sedicenne, non assume la qualità di parte, sicché la nomina di un curatore speciale non è necessaria;

che, tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, se non può essere messo in dubbio che il diritto al riconoscimento del figlio naturale già riconosciuto costituisca per l'altro genitore un diritto soggettivo garantito dall'art. 30 Cost., è del pari innegabile che anche al minore degli anni sedici sia necessario riconoscere piena tutela da attuarsi in concreto soltanto se l'interessato sia autonomamente rappresentato e difeso in giudizio;

che si tratta di una posizione giuridica garantita dai principi costituzionali di protezione dell'infanzia, nonché da quelli del giusto processo e del diritto di difesa (artt. 24, 30, terzo comma, 31 e 111 Cost.), e, altresì, affermata nella Convenzione sui diritti del fanciullo, stipulata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176) e nella Convenzione di Strasburgo del 25 gennaio 1996 (ratificata e resa esecutiva con legge 2 marzo 2003, n. 77);

che la Corte di appello richiama anche altre ipotesi normative nelle quali il legislatore riconosce, a garanzia del minore, specifiche forme di difesa in giudizio o prevede la nomina di particolari figure a sua tutela (artt. 264, 321, 334, 336 cod. civ.), e rileva che, nel caso di specie, pur in presenza del contrasto tra la madre del bambino e il presunto padre, non si è provveduto alla nomina di un curatore speciale a tutela del minore né ad assicurare al medesimo un'autonoma difesa processuale, in quanto non ritenuto "parte" nel processo;

che, pertanto, ritenuta la rilevanza della questione sulla base delle considerazioni svolte, la rimettente dubita della legittimità costituzionale del menzionato art. 250 cod. civ., in riferimento ai parametri sopra indicati, nella parte in cui non prevede, per il figlio di età inferiore a sedici anni, «adeguate forme di "tutela" dei suoi preminenti personalissimi diritti, nella specie di autonoma rappresentazione e difesa in giudizio, diritti costituzionalmente garantiti»;

che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la manifesta inammissibilità e, nel merito, la manifesta infondatezza della questione sollevata.

Considerato che la Corte di appello di Brescia, sezione per i minorenni, dubita, in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 30, 31 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 250 del codice civile nella parte in cui non prevede, per il figlio di età inferiore a sedici anni, «adeguate forme di "tutela" dei suoi preminenti personalissimi diritti, nella specie di autonoma rappresentazione e difesa in giudizio, diritti costituzionalmente garantiti»;

che la questione è manifestamente infondata;



che, infatti, identica questione è stata già dichiarata non fondata «nei sensi di cui in motivazione» da questa Corte con sentenza n. 83 del 2011;

che, nella pronunzia citata, sono state richiamate le disposizioni di carattere internazionale (artt. 1, 3, 4, 12 della Convenzione sui diritti del fanciullo stipulata a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, e artt. 1, 4, 9, della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, stipulata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 20 marzo 2003, n. 77) e di diritto interno (artt. 155-*sexies*, 244, quarto comma, 247, secondo comma, 264, secondo comma, 273, primo comma, 279, terzo comma, 284, primo comma, n. 4, 320 e 321, 360 cod. civ.) a tutela dei diritti del minore;

che questa Corte, nel menzionare, in particolare, l'art. 336 cod. civ., che disciplina la procedura per l'adozione dei provvedimenti in tema di potestà dei genitori e, nel quarto comma, prevede che i genitori stessi e i minori siano assistiti da un difensore, ha richiamato quanto già affermato nelle sentenze n. 179 del 2009 e n. 1 del 2002, in base alle quali, dal coordinamento tra l'art. 12 della Convenzione di New York, e l'art. 336, quarto comma, cod. civ., si desume, nelle procedure disciplinate da tale norma, il carattere di parti non soltanto di entrambi i genitori, ma anche del minore, con la necessità del contraddittorio nei suoi confronti, previa nomina, se del caso, di un curatore speciale, ai sensi dell'art. 78 del codice di procedura civile;

che, in particolare, nella sentenza n. 83 del 2011, questa Corte, dall'interpretazione sistematica e coordinata delle norme richiamate, ha tratto la conclusione che, «anche per la fattispecie prevista dall'art. 250, quarto comma, cod. civ., il giudice, nel suo prudente apprezzamento e previa adeguata valutazione delle circostanze del caso concreto, possa procedere alla nomina di un curatore speciale, avvalendosi della disposizione dettata dal citato art. 78 cod. proc. civ., che, come risulta dall'elencazione effettuata dianzi (peraltro, meramente esemplificativa), non ha carattere eccezionale, ma costituisce piuttosto un istituto che è espressione di un principio generale, destinato ad operare ogni qualvolta sia necessario nominare un rappresentante all'incapace»;

che il rimettente non adduce elementi nuovi per superare il convincimento qui richiamato, sicché va ribadita l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 250 cod. civ. alla luce delle sentenze citate e va dichiarata la manifesta infondatezza della questione sollevata con l'ordinanza di cui in epigrafe (*ex plurimis*: ordinanze n. 261 del 2010, n. 356 del 2003, n. 170 del 2002).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 250 del codice civile, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 30, 31 e 111 della Costituzione, dalla Corte di appello di Brescia, sezione per i minorenni, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

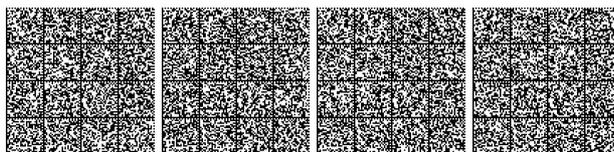
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 302

Ordinanza 9 - 10 novembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Regioni (in genere) - Giunta regionale - Decreto del Presidente della Giunta della Regione Campania di nomina di un assessore di sesso maschile in sostituzione di altro dello stesso sesso dimissionario - Ricorso Regione Campania - Istanza di sospensione cautelare dell'impugnata sentenza del Consiglio di Stato confermativa dell'annullamento del suddetto decreto per violazione del principio delle quote rosa - Inidoneità dell'atto impugnato a produrre irreversibili effetti pregiudizievoli nei confronti dell'azione della Giunta - Reiezione dell'istanza.

- Sentenza Consiglio di Stato 27 luglio 2011, n. 4502.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 40.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

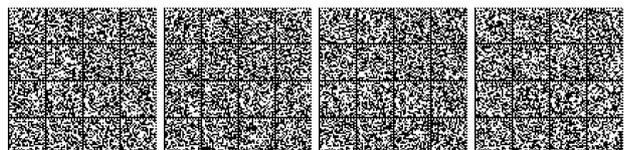
sull'istanza di sospensione proposta nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, confermativa della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione I, n. 1985 del 7 aprile 2011, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 26 settembre 2011, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2011 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2011.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri nonché l'atto di intervento di Annarita Petrone; Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 2011 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto e Gaetano Paolino per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Regione Campania ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, chiedendo che la Corte affermi che non spetta allo Stato – per il tramite di un organo giurisdizionale – sindacare la legittimità di un atto politico regionale, espressione di un'attribuzione costituzionalmente riconosciuta al Presidente della Giunta regionale e, di conseguenza, annulli la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, oggetto del conflitto, per violazione dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione;

che la Regione ricorrente premette, in fatto, che l'avv. Annarita Petrone, a tutela del proprio interesse personale a poter concorrere alla nomina ad assessore regionale in quota femminile, ha impugnato dinnanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania il decreto presidenziale di nomina dei componenti della Giunta regionale campana, d. Pres. Giunta reg. 19 maggio 2010, n. 106 (Nomina dei componenti della Giunta regionale), lamentando la violazione del «principio di una equilibrata presenza di donne ed uomini» nella formazione degli organi e degli uffici regionali (di cui agli artt. 22, 35, 46 e 47 dello statuto della Regione Campania, adottato con legge regionale 28 maggio 2009, n. 6), in ragione della presenza di una sola componente di sesso femminile nell'attuale organo esecutivo della Regione;



che l'atto di nomina, secondo i giudici, risulta un atto di alta amministrazione (*species* del più ampio *genus* degli atti amministrativi), soggetto al rispetto dei parametri di legittimità procedimentale e sostanziale che delimitano il potere presidenziale, e come tale suscettibile di sindacato in sede giurisdizionale;

che il TAR Campania, sez. I, con sentenza del 7 aprile 2011, ha accolto il ricorso, annullando, anziché il decreto impugnato di nomina dell'intera Giunta, il d. Pres. Giunta reg. n. 136 del 2010 (Affari generali della Presidenza e collegamenti con gli assessori – Presa d'atto dimissioni Assessore Ernesto Sica – Nomina Dr. Vito Amendolara), con cui, nelle more della definizione del primo grado del giudizio, il Presidente della Giunta aveva sostituito un assessore dimissionario, dott. Ernesto Sica, con il dott. Vito Amendolara, reiterando senza motivare – secondo il giudice – «il disequilibrio consegnato dalla prima tornata di investiture» in violazione del dettato dell'art. 46, comma 3, dello statuto della regione Campania, che in tema di nomina dei componenti della Giunta richiede il « pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini»;

che la sentenza del TAR Campania è stata impugnata dalla Regione Campania e il Consiglio di Stato, sezione V, con la sentenza n. 4502 del 27 luglio 2011, ha respinto l'appello, confermando la decisione del giudice di primo grado;

che la Regione conclude che non spetta(va) allo Stato – per il tramite di un organo giurisdizionale – sindacare la legittimità di un atto politico regionale, espressione di un'attribuzione costituzionalmente riconosciuta al livello di governo regionale dall'art. 122, quinto comma, Cost. e chiede di conseguenza di annullare la sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011, per abuso del potere giurisdizionale;

che la Regione ricorrente, tanto premesso, ha depositato una istanza di sospensione cautelare dell'atto impugnato, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

che la Regione sostiene, riguardo al *fumus boni iuris*, che l'atto di nomina dell'assessore, in quanto di natura esclusivamente politica, non possa essere oggetto del sindacato dell'autorità giudiziaria;

che, quanto al *periculum in mora*, la Regione afferma che l'esecuzione *medio tempore* della decisione del Consiglio di Stato, che porterebbe alla revoca di un componente dell'esecutivo regionale, concreterebbe un gravissimo vulnus alla continuità dell'azione amministrativa e istituzionale della Regione, esponendola a rischi gravi di interruzioni;

che, in data 3 novembre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo che «venga dichiarata l'inammissibilità o, comunque, rigettato il ricorso, e frattanto l'istanza cautelare» presentata dalla Regione Campania;

che l'Avvocatura generale dello Stato sostiene l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Campania innanzitutto perché la Regione avrebbe dovuto far valere – nei confronti delle decisioni dei giudici amministrativi, ritenute idonee a menomare i poteri assegnati dalla Costituzione al Presidente della Giunta regionale – il rimedio del ricorso per motivi di giurisdizione che consente alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di sindacare il difetto assoluto di giurisdizione;

che, in secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Regione Campania avrebbe dovuto impugnare tempestivamente davanti alla Corte costituzionale la decisione di primo grado del TAR Campania, sez. I, del 7 aprile 2011, e non quella, meramente confermativa, del Consiglio di Stato, sez. V, n. 4502 del 27 luglio 2011, come al contrario ha fatto;

che il ricorso risulterebbe inoltre infondato perché l'art. 46, comma 3, dello statuto regionale non va considerato come una norma di principio, bensì come attuazione degli art. 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione, vincolando le scelte del Presidente della Giunta regionale al rispetto del principio delle pari opportunità e consentendone di conseguenza il sindacato giurisdizionale che ne verifichi l'eventuale violazione. Ne conseguirebbe che il rispetto della norma statutaria è «certamente sindacabile in giudizio *ab externo*, e cioè senza in alcun modo impingere nella fiduciarietà che caratterizza la scelta»;

che, in merito alle esigenze cautelari, l'Avvocatura dello Stato sostiene che l'istanza di sospensione non è assistita da imperiose esigenze di tale natura, dal momento che i pregiudizi paventati dalla Regione possono essere superati ricorrendo a «meccanismi di sostituzione interinale ovvero attraverso l'esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato, che non produrrebbe effetti definitivi, tenuto conto del potere di revoca attribuito al Presidente della Giunta dall'art. 122 Costituzione»;



che la Regione Campania ha depositato, il 4 novembre 2011, una memoria che ribadisce le ragioni già sostenute nel ricorso, chiedendo l'accoglimento dell'istanza cautelare e la sospensione dell'efficacia della sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502 del 27 luglio 2011;

che l'Avv. Annarita Petrone ha depositato – il 7 novembre 2011 – atto di intervento, in qualità di diretta interessata alla decisione che ha provocato il conflitto, al fine di resistere al ricorso presentato dalla Regione Campania e di chiederne il rigetto;

che nell'atto di intervento si sostiene l'infondatezza del ricorso della Regione Campania poiché «l'atto di nomina della giunta non è atto politico in senso proprio, perché non ne sussistono i relativi indici di qualificazione (né sul piano oggettivo né su quello soggettivo)». Nel caso in esame – sostiene l'Avv. Petrone – la sussistenza di un preciso riferimento costituzionale e statutario escluderebbe l'insindacabilità dell'atto, pur rimanendo estremamente ampia la discrezionalità che connota la nomina degli assessori in capo al Presidente della Giunta.

Considerato che il *periculum in mora* prospettato dalla ricorrente non può ritenersi concretamente sussistere, visto che resta fermo il potere del Presidente della Giunta di modificare le deleghe attribuite agli assessori in carica, ai sensi dell'art. 46, comma 5, dello statuto regionale, anche trasferendo ad altro componente dell'esecutivo regionale o assumendo in prima persona le deleghe precedentemente conferite all'assessore la cui nomina è stata annullata, come risulta essere avvenuto nei fatti;

che, inoltre, resta impregiudicato il potere del Presidente della Giunta regionale di nominare un nuovo assessore, ai sensi dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione e degli artt. 46 e 50 dello statuto della Regione Campania;

che, di conseguenza, la misura disposta dal Consiglio di Stato, oggetto del ricorso per conflitto, non determina alcuna interruzione o paralisi delle attività regionali e, dunque, non si ravvisa alcun concreto e attuale pregiudizio per le competenze regionali;

che fa quindi difetto il requisito delle «gravi ragioni» richiesto dall'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, poiché l'atto impugnato non è idoneo a produrre irreversibili effetti pregiudizievoli nei confronti dell'azione della Giunta;

che pertanto, fatta salva ogni valutazione sull'ammissibilità e sul merito del conflitto, l'istanza di sospensione proposta dalla Regione Campania, in assenza di uno dei suoi presupposti, deve essere respinta.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

rigetta l'istanza di sospensione della sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 4502, depositata il 27 luglio 2011, proposta dalla Regione Campania con l'atto indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CARTABIA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 10 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 303

Sentenza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Dimidiazione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza - Reiezione.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma; accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Dimidiazione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 11, 24, 101, 102, 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Dimidiazione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità delle questioni perché presentate in modo alternativo o ancipite - Reiezione.

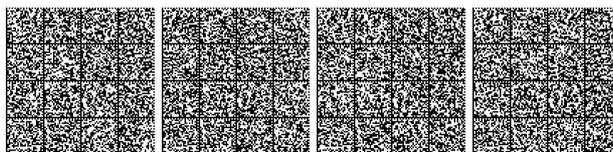
- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Dimidiazione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità della questione perché presentata in modo alternativo o ancipite - Reiezione.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 3, secondo comma.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Dimidiazione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Denunciata violazione del diritto del cittadino al lavoro e del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 4, 24 e 111; accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE.



Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Dimidiazione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Denunciata lesione del diritto di azione e dell'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 24, 101 e 102.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Dimidiazione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Eccezione di inammissibilità delle questioni perché prive di oggetto - Reiezione.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma.

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 dei diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con norma CEDU - Impossibilità di interpretare la norma interna in senso conforme alla Convenzione - Questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. - Spettanza alla Corte costituzionale del compito di verificare la conformità a Costituzione della norma convenzionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il suddetto parametro, nonché di valutare come e in qual misura l'interpretazione della CEDU fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo si inserisca nell'ordinamento costituzionale.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 11, 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto a tempo indeterminato - Spettanza al lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine di un'indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto - Dimidiazione del limite massimo dell'indennità, in presenza di contratti collettivi che prevedano l'assunzione di lavoratori già occupati con contratto a termine - Applicabilità della censurata normativa a tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 - Denunciata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Esclusione - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 11, 111 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), promossi dalla Corte di cassazione con ordinanza del 28 gennaio 2011 e dal Tribunale di Trani con ordinanza del 20 dicembre 2010 iscritte ai nn. 62 e 86 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16 e 21, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di Poste Italiane s.p.a., di C. C. e di S. G., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Arturo Maresca e Roberto Pessi per Poste Italiane s.p.a., Sergio Vacirca e Vittorio Angiolini per C. C., Domenico Carpagnano e Vincenzo De Michele per S. G. e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Corte di cassazione, con ordinanza del 28 gennaio 2011, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3, 4, 24, 111 e 117 della Costituzione, dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro). Tali disposizioni prevedono quanto segue: il comma 5, che nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il giudice condanna il datore di lavoro a risarcire il lavoratore in ragione di un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali); il comma 6, che, in presenza di contratti collettivi di qualsiasi livello, purché stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, i quali contemplino l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito di specifiche graduatorie, il limite massimo della suddetta indennità è ridotto alla metà; il comma 7, che tali previsioni trovano applicazione per tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della predetta legge.

1.1. – Riferisce la Corte rimettente che, con ricorso al Tribunale di Pisa, il signor C. C. aveva affermato l'illegittimità del termine di durata apposto al contratto con cui la S.p.A. Poste Italiane lo aveva assunto al lavoro, nonché la conseguente conversione del negozio in contratto a tempo indeterminato, chiedendo che la società, avvalsi del termine ed estromessolo dall'azienda, fosse condannata a riammetterlo in servizio ed a risarcirgli il danno da sospensione del rapporto di lavoro; che, rigettata la domanda in primo grado, la Corte d'appello di Firenze, in accoglimento del gravame del lavoratore, aveva accertato la sussistenza di un contratto a tempo indeterminato e condannato la società a riammetterlo in servizio ed a risarcirgli il danno, pari alle retribuzioni con accessori, a partire dal 26 settembre 2002, ossia dal giorno in cui egli aveva offerto le proprie prestazioni; che contro detta sentenza la società aveva proposto ricorso per cassazione. Entrata nelle more del giudizio in vigore la legge n. 183 del 2010, la Corte rimettente opina di dover applicare la nuova disciplina in materia di contratto a tempo determinato delineata dalle disposizioni impugnate ivi contenute, in quanto ritenute riferibili a tutti i giudizi in corso, di qualunque grado. Sicché, la sentenza impugnata dovrebbe a suo avviso essere cassata con rinvio, onde consentire al giudice di merito di calcolare l'indennità spettante in base alla novella, in misura certamente inferiore a quella dovuta ai sensi della normativa previgente, ossia dal 26 settembre 2002 fino alla riammissione al lavoro, nella specie – stando agli atti – non ancora avvenuta. Donde la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010.

1.2. – La Corte di cassazione ritiene, altresì, non manifestamente infondate le questioni di legittimità delle suddette norme. In primo luogo, per denunciato contrasto di esse con gli artt. 3, secondo comma, 4, 24 e 111 Cost., perché la previsione di un'indennità circoscritta ad alcune mensilità di retribuzione sarebbe irragionevolmente contenuta rispetto all'ammontare del danno sopportato dal prestatore di lavoro a causa dell'illegittima apposizione del termine al contratto, che aumenta con il decorso del tempo, assumendo dimensioni imprevedibili, in quanto pari almeno alle retribuzioni per-



dute dalla data dell'inutile offerta delle proprie prestazioni fino a quella, futura ed incerta, dell'effettiva riammissione in servizio. Con il risultato che la liquidazione eventualmente sproporzionata per difetto rispetto all'ammontare del danno sofferto dal lavoratore indurrebbe il datore di lavoro a persistere nell'inadempimento tentando di prolungare il giudizio oppure sottraendosi all'esecuzione della sentenza di condanna, non suscettibile di realizzazione in forma specifica. Con ciò vanificando il diritto del cittadino al lavoro ed arrecando grave nocumento all'effettività della tutela giurisdizionale, che esige l'esatta, per quanto materialmente possibile, corrispondenza tra la perdita conseguita alla lesione del diritto soggettivo ed il rimedio ottenibile in sede giudiziale. Ancora in riferimento all'art. 4 Cost., atteso che la sproporzione fra la tenue indennità ed il danno, che aumenta con la permanenza del comportamento illecito del datore di lavoro, sembrerebbe contravvenire all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato), come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria.

1.3. – Con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1955, n. 848, la Corte rimettente deduce che le disposizioni censurate, dettate da motivi di opportunità economica, realizzerebbero un'intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, volta ad influire sulla decisione di una singola controversia o su un gruppo di esse, non giustificata da ragioni "imperative" di interesse generale, né da esigenze parificatrici in rapporti di lavoro pubblico, né dall'incerta interpretazione o da imperfezioni tecniche delle norme di diritto comune in tema di risarcimento del danno subito dal lavoratore, come costantemente interpretate dalla giurisprudenza lavoristica.

2. – Con memoria depositata il 3 maggio 2011 si è costituita la società Poste Italiane, ricorrente nel giudizio principale, chiedendo la dichiarazione di manifesta inammissibilità ovvero di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di cassazione.

2.1. – In punto d'inammissibilità, la parte privata evidenzia il difetto di rilevanza delle questioni in esame, in quanto poste in via puramente ipotetica ed in relazione a norme destinate a trovare applicazione solo nell'ambito del giudizio rescissorio avanti alla competente Corte d'appello.

2.2. – Nel merito, all'asserito contrasto delle norme censurate con i principi di ragionevolezza e di effettività del rimedio giurisdizionale, espressi negli artt. 3, secondo comma, 24 e 111 Cost., nonché con il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., la predetta società obietta che il legislatore, in un ragionevole bilanciamento *ex ante* degli interessi delle parti, per un verso, ha incentrato la garanzia del contraente debole sulla conversione del rapporto, per altro verso, ha rimodulato la concorrente tutela risarcitoria secondo un criterio equilibrato e ragionevole, già sperimentato per il caso di tutela obbligatoria del posto di lavoro.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, primo comma Cost., la società Poste Italiane eccepisce, *in primis*, l'inammissibilità della questione, poiché non sollevata rispetto al comma 7 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010, ed argomenta per la sua infondatezza in base alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'art. 6 CEDU, che non vieta in assoluto qualunque ingerenza del legislatore, ma stigmatizza l'alterazione della "parità delle armi" nei giudizi in corso solo quando lo Stato utilizzi il potere legislativo per volgere a suo favore l'esito di una controversia di cui esso sia parte. Mentre la riforma in oggetto sarebbe di carattere generale, e dunque non già diretta ad interferire sulla decisione di specifiche controversie, ma a parificare il trattamento di situazioni eguali a prescindere dalla data di introduzione del giudizio.

3. – Con memoria depositata il 28 aprile 2011 si è costituito il signor C. C., lavoratore resistente nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni in esame.

Ritenutane la rilevanza alla luce delle puntuali allegazioni del giudice *a quo*, sottolinea l'irragionevolezza delle disposizioni di legge censurate, per la contraddizione logica e giuridica tra il mantenimento della conversione del rapporto a tempo indeterminato e l'esclusione della disciplina risarcitoria di diritto comune, di applicazione direttamente conseguente alla prima. Evidenzia, inoltre, la violazione dei limiti di compatibilità costituzionale dello scostamento della disciplina dell'illecito civile dai principi del diritto comune, in contrasto con gli artt. 3, 4, 24, 111 e 117 Cost., e l'inidoneità del rimedio apprestato dalla norma censurata, con un'indennità modellata su quella di cui all'art. 8 della legge n. 604 del 1966, ad offrire adeguata tutela ad una generalità di lavoratori versanti in situazioni anche molto diverse tra loro.

4. – Con atto depositato il 3 maggio 2010 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per la dichiarazione di manifesta inammissibilità e/o non fondatezza delle questioni.

4.1. – In via preliminare, la difesa dello Stato: a) evidenzia che l'oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale non sarebbe costituito in alcun modo dalla disposizione di cui al comma 7 dell'art. 32 della legge n. 183 del



2010 e ne deduce l'inconferenza delle questioni di diritto intertemporale e di applicabilità *ratione temporis* delle disposizioni di cui ai commi 5 e 6 dell'articolo succitato; b) eccipisce la manifesta inammissibilità delle proposte questioni di legittimità (in riferimento a tutti i dedotti parametri di costituzionalità) per difetto del requisito della rilevanza in relazione al giudizio *a quo*. Ciò, in quanto il giudice rimettente avrebbe affermato apoditticamente la violazione delle invocate disposizioni costituzionali determinata dall'applicazione dei criteri di quantificazione di cui ai commi 5 e 6 del medesimo art. 32, senza suffragare in alcun modo le proprie deduzioni con valutazioni relative alle peculiarità del caso di specie.

4.2. – Inoltre, a sostegno della non fondatezza delle questioni sollevate, la difesa dello Stato pone in risalto come i limiti dell'indennità predeterminati dal legislatore tengano conto – a suo avviso, in un equilibrato bilanciamento degli interessi – del vantaggio per il lavoratore derivante dal mantenimento della regola di conversione del rapporto, immune da decadenze di sorta, e della intollerabile incertezza sull'ammontare del risarcimento registratasi nella prassi.

Sarebbe parimenti infondata, per le medesime ragioni, la denuncia della lesione dell'art. 4 Cost., in quanto guida programmatica per il legislatore, ma non tale da condizionarlo nelle scelte "tecniche".

Quanto poi alla censura riferita all'art. 117 Cost., il richiamo all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non sarebbe pertinente all'ipotesi in esame, trattandosi di contenziosi tra privati cittadini ed aziende private. Né la citata norma della CEDU potrebbe essere interpretata nel senso dell'impossibilità per il legislatore nazionale di disporre norme con efficacia retroattiva. Peraltro, la condivisa applicabilità delle norme censurate, innovative in via generale ed astratta della disciplina del contratto a termine, sia ai giudizi in corso, che a quelli in divenire, sarebbe valsa a superare le criticità rilevate dalla Corte costituzionale in ordine al previgente art. 4-bis del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), avuto riguardo alla discriminazione di situazioni da esso realizzata in base alla circostanza, del tutto accidentale, della data di pendenza della lite (sentenza n. 214 del 2009).

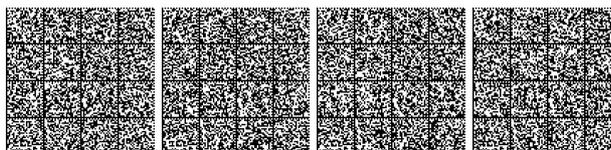
5. – Il Tribunale di Trani, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 20 dicembre 2010, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3, 11, 24, 101, 102, 111 e 117 Cost., dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010.

5.1. – Riferisce il giudice rimettente che, con domanda proposta in data 11 agosto 2010, il lavoratore G. S. aveva convenuto in giudizio la S.p.A. Poste Italiane, chiedendo l'accertamento dell'illegittimità del termine apposto al contratto di lavoro sottoscritto il 5 aprile 2007; che nella pendenza del giudizio, il 24 novembre 2010, era entrata in vigore la legge n. 183 del 2010; che la società convenuta aveva invocato l'applicazione dell'art. 32 della legge citata, prevedente una forfetizzazione dal danno risarcibile al lavoratore «nei casi di conversione del contratto a tempo determinato», ivi incluso il comma 6, «in quanto» avrebbe «stipulato (e)» mantenuto «in essere» accordi sindacali a livello nazionale che prevedono l'assunzione anche a tempo indeterminato di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito di specifiche graduatorie»; di avere così pronunciato una sentenza parziale, con cui aveva dichiarato «la nullità del termine apposto al contratto di lavoro sottoscritto dalle parti in data 5 aprile 2007» e l'instaurazione tra le parti di un rapporto a tempo indeterminato dalla data di assunzione, ordinando «alla società di riammettere immediatamente in servizio il lavoratore», nonché, al contempo, un'ordinanza in pari data, con cui, «impregiudicata ogni ulteriore valutazione», aveva concesso «alle parti, ex art. 32, comma 7, del c.d. "Collegato Lavoro"», un termine per l'integrazione della domanda e delle eccezioni in ordine all'ammontare del risarcimento dovuto, rinviando per la discussione sui restanti profili alla udienza del 20 dicembre 2010.

5.2. – Ad avviso del giudice rimettente le nuove disposizioni contrastano, anzitutto, con l'art. 3 Cost., sotto i profili della ragionevolezza e del divieto di discriminazioni.

Sotto il primo profilo, perché la forfetizzazione del risarcimento operata mediante la liquidazione di una modesta indennità "onnicomprensiva", tale da monetizzare persino il diritto indisponibile alla regolarizzazione contributiva e calcolata, oltre tutto, secondo i criteri inappropriati di cui all'art. 8 della legge n. 604 del 1966, renderebbe irragionevolmente irrilevante, anche a fronte della ricostituzione *ex tunc* del rapporto sottesa alla disposta "conversione" di esso, il tempo che il prestatore di lavoro subordinato è costretto ad attendere per ottenere l'accertamento giudiziale dell'illegittimità del termine, negandogli quanto, invece, l'ordinamento riconosce a tutti gli altri soggetti contrattuali nel caso di inadempimento delle loro controparti, ossia il diritto al pieno risarcimento del danno subito. In tal modo, inoltre, il datore di lavoro sarebbe incoraggiato ad assumere un comportamento dilatorio ed ostruzionistico onde ritardare, con ogni mezzo, il momento della definitiva pronuncia.

Quanto al secondo aspetto, le norme censurate discriminerebbero una serie di lavoratori versanti in situazioni comparabili, ossia coloro i quali ottengano incolpevolmente la pronuncia favorevole nei gradi successivi al primo rispetto a coloro i quali, invece, l'abbiano ottenuta già in primo grado, in quanto, a differenza di questi ultimi, non possono «tenere fuori dall'indennità "onnicomprensiva" le retribuzioni e i contributi successivi alla pronuncia di primo grado»; i



lavoratori assunti a termine rispetto ad altre categorie di dipendenti precari, aventi diritto alla ricostruzione del rapporto di lavoro, sia sotto il profilo retributivo che sotto quello contributivo, secondo le consuete regole generali; i lavoratori assunti a termine con giudizio ancora pendente in primo grado nei confronti di coloro la cui causa penda in appello o in cassazione, essendo le nuove disposizioni applicabili esclusivamente ai primi.

5.3. – Sarebbero, inoltre, lesi, gli artt. 24, 101 e 102 Cost., perché il citato art. 32, ridimensionando la tutela già offerta dal diritto vivente, ricalcata dalle conclusioni rassegnate dal ricorrente nella sua domanda giudiziale, ha finito per incidere sui principi della domanda e dell'interesse ad agire e, quindi, sul diritto all'azione, sino a minare, inoltre, con la sua efficacia retroattiva «la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto» e «la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico», oltre che «il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (v. citata la sentenza n. 209 del 2010).

5.4. – Il giudice *a quo* ravvisa, infine, una violazione degli artt. 117, primo comma, 11 e 111 Cost., anche con l'interposizione dell'art. 6, primo comma, CEDU, nella misura in cui la norma di cui all'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010, in mancanza dei “motivi imperativi di interesse generale” che avrebbero potuto giustificarla, «cancella, con efficacia retroattiva, una parte rilevante di diritti (il risarcimento effettivo e la regolarizzazione previdenziale del rapporto) comunque riconosciuti al lavoratore dalla previgente normativa».

5.5. – Oltre che non manifestamente infondate, le questioni di legittimità costituzionale sin qui illustrate sarebbero, altresì, rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto solo l'accoglimento di esse, con l'espunzione dall'ordinamento giuridico dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010 sarebbe in grado di consentire al lavoratore ricorrente – al quale è già stata riconosciuta dal medesimo Tribunale rimettente la conversione del rapporto con sentenza parziale – «di beneficiare della regolarizzazione della sua posizione contributiva e del risarcimento “effettivo” (*rectius*: integrale) del danno subito, nella misura delle retribuzioni maturate, al netto dell'*aliunde perceptum*, per il periodo successivo alla lettera di messa in mora».

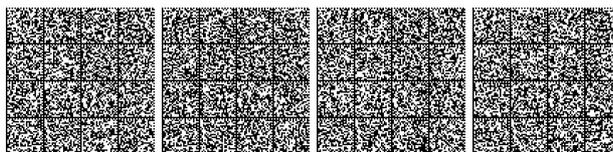
6. – Con memoria depositata in data 25 maggio 2011 si è costituito in giudizio il signor G. S., lavoratore ricorrente nel giudizio principale, instando per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010, con riferimento agli artt. 3, 11, 24, 101, 102, 111 e 117 Cost., ed argomentando in tal senso, in conformità alla già sollecitata ordinanza di rimessione, con dovizia di citazioni giurisprudenziali.

7. – Con atto depositato il 7 giugno 2011 si è costituita la S.p.A. Poste Italiane, chiedendo che le questioni di legittimità sottoposte alla Corte costituzionale siano dichiarate manifestamente inammissibili ovvero non fondate.

7.1. – In punto d'inammissibilità, eccepisce il difetto di motivazione sulla rilevanza, non essendo dato in alcun modo evincere dall'ordinanza di rimessione «se, in punto di entità del risarcimento del danno riconoscibile al ricorrente, questi, in mancanza della nuova disciplina dettata dall'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010, avrebbe effettivamente e concretamente potuto percepire una somma maggiore di quella che potrebbe essergli riconosciuta applicando i criteri previsti dalle norme censurate». Eccepisce, inoltre, l'inammissibilità della questione della violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo discriminatorio, perché presentata in modo alternativo o ancipite, vale a dire alla stregua di un'interpretazione ondivaga dell'ambito di applicazione della novella.

7.2. – In merito alla non fondatezza, ricalca gli argomenti spesi, in relazione ai parametri dell'art. 3, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., nell'atto di costituzione nel giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 62 del 2010, sopra riassunto.

Esclude, in primo luogo, il contrasto dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010 con l'art. 3, primo comma, Cost., negando la sussistenza di discriminazioni di sorta tra i lavoratori che ottengano la conversione del contratto a termine in primo grado rispetto a coloro i quali la conseguano negli altri gradi di giudizio, in quanto tutti allo stesso modo ragionevolmente destinatari del medesimo regime indennitario, ed evidenzia, *in primis* come ulteriore motivo d'inammissibilità della questione *de qua*, la totale inconferenza dei *tertia comparationis* identificati dal rimettente. Quanto all'efficacia retroattiva della novella (e ai suoi riflessi negativi sugli artt. 3, 24, primo comma, 101 e 102 Cost.), l'anzidetta società obietta che essa debba ritenersi pienamente legittima, non trattandosi di norma penale ed essendo ragionevole l'applicazione del nuovo regime speciale anche per il passato. Osserva, inoltre, la parte privata che il sistema del “diritto vivente” pretesamente vulnerato sarebbe sempre legittimamente soggetto ad interventi legislativi; che, non avendo la regola generale di integralità della riparazione copertura costituzionale, ben potrebbe il legislatore ritenere equa e conveniente una limitazione al risarcimento del danno, anche rispetto a posizioni di diritto soggettivo perfetto, salva l'intangibilità del giudicato nella specie fatta salva; che, siccome l'attività del legislatore opera su un piano diverso dall'interpretazione in senso proprio del giudice, non la *potestas iudicandi* sarebbe incisa, ma tutt'al più, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il «modello di decisione cui l'esercizio della suddetta potestà deve attenersi» (sentenza n. 229 del 1999).



8. – Anche nel presente giudizio innanzi alla Corte, con atto depositato il 7 giugno 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha chiesto che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate, sviluppando argomenti sostanzialmente conformi a quelli svolti nell'atto d'intervento relativo al giudizio introdotto dall'ordinanza r.o. n. 62 del 2011, sopra sintetizzato, anche in punto di ragionevolezza della riduzione alla metà dell'indennità in base al disposto del comma 6 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010, quale incentivo per la definizione in sede sindacale del contenzioso seriale disposto dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità.

9. – In entrambi i giudizi, con memorie illustrative depositate il 12-13 settembre 2011, le parti del giudizio principale hanno ulteriormente precisato le difese già svolte negli atti di costituzione.

Considerato in diritto

1. – Con separate ordinanze, la Corte di cassazione ed il Tribunale di Trani hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3, 4, 11, 24, 101, 102, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

2. – La sostanziale identità delle questioni proposte rende opportuna la riunione dei giudizi al fine della loro decisione con un'unica sentenza.

3. – I giudici rimettenti dubitano della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui stabiliscono: che, nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il risarcimento del lavoratore illegittimamente estromesso alla scadenza del termine dev'essere ragguagliato ad una indennità onnicomprensiva da liquidare tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, alla stregua dei criteri dettati dall'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Nome sui licenziamenti individuali) (art. 32, comma 5); che il limite massimo dell'indennità è ridotto alla metà in presenza di contratti collettivi di qualsiasi livello, purché stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che prevedano l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito di specifiche graduatorie (art. 32, comma 6); che tali disposizioni trovano applicazione per tutti i giudizi, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della predetta legge (art. 32, comma 7).

La nuova normativa è sospettata d'illegittimità, perché ritenuta irragionevolmente riduttiva del risarcimento del danno integrale già conseguibile dal lavoratore sotto il regime previgente, sino a monetizzare, secondo il Tribunale di Trani, persino il diritto indisponibile alla regolarizzazione contributiva.

In tal modo, sarebbero lesi gli artt. 3, 4, 24, 101, 102 e 111 Cost., poiché la liquidazione del danno, eventualmente sproporzionata per difetto rispetto all'ammontare realmente sofferto dal lavoratore, indurrebbe il datore di lavoro a persistere nell'inadempimento tentando di prolungare il giudizio o addirittura sottraendosi all'esecuzione della sentenza di condanna, non suscettibile di realizzazione in forma specifica. Con ciò la normativa in questione vanificherebbe il diritto del cittadino al lavoro e minerebbe l'effettività della tutela giurisdizionale, in tesi frustrata dalla conseguente irrilevanza del tempo occorrente all'accertamento giudiziale dell'illegittimità del termine, altresì con effetti discriminatori nei confronti di una serie di lavoratori versanti in situazioni comparabili, sino a compromettere le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario.

3.1. – La società ricorrente nel giudizio principale ed il Presidente del Consiglio dei ministri eccepiscono l'inammissibilità delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione per difetto di rilevanza.

A loro avviso, le questioni di legittimità sarebbero state poste dalla Corte rimettente in via puramente ipotetica, in relazione a norme destinate a trovare applicazione solo nell'ambito del giudizio rescissorio avanti alla competente Corte d'appello e senza alcun elemento di raccordo con le peculiarità del caso di specie.

L'eccezione non è fondata, perché la Corte di cassazione ha ragionevolmente ritenuto che la norma debba applicarsi a tutti i giudizi, anche se pendenti in grado di legittimità come quello sottoposto al suo esame.

Posta tale premessa, il giudice *a quo* ha motivatamente formulato una prognosi di cassazione della sentenza impugnata, perché il danno liquidato al lavoratore dalla sentenza di appello eccederebbe quello massimo conseguibile in base ai nuovi criteri ora imposti dalla legge. In effetti, per consentire al giudice di merito – esercitati i poteri istruttori di



cui all'art. 32, comma 7, della legge n. 183 del 2010 – l'esatta commisurazione dell'indennità tra il minimo ed il massimo previsti dai commi 5 e 6 del medesimo articolo, è preliminare il vaglio di legittimità costituzionale della norma.

Il difetto di rilevanza, dunque, non sussiste.

3.2. – Anche in ordine alle questioni sollevate dal Tribunale di Trani, la società innanzi ad esso convenuta eccepisce la loro inammissibilità, perché, dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, non risulterebbe affatto se il lavoratore ricorrente illegittimamente assunto a termine, in carenza della nuova disciplina dettata dall'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010, avrebbe effettivamente e concretamente potuto percepire, a titolo di risarcimento del danno, una somma maggiore di quella che potrebbe essergli riconosciuta in base ai criteri previsti dalle norme censurate.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il Tribunale di Trani, premesso di aver già dichiarato con sentenza parziale la conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato in lavoro a tempo indeterminato, ha chiaramente spiegato di dovere applicare, quindi, ai fini della liquidazione del risarcimento del danno conseguentemente subito dal ricorrente, le nuove disposizioni di cui sospetta la non conformità alla Costituzione.

Ciò è sufficiente a dimostrare la rilevanza delle questioni proposte dal giudice *a quo*, fatta eccezione per il profilo attinente alla ricostruzione della posizione contributiva del lavoratore, che rimane estraneo alla fattispecie dedotta nel giudizio principale perché, dal tenore dell'ordinanza di rimessione, non consta univocamente una specifica domanda sul punto.

3.2.1. – La predetta parte privata eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni proposte dal Tribunale di Trani in relazione al denunciato contrasto dei commi 5, 6 e 7 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 con l'art. 3, primo comma, Cost.

A suo avviso, infatti, il rimettente pugliese avrebbe contraddittoriamente prospettato, da un lato, la discriminazione dei lavoratori i quali ottengano la "conversione" del contratto nei giudizi di appello o di cassazione, basata sull'applicabilità della normativa censurata ai giudizi in corso anche nei gradi successivi al primo, dall'altro, la discriminazione a scapito dei lavoratori "vittoriosi" in primo grado, fondata sull'applicabilità della novella ai soli giudizi pendenti in tribunale.

Anche tale eccezione dev'essere disattesa.

Il Tribunale di Trani muove dall'assunto che, rispetto ai giudizi pendenti, i commi 5 e 6 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 trovino applicazione esclusivamente in primo grado. Con il corollario di far derivare l'asserita disparità di trattamento, in danno dei lavoratori ricorrenti in tribunale, segnatamente dalla disposizione di cui al successivo comma 7, che prevede l'efficacia retroattiva della nuova disciplina.

Pertanto, non v'è alcuna contraddizione di principio con le ulteriori sperequazioni ipotizzate dallo stesso giudice *a quo* in base al grado del giudizio all'esito del quale la domanda del lavoratore possa essere eventualmente accolta. E ciò, in quanto siffatte sperequazioni sono in tesi riferibili, invece, alle fattispecie regolate, per il futuro, dalla normativa "a regime" di cui ai commi 5 e 6 del succitato art. 32.

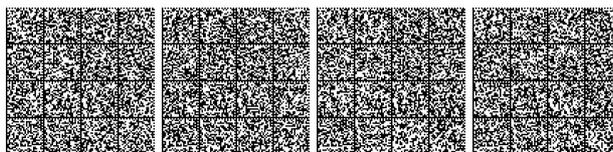
3.3. – Nel merito, le questioni non sono fondate.

3.3.1. – Il dubbio posto dai giudici rimettenti s'incentra sulla violazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza del trattamento indennitario forfettizzato, introdotto dalla riforma in oggetto, rispetto al più sostanzioso risarcimento che sarebbe stato assicurato dal "diritto vivente" ricavato dalla normativa generale di diritto comune.

La disciplina dettata dall'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge n. 183 del 2010 prende spunto dalle obiettive incertezze verificatesi nell'esperienza applicativa dei criteri di commisurazione del danno secondo la legislazione previgente, con l'esito di risarcimenti ingiustificatamente differenziati in misura eccessiva. Tra le variabili più evidenti registratesi nella prassi, tutte pienamente consentite dal regime pregresso, basta citare l'identificazione del *dies a quo* del diritto al risarcimento del danno, a volte desunto da elementi formali od espliciti, ma più spesso ricavato da comportamenti concludenti, e la determinazione dell'*aliunde perceptum* da porre in detrazione dal pregiudizio concretamente risarcibile, talora esteso al *percipiendum*, ossia al guadagno che sarebbe lecito attendersi dal lavoratore diligentemente attivatosi nella ricerca di un nuovo posto di lavoro, con diversificate forme di utilizzazione, al riguardo, del ragionamento presuntivo. È in tale contesto, quindi, che deve inserirsi la novella in esame, diretta ad introdurre un criterio di liquidazione del danno di più agevole, certa ed omogenea applicazione.

Così ricostruita la ratio *legis*, la normativa di riforma sfugge alle proposte censure di non ragionevolezza.

In termini generali, la norma scrutinata non si limita a forfettizzare il risarcimento del danno dovuto al lavoratore illegittimamente assunto a termine, ma, innanzitutto, assicura a quest'ultimo l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.



Difatti, l'indennità prevista dall'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 va chiaramente ad integrare la garanzia della conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato. E la stabilizzazione del rapporto è la protezione più intensa che possa essere riconosciuta ad un lavoratore precario.

Non a caso, dall'esame dei lavori preparatori si desume che la disposizione di cui all'art. 32, comma 5, dell'anzidetta legge dev'essere correttamente letta come riferita alla conversione del contratto a tempo determinato in contratto a tempo indeterminato e che, conseguentemente, la previsione della condanna al risarcimento del danno in favore del lavoratore dev'essere intesa «come aggiuntiva e non sostitutiva della suddetta conversione» (ordine del giorno G/1167-B/7/1-11 accolto al Senato della Repubblica innanzi alle commissioni I e XI riunite nella seduta del 2 marzo 2010).

D'altro canto, ancorché nell'ipotesi di licenziamento ingiustificatamente intimato in regime di tutela obbligatoria, il rimedio indennitario apprestato dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, anche in mancanza della riassunzione, ha più volte passato indenne il vaglio di questa Corte (sentenze n. 46 del 2000, n. 44 del 1996 e n. 194 del 1970).

Quanto poi alla denunciata insufficienza del trattamento forfetario previsto dalle disposizioni censurate, la Corte di cassazione rimettente ritiene che l'indennità onnicomprensiva prevista dall'art. 32, commi 5 e 6, della legge citata, non ipotizzabile come aggiuntiva al risarcimento dovuto secondo le regole di diritto comune, assorba l'intero pregiudizio subito dal lavoratore a causa dell'illegittima apposizione del termine al contratto di lavoro, dal giorno dell'interruzione del rapporto fino al momento dell'effettiva riammissione in servizio. Donde l'effetto a suo avviso perverso di indurre il datore a persistere nell'inadempimento, anche sottraendosi all'esecuzione della condanna, non suscettibile di esecuzione in forma specifica, con indefinita dilatazione del danno ed abnorme sproporzione dell'indennità rispetto ad esso.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata della novella, però, induce a ritenere che il danno forfettizzato dall'indennità in esame copre soltanto il periodo cosiddetto "intermedio", quello, cioè, che corre dalla scadenza del termine fino alla sentenza che accerta la nullità di esso e dichiara la conversione del rapporto.

A partire dalla sentenza con cui il giudice, rilevato il vizio della pattuizione del termine, converte il contratto di lavoro che prevedeva una scadenza in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, è da ritenere che il datore di lavoro sia indefettibilmente obbligato a riammettere in servizio il lavoratore e a corrispondergli, in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in ipotesi di mancata riammissione effettiva.

Diversamente opinando, la tutela fondamentale della conversione del rapporto in lavoro a tempo indeterminato sarebbe completamente svuotata. Se, infatti, il datore di lavoro, anche dopo l'accertamento giudiziale del rapporto a tempo indeterminato, potesse limitarsi al versamento di una somma compresa tra 2,5 e 12 mensilità di retribuzione, non subirebbe alcun deterrente idoneo ad indurlo a riprendere il prestatore a lavorare con sé. E lo stesso riconoscimento della durata indeterminata del rapporto da parte del giudice sarebbe posto nel nulla.

Così intesa la norma censurata, cade l'ipotesi di paventata sproporzione dell'indennità di cui all'art. 32, commi 5 e 6, della legge citata, rispetto alla denunciata esigenza di ristoro di un danno destinato a crescere con il decorso del tempo, sino ad attingere valori non esattamente prevedibili.

E ciò, in primo luogo, perché il legislatore ha pure introdotto sub art. 32, commi 1 e 3, della legge n. 183 del 2010 un termine di complessivi trecentotrenta giorni per l'esercizio, a pena di decadenza, dell'azione di accertamento della nullità della clausola appositiva del termine al contratto di lavoro, fissandone la decorrenza dalla data di scadenza del medesimo. Con l'effetto di approssimare l'indennità in discorso al danno potenzialmente sofferto a decorrere dalla messa in mora del datore di lavoro sino alla sentenza, avuto, altresì, riguardo ai principi informativi del processo del lavoro intesi ad accelerarne la definizione.

In secondo luogo, perché il nuovo regime risarcitorio non ammette la detrazione dell'*aliunde perceptum*. Sicché, l'indennità onnicomprensiva assume una chiara valenza sanzionatoria. Essa è dovuta in ogni caso, al limite anche in mancanza di danno, per avere il lavoratore prontamente reperito un'altra occupazione. Con la conseguenza che la disciplina in esame, confrontata con quella previgente, risulta, sotto tale profilo, certamente più favorevole al lavoratore.

Peraltro, questa Corte ha affermato a più riprese che «la regola generale di integralità della riparazione e di equivalenza della stessa al pregiudizio cagionato al danneggiato non ha copertura costituzionale» (sentenza n. 148 del 1999), purché sia garantita l'adeguatezza del risarcimento (sentenze n. 199 del 2005 e n. 420 del 1991).

Tale condizione nella specie ricorre, tanto più ove si consideri che, nella specie, non v'è stata *medio tempore* alcuna prestazione lavorativa.

In definitiva, la normativa impugnata risulta, nell'insieme, adeguata a realizzare un equilibrato componimento dei contrapposti interessi. Al lavoratore garantisce la conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, unitamente ad un'indennità che gli è dovuta sempre e comunque, senza necessità né dell'offerta della prestazione, né di oneri probatori di sorta. Al datore di lavoro, per altro verso, assicura la predeterminazione del risarcimento del danno dovuto per il periodo che intercorre dalla data d'interruzione del rapporto fino a quella dell'ac-



certamento giudiziale del diritto del lavoratore al riconoscimento della durata indeterminata di esso. Ma non oltre, pena la vanificazione della statuizione giudiziale impositiva di un rapporto di lavoro *sine die*.

3.3.2. – Con specifico riferimento alla riduzione della metà del limite superiore dell'indennità ai sensi dell'art. 32, comma 6, la ragionevolezza della previsione trae alimento dal *favor* del legislatore per i percorsi di assorbimento del personale precario disciplinati dall'autonomia collettiva.

3.3.3. – Non è condivisibile neppure il rilievo della indebita omologazione, da parte del modello indennitario delineato dalla normativa in esame, di situazioni diverse. Come, ad esempio, la situazione del lavoratore il quale ottenga una sentenza favorevole in tempi brevi, possibilmente in primo grado, rispetto a quella di chi risulti vittorioso solo a notevole distanza di tempo (magari nei gradi successivi di giudizio). Ovvero del datore di lavoro il quale spontaneamente riammetta in servizio il prestatore nelle more del processo, pagandogli, intanto, il corrispettivo, rispetto ad altro datore che abbia invece “resistito” ad oltranza, evitando di riprendere con sé il lavoratore.

È evidente che si tratta di inconvenienti solo eventuali e di mero fatto, che non dipendono da una sperequazione voluta dalla legge, ma da situazioni occasionali e talora patologiche (come l'eccessiva durata dei processi in alcuni uffici giudiziari). Siffatti inconvenienti – secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte – non rilevano ai fini del giudizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 298 del 2009, n. 86 del 2008, n. 282 del 2007 e n. 354 del 2006; ordinanze n. 102 del 2011, n. 109 del 2010 e n. 125 del 2008). Sicché, non è certo dalle disposizioni legislative censurate che possono farsi discendere, in via diretta ed immediata, le discriminazioni ipotizzate.

Peraltro, presunte disparità di trattamento ricollegabili al momento del riconoscimento in giudizio del diritto del lavoratore illegittimamente assunto a termine devono essere escluse anche per la ragione che il processo è neutro rispetto alla tutela offerta, mentre l'ordinamento predispose particolari rimedi, come quello cautelare, intesi ad evitare che il protrarsi del giudizio vada a scapito delle ragioni del lavoratore (sentenza n. 144 del 1998), nonché gli specifici meccanismi riparatori contro la durata irragionevole delle controversie di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del codice di procedura civile).

Inoltre, la garanzia economica in questione non è né rigida, né uniforme. Piuttosto, la normativa in esame, anche attraverso il ricorso ai criteri indicati dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, consente di calibrare l'importo dell'indennità da liquidare in relazione alle peculiarità delle singole vicende, come la durata del contratto a tempo determinato (evocata dal criterio dell'anzianità lavorativa), la gravità della violazione e la tempestività della reazione del lavoratore (sussumibili sotto l'indicatore del comportamento delle parti), lo sfruttamento di occasioni di lavoro (e di guadagno) altrimenti inattuabili in caso di prosecuzione del rapporto (riconducibile al parametro delle condizioni delle parti), nonché le stesse dimensioni dell'impresa (immediatamente misurabili attraverso il numero dei dipendenti).

Quanto alle ulteriori disparità di trattamento segnalate dal Tribunale di Trani, esse risentono dell'obiettiva eterogeneità delle situazioni. Ed infatti, il contratto di lavoro subordinato con una clausola viziata (quella, appunto, appositiva del termine) non può essere assimilato ad altre figure illecite come quella, obiettivamente più grave, dell'utilizzazione fraudolenta della collaborazione continuativa e coordinata. Difforme è, altresì, la situazione cui dà luogo la cessione illegittima del rapporto di lavoro, laddove, nelle more del giudizio volto ad accertarla, il rapporto corre con il cessionario e la garanzia retributiva rimane assicurata. Altro ancora, infine, è la somministrazione irregolare di manodopera, quando un imprenditore fornisce personale ad un altro al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge.

Da ultimo, il Tribunale rimettente denuncia una discriminazione in danno dei lavoratori litiganti in primo grado rispetto a quelli con una causa già pendente in appello o in cassazione, perché – stando alla lettera del comma 7 dell'art. 32 della legge citata – le disposizioni di cui ai commi precedenti sarebbero, a suo avviso, applicabili solamente ai giudizi pendenti in tribunale.

La questione è priva di fondamento, altresì, sotto tale profilo, perché – come persuasivamente argomentato nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione – non v'è alcuna ragione di differenziare il regime risarcitorio di situazioni lavorative sostanziali tutte egualmente *sub iudice*.

Talché, la novella dev'essere ritenuta applicabile a tutti i giudizi in corso, tanto nel merito, quanto in sede di legittimità.

3.3.4. – Gli artt. 4, 24 e 111 Cost., menzionati dalla Corte di cassazione *a latere* dell'art. 3, secondo comma, Cost., sembrano evocati più a corredo del vizio denunciato in via principale che a fondamento di autonome censure.

È, infatti, dall'asserita irragionevolezza delle disposizioni legislative censurate che, secondo la prospettazione del collegio rimettente, discenderebbero sia la vanificazione del diritto del cittadino al lavoro, in tesi resa manifesta anche dalla non aderenza di esse alla giurisprudenza comunitaria, sia il pregiudizio all'effettività della tutela giurisdizionale.



Le questioni di legittimità della normativa in esame, comunque, sono parimenti non fondate in relazione a tutti i suddetti parametri costituzionali.

Quanto all'art. 4 Cost., perché questa Corte ha reiteratamente affermato che «resta affidata alla discrezionalità del legislatore la scelta dei tempi e dei modi di attuazione della garanzia del diritto al lavoro» (tra le altre, sentenza n. 419 del 2000). E in questo caso, oltre tutto, la garanzia in questione è stata realizzata mediante la sancita “conversione” del contratto di lavoro.

Non sussiste alcuna lesione del diritto al lavoro neppure sul versante della presunta contravvenzione all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 ed allegato alla direttiva 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE (direttiva del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato), come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria.

Premesso che nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione tali fonti sovranazionali sono invocate esclusivamente a supporto della denunciata violazione dell'art. 4 Cost., l'esigenza di misure di contrasto dell'abusivo ricorso al termine nei contratti di lavoro, non solo proporzionate, ma anche sufficientemente effettive e dissuasive – quale si ricava dalla succitata normativa europea nella ricostruzione operata dalla Corte di giustizia dell'Unione – risulta nella specie soddisfatta dalla sanzione più incisiva che l'ordinamento possa predisporre a tutela del posto di lavoro. Vale a dire dalla trasformazione del rapporto lavorativo da tempo determinato a tempo indeterminato, corroborata da un'indennità di ammontare certo.

Quanto al parametro tratto dall'art. 24 Cost., con cui nella impostazione della Corte rimettente fa corpo l'art. 111, secondo comma, Cost., nell'ipotesi in oggetto viene in rilievo la disciplina sostanziale delle conseguenze dell'illegittima apposizione di un termine al contratto di lavoro in tema di risarcimento del danno sofferto del lavoratore. Invece, secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte, il presidio costituzionale sopra richiamato attiene al diritto alla tutela giurisdizionale (sentenza n. 419 del 2000) ovvero «attribuisce diritti processuali che presuppongono la posizione sostanziale alla cui soddisfazione essi sono finalizzati, con la conseguenza che la disciplina sostanziale non attiene alla garanzia del parametro suddetto» (sentenza n. 401 del 2008).

3.3.5. – Neppure le questioni di legittimità dell'art. 32, commi 5, 6, e 7, della legge n. 183 del 2010 poste dal Tribunale di Trani in relazione agli artt. 24, 101 e 102 Cost. sono fondate.

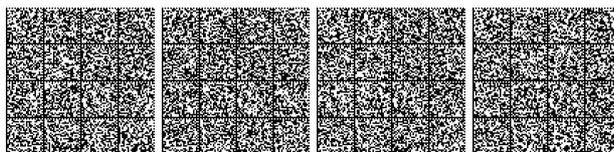
Circa la violazione dell'art. 24 Cost. specificamente denunciata dal giudice rimettente, essa non sussiste. In realtà, come già si è osservato, la normativa di riforma – nel dettare una disciplina con effetti retroattivi – ha certamente inciso soltanto sul profilo sostanziale delle regole del risarcimento del danno prodotto dall'illegittima apposizione di una scadenza al contratto di lavoro, preservando, del resto, il nucleo della tutela richiesta dal ricorrente con le proposte domande di caducazione del termine e di ristoro del pregiudizio economico sofferto a cagione dell'interruzione del rapporto.

Quanto poi alla denunciata lesione dell'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, questa Corte ha precisato, in più occasioni, che la sfera riservata al potere giurisdizionale non è violata quando il legislatore ordinario non tocca la potestà di giudicare, ma opera sul piano generale ed astratto delle fonti, costruendo il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi (sentenze n. 170 del 2008 e n. 432 del 1997; ordinanza n. 263 del 2002). Conseguentemente, con le disposizioni censurate, il legislatore non ha vulnerato le attribuzioni del potere giudiziario, perché, forfezzando il risarcimento spettante al lavoratore invalidamente assunto a termine, si è mosso legittimamente sul piano delle fonti, senza ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in contenzioso.

4. – La Corte di cassazione ed il Tribunale di Trani sollevano, inoltre, questioni di legittimità dell'art. 32, commi da 5 a 7, della legge n. 183 del 2010 in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., con l'interposizione dell'art. 6, primo comma, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1955, n. 848.

Ad avviso dei giudici *a quibus*, in contrasto con il parametro costituzionale integrato dall'art. 6 CEDU (cui il rimettente pugliese affianca quelli tratti dagli artt. 11 e 111 Cost.), le disposizioni censurate segnerebbero un'ingiustificata intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, tale da influire sulla decisione di singole controversie o su un gruppo di esse. Con ciò, i lavoratori già precariamente assunti sarebbero privati di una parte dei diritti già riconosciuti in loro favore dalla normativa previgente, in difetto di “ragioni imperative di interesse generale” che possano eccezionalmente autorizzare, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, un intervento del legislatore volto ad incidere sui processi in corso.

4.1. – Con riferimento alle questioni poste in proposito dalla Corte di cassazione, la società ricorrente nel giudizio principale e il Presidente del Consiglio dei ministri eccepiscono la loro inammissibilità, perché la Corte rimettente non avrebbe censurato specificamente il comma 7 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2010 – ossia la disposizione che sancisce la riferibilità della novella a tutti i giudizi anche pendenti e, dunque, l'efficacia retroattiva della norma –, ma



i soli commi 5 e 6. Ciò risulterebbe sia dal dispositivo dell'ordinanza, sia dall'illustrazione delle questioni offerta nella parte motiva del provvedimento. Con la conseguenza che le censure mosse ad una presunta intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia sarebbero prive di oggetto.

L'eccezione non è fondata.

È vero, infatti, che il giudice *a quo* si sofferma lungamente sul comma 7 del citato art. 32 per accreditarne l'applicabilità – secondo un'interpretazione a suo dire costituzionalmente orientata – a tutti i giudizi, compreso il proprio. Ma è altrettanto certo che, in tal modo, anche detto comma finisce per essere ineluttabilmente attratto nell'oggetto delle censure.

4.2. – Nel merito, neppure tali questioni sono fondate.

Sui rapporti tra l'art. 117, primo comma, Cost. e le norme della CEDU, nella ricostruzione ermeneutica della Corte europea dei diritti dell'uomo, questa Corte ha più volte ribadito i principi fissati con le sentenze nn. 348 e 349 del 2007, che devono intendersi in questa sede richiamati.

Alla stregua di tali principi, qualora il contrasto tra la disciplina censurata e le norme della CEDU non possa essere risolto in via interpretativa, questa Corte deve accertare se le disposizioni interne in questione siano compatibili con quelle della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo ed assunte quali fonti integratrici dell'indicato parametro costituzionale e, nel contempo, verificare se le norme convenzionali interposte, sempre nell'interpretazione fornita dalla medesima Corte europea, non si pongano in conflitto con altre norme conferenti dell'ordinamento costituzionale italiano.

Ma se questa Corte non può prescindere dall'interpretazione della Corte di Strasburgo di una disposizione della CEDU, essa può, nondimeno, interpretarla a sua volta, beninteso nel rispetto sostanziale della giurisprudenza europea formatasi al riguardo, ma «con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009)» (sentenza n. 236 del 2011).

Questa Corte, insomma, intende qui ribadire che essa ha il potere 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» (sentenza n. 311 del 2009), «ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato» (sentenza n. 113 del 2011). Ovvero di «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).

Orbene, con specifico riguardo all'art. 6 CEDU, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ripetutamente riconosciuto che «se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, § 49, serie A n. 301-B; Zielinski e Pradal & Gonzalez ed altri, § 57). [...] inoltre [...] l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte (si vedano in particolare le sentenze Dombo Beheer B.V. c. Paesi Bassi del 27 ottobre 1993, § 33, serie A n. 274, e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, succitata, § 46)» (Agrati c. Italia, 7 giugno 2011, § 58; v., altresì, Maggio e altri c. Italia, 31 maggio 2011, § 43, nonché, per una ricognizione dei casi sino ad allora trattati, sentenza di questa Corte n. 311 del 2009).

L'esame della giurisprudenza della Corte di Strasburgo evidenzia che il veto al legislatore d'interferire nell'amministrazione della giustizia è inteso ad evitare ogni influenza sulla soluzione giudiziaria di una controversia (o di un gruppo di controversie) di cui sia parte lo Stato, salvo che per imperative ragioni d'interesse generale. In effetti, pressoché in tutti i casi sopra richiamati, la violazione dei diritti sanciti dall'art. 6, paragrafo 1, CEDU è stata ravvisata nel fatto che lo Stato fosse intervenuto in modo decisivo al fine di garantirsi l'esito favorevole di processi nei quali era parte.

Alla luce dei principi enunciati dalla giurisprudenza europea, il contrasto denunciato dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Trani non sussiste.



Ricorrono, infatti, tutte le condizioni in presenza delle quali la Corte di Strasburgo ritiene compatibili con l'art. 6 CEDU nuove disposizioni dalla portata retroattiva volte a regolare, in materia civile, diritti già risultanti da leggi in vigore.

In primo luogo, la innovativa disciplina in questione è di carattere generale. Sicché, essa non favorisce selettivamente lo Stato o altro ente pubblico (o in mano pubblica), perché le controversie su cui essa è destinata ad incidere non hanno specificamente ad oggetto i rapporti di lavoro precario alle dipendenze di soggetti pubblici, ma tutti i rapporti di lavoro subordinato a termine. Anzi, a ben vedere, lo Stato-datore di lavoro pubblico a termine, cui la regola della conversione del contratto a termine non si applica ai sensi dell'art. 36, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), non figura neppure tra i destinatari delle disposizioni censurate.

Inoltre sussistono in ogni caso, con riferimento alla giurisprudenza della CEDU, motivi per giustificare un intervento del legislatore con efficacia retroattiva.

Questa Corte ritiene a tal proposito di dover ribadire che la salvezza dei "motivi imperativi d'interesse generale", in questa sede rilevanti, lascia ai singoli Stati contraenti il compito e l'onere di identificarli. Ciò, in quanto essi si trovano nella posizione migliore per enucleare gli interessi che stanno alla base dell'esercizio del potere legislativo. Si conferma, così, l'avviso che «le decisioni in questo campo implicano [...] 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 c. Regno Unito*, del 23 ottobre 1997)» (sentenza n. 311 del 2009).

Orbene, alla luce dei rilievi in precedenza svolti, le ragioni di utilità generale possono essere nella specie ricondotte all'avvertita esigenza di una tutela economica dei lavoratori a tempo determinato più adeguata al bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente.

Il legislatore nazionale vi ha dato risposta con una scelta di forfetizzazione indennitaria del risarcimento del danno spettante al lavoratore illegittimamente assunto a tempo determinato, in sé proporzionata, nonché complementare e funzionale al riaffermato primato della garanzia del posto di lavoro.

Non è, dunque, sostenibile che la retroattività degli effetti dell'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 – come disposta dal successivo comma 7 – abbia prodotto un'ingerenza illecita del legislatore nell'amministrazione della giustizia, onde alterare la soluzione di una o più controversie a beneficio di una parte.

Invero, la normativa *de qua*, escluso ogni vantaggio mirato per lo Stato od altro soggetto pubblico, impone non irragionevolmente anche per il passato, con il limite invalicabile della cosa giudicata, un meccanismo semplificato di liquidazione del danno.

Del resto, l'applicabilità della nuova disciplina a tutti i giudizi pendenti è coerente con quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 214 del 2009, con cui essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), introdotto dall'art. 21, comma 1-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

La norma succitata – che, in caso di violazione della normativa sui contratti a termine, prevedeva un'indennità economica, ma, significativamente, non anche la conversione del contratto a termine – è stata espunta dall'ordinamento proprio perché differenziava irragionevolmente il trattamento «di un gruppo di fattispecie selezionate in base alla circostanza, del tutto accidentale, della pendenza di una lite giudiziaria tra le parti del rapporto di lavoro», ad una data, quella di entrata in vigore della novella (22 agosto 2008), come se non bastasse «anch'essa sganciata da qualsiasi ragione giustificatrice».

Donde l'esigenza – stavolta pienamente realizzata seguendo un criterio più equilibrato di omogeneità di disciplina – di parificare situazioni di fatto identiche, a prescindere dalla data d'introduzione del giudizio.

4.2.1. – Parimenti non sussiste la violazione, meramente asserita, dell'art. 111 Cost., poiché, come già si è osservato, il legislatore non ha inteso privilegiare una parte, tanto meno pubblica, interessata alla soluzione di una specifica categoria di controversie, ma si è limitato a razionalizzare con un intervento di carattere generale – ponderatamente



esteso ai rapporti ancora *sub iudice* – il regime risarcitorio del danno conseguente alla violazione della normativa vincolistica in materia di contratti di lavoro a termine.

4.2.2. – Residua la supposta lesione dell'art. 11 Cost., adombrata dal Tribunale di Trani con il richiamo all'adesione dell'Unione europea alla CEDU e all'inclusione dei diritti fondamentali di fonte convenzionale nel diritto dell'Unione con il rango di principi generali.

A tale riguardo, in primo luogo, non ha pregio l'argomento tratto dalla prevista adesione dell'Unione europea alla CEDU, per l'assorbente ragione che l'adesione non è ancora avvenuta, rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008, n. 130 (sentenza n. 80 del 2011).

Inoltre, questa Corte ha già avuto modo di chiarire che, in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione (sentenza n. 349 del 2007).

La validità di tale assunto è stata confermata anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nelle materie regolate dalla sola normativa nazionale, fermo restando tuttora che «i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile, [...]» (sentenza n. 80 del 2011). Ed è questa l'ipotesi che ricorre in questa sede, poiché il giudizio *a quo* ha ad oggetto una fattispecie, come quella del lavoro a tempo determinato, contemplata dal diritto comunitario (oggi dell'Unione).

Tuttavia, le suesposte ragioni della conformità delle disposizioni in esame all'art. 6 CEDU consentono di escludere, allo stesso modo, la violazione del diritto fondamentale da esso garantito, ancorché integrato nel diritto dell'Unione come principio generale.

Conseguentemente, anche sotto tale profilo, la censura in esame è priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), sollevate, con riferimento agli artt. 3, 4, 11, 24, 101, 102, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione e dal Tribunale di Trani con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 304

Sentenza 5 ottobre - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Costituzione ed intervento - Interventi di soggetti che non rivestono la qualità di parte nei giudizi a quibus né sono titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Inammissibilità.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700.
- Costituzione, artt. 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 44.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700;
- Costituzione, artt. 24, 113 e 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio di ragionevole durata del processo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700.
- Costituzione, art. 111.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta compressione della tutela degli interessi legittimi - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700.
- Costituzione, artt. 103 e 113.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione del principio del buon andamento del procedimento elettorale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131; r.d. 30 dicembre 1923, n. 2840, art. 7; r.d. 17 agosto 1907, n. 642, artt. 41, 42 e 43; r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 28, terzo comma, e 30, secondo comma; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, terzo comma, ultima parte, e 8; cod. civ., art. 2700.
- Costituzione, art. 97.

Giustizia amministrativa - Giudizio amministrativo in materia elettorale - Preclusione per il giudice amministrativo della verifica incidentale delle falsità degli atti pubblici - Ritenuta violazione dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131.
- Costituzione, art. 76; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 44.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo); dell'articolo 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840 (Modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale); degli articoli 41, 42 e 43 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato); degli articoli 28, terzo comma, e 30, secondo comma, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato); degli articoli 7, terzo comma, ultima parte, e 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali) e dell'articolo 2700 del codice civile, promosso dal Consiglio di Stato nel procedimento vertente tra Mercedes Bresso ed altra e la Regione Piemonte ed altri, con ordinanza del 16 febbraio 2011, iscritta al n. 73 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di Mercedes Bresso ed altra, della Regione Piemonte, di Michele Giovine ed altra, di Rosanna Valle ed altri, di Antonello Angeleri ed altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e l'"atto di costituzione e memoria" della Regione Lombardia, da considerare fuori termine;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Enrico Piovano, Federico Sorrentino e Gianluigi Pellegrino per Mercedes Bresso ed altra, Angelo Clarizia e Luca Procacci per la Regione Piemonte, Alberto Romano per Rosanna Valle ed altri, Giorgio Strambi per Michele Giovine ed altro, Alfonso Celotto per Antonello Angeleri ed altri, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale solleva, con ordinanza del 16 febbraio 2011, questione di legittimità costituzionale degli articoli 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) [c.d. codice del processo amministrativo] e delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840 (Modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale); 41, 42 e 43 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato); 28, terzo comma, e 30, secondo comma, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato); 7, terzo comma, ultima parte, e 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali); nonché dell'art. 2700 del codice civile, in riferimento agli artt. 24, 76 – parametro, questo, evocato con esclusivo riferimento alle norme del codice del processo amministrativo –, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, nella parte in cui precludono al giudice amministrativo di accertare anche solo incidentalmente la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale.

Premessa, in linea di fatto, la descrizione delle vicende processuali svoltesi davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (e conclusesi, da un lato, con la dichiarazione di infondatezza della domanda principale, tesa ad accertare le dedotte falsità; e, dall'altro lato, con l'assegnazione di un termine per la proposizione dell'incidente di



falso davanti al competente tribunale ordinario) e riferite le diverse posizioni espresse dai vari soggetti intervenuti nel giudizio d'appello, il collegio ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della disciplina denunciata, atteso il carattere pregiudiziale che essa assumerebbe ai fini della decisione sul merito.

In punto di non manifesta infondatezza, il collegio rimettente Osserva come la riserva al giudice ordinario dell'accertamento della falsità degli atti muniti di fede privilegiata attraverso lo specifico rimedio della querela di falso, e la connessa preclusione al giudice amministrativo di accertare incidenter tantum la falsità degli atti, si iscrive in una tradizione che si giustificava alla luce della carenza di strumenti di accertamento nell'ambito del processo amministrativo. Limite, questo, che si sarebbe progressivamente attenuato, essendosi riconosciuta una gamma sempre più estesa di poteri istruttori anche al giudice amministrativo, con la sola esclusione dell'interrogatorio formale e del giuramento, che renderebbe ormai ingiustificabile «la permanenza di preclusioni soprattutto in quei giudizi, quali il contenzioso elettorale, caratterizzati da una esigenza “rafforzata” di garantire il principio della ragionevole durata del processo».

La limitazione denunciata si porrebbe, dunque, in contrasto anzitutto con gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto, alla luce anche dei principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 236 del 2010 in tema di effettività e tempestività della tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive immediatamente lese, la necessaria devoluzione al giudice ordinario dell'accertamento della falsità degli atti pubblici del procedimento elettorale comprimerebbe fortemente la possibilità di una effettiva tutela giurisdizionale, come si è verificato in diverse circostanze, in cui il giudicato sulla falsità era intervenuto addirittura a consiliazione ormai conclusa e si erano da tempo svolte nuove elezioni. Un sistema, quello censurato, che per di più preclude anche la possibilità di una tutela cautelare.

Viene correlativamente ravvisata una violazione anche dell'art. 111 Cost., in quanto la sospensione del giudizio amministrativo non assicurerebbe la ragionevole durata del processo, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, i quali riconoscono il diritto ad un ricorso effettivo.

Risulterebbe, inoltre, compromessa anche la tutela degli interessi legittimi, assicurata dal giudice amministrativo e garantita dagli artt. 103 e 113 Cost., conseguentemente vulnerati.

Si denuncia, poi, violazione dell'art. 97 Cost., non risultando coerente con il principio del buon andamento un procedimento nel quale anche in presenza di evidenti falsità di atti pubblici, gli organi preposti alla procedura non possono accertare tali falsità, né vi sarebbe possibilità, per le ragioni già dette, di una tutela immediata.

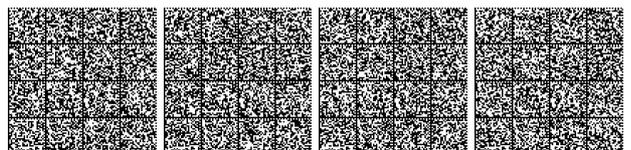
Si prospetta poi, con esclusivo riferimento alle norme del codice del processo amministrativo denunciate, la violazione dell'art. 76, non essendo stati rispettati i criteri fissati dalla legge delega di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, fra i quali vi era quello generale di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo».

Nel circoscrivere la portata del quesito alla possibilità di svolgere un accertamento «anche solo incidentale» in ordine alla falsità dei soli atti pubblici del procedimento elettorale, il giudice rimettente sottolinea come gli stessi presentino rilevanza ed effetti solo in quest'ultimo procedimento, con la conseguenza che non sussisterebbe «alcuna esigenza di un accertamento con effetti generali ed erga omnes, quale l'accertamento del falso in sede civile».

2. — Costituendosi in giudizio, Mercedes Bresso e Luigina Staunovo Polacco, parti nel giudizio *a quo*, hanno sollecitato l'accoglimento della questione, Osservando, conclusivamente, come essa sia imposta in particolare dal principio della durata ragionevole del processo: «le norme vigenti finiscono col sottrarre al giudice amministrativo, al quale pure appartiene la giurisdizione in ordine alle operazioni elettorali, la giurisdizione stessa, allorché, come nella specie accade, la falsità di un documento che esaurisce i suoi effetti nel procedimento elettorale costituisca la ragione stessa della contestazione, onde la sua devoluzione al giudice civile in un separato giudizio collide irragionevolmente con la giurisdizione attribuita in materia di operazioni elettorali al giudice amministrativo».

In punto di rilevanza, la memoria sottolinea come, essendosi il giudizio di primo grado celebrato prima della entrata in vigore del nuovo codice del processo amministrativo, fosse necessario coinvolgere, nel controllo della sentenza da parte del giudice d'appello, le norme anteriormente vigenti. Quanto all'art. 2700 cod. civ., sarebbe proprio questa disposizione a precludere al giudice amministrativo di valutare secondo il suo libero apprezzamento l'autenticità degli atti pubblici.

Puntualizzati, poi, i diversi profili di illegittimità posti a fondamento della ordinanza di rimessione, la memoria, conclusivamente, sottolinea come: *a)* la materia elettorale non si presti «ad una tutela per equivalente che possa minimamente ritenersi tale, sicché negare una tutela pronta e correttiva vuol dire in radice negare tutela tout court»; *b)* «l'allargamento dei soggetti titolari del potere di autentica, con l'attribuzione dello stesso anche a soggetti “politici” in quanto titolari di “munus elettivo” (id est i consiglieri comunali), e l'applicazione di tale allargamento proprio alla materia elettorale rende tutt'altro che eccezionale l'ipotesi che la contestazione dell'esito del procedimento elettorale sia fondata sulla dedotta falsità di tal tipo di autentiche che peraltro [...] proprio nel procedimento elettorale esauriscono



i loro effetti diretti». Non si ravviserebbero, dunque, esigenze di accertamento della eventuale falsità autonome rispetto alla verifica della regolarità delle operazioni elettorali.

In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, si è segnalato che il Tribunale di Torino, con sentenza del 30 giugno 2011, ha condannato Michele Giovine e Carlo Giovine come colpevoli dei reati ad essi ascritti ed ha altresì dichiarato la falsità delle 17 autenticazioni della firma poste in calce alle rispettive «dichiarazioni di accettazione di candidatura» oggetto di imputazione.

L'intervento richiesto alla Corte si collocherebbe nella stessa linea della previsione che consente al giudice penale di accertare autonomamente il falso, ex art. 537 del codice di procedura penale, riguardando atti che non hanno effetti al di fuori del procedimento elettorale e assegnando al giudice amministrativo la possibilità di svolgere un accertamento *incidenter tantum* sulla loro eventuale falsità. Né varrebbe in contrario l'argomento del possibile contrasto fra giudicati.

Evidente sarebbe anche la violazione della norma di delega: non si tratterebbe di una mancata esecuzione di una direttiva ma di un contrasto con la stessa, posto che si imponeva al legislatore delegato di «garantire la concentrazione e la celerità della tutela assegnata al giudice amministrativo in materia elettorale».

Si deduce, infine, la inammissibilità del tentativo della difesa del Giovine di introdurre nel giudizio di costituzionalità pretese contestazioni concernenti le liste collegate con l'on. Bresso, trattandosi di questioni estranee alla ordinanza di rimessione ed allo stesso giudizio *a quo*.

3. — Si sono costituiti Rosanna Valle ed altri — tutti consiglieri regionali del Piemonte eletti a seguito della consultazione elettorale del 28 e 29 marzo 2010, parti nel giudizio — chiedendo dichiararsi inammissibile o infondata la proposta questione, con argomenti ulteriormente precisati nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

L'incidente di falso sarebbe un giudizio con una sua struttura tipica ed unitaria, necessariamente attribuito, per l'esigenza generale di affidamento e di sicurezza del traffico giuridico, alla giurisdizione del giudice ordinario. Tale esigenza di unità della giurisdizione prevarrebbe su quella di concentrazione delle tutele, secondo una linea costantemente adottata sin dai primi anni del Novecento e che non ha formato oggetto di contestazione, neppure nei tempi più recenti.

L'accertamento sulla falsità dell'atto, peraltro, proprio perché destinato a riflettersi su ogni rapporto e giudizio, mal si concilierebbe con un accertamento di tipo incidentale, dovendo esso, proprio per svolgere la sua funzione, essere effettuato in via principale; ciò anche nel giudizio elettorale amministrativo, posto che anche per esso valgono gli evidenziati interessi primari. Né sarebbe corretto dire che gli atti del procedimento amministrativo elettorale rilevano solo in sede di giurisdizione amministrativa, considerato che, laddove coinvolgano rapporti tra soggetti, partecipanti o meno alla competizione elettorale, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario.

L'accoglimento della questione non risolverebbe, d'altra parte, il problema prospettato, richiedendosi piuttosto un intervento legislativo: le disposizioni denunciate costituiscono una mera specificazione di una scelta compiuta dal legislatore con la disciplina del processo civile, come stabilito dall'art. 1 del codice di rito. Una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale non avrebbe, dunque, l'effetto di attribuire al giudice amministrativo la competenza in materia. Quanto alla questione relativa all'art. 2700 cod. civ., essa andrebbe dichiarata inammissibile o infondata, in assenza dell'esposizione di plausibili ragioni contrarie.

4. — Antonello Angeleri ed altri, nella loro qualità di consiglieri regionali della Regione Piemonte, parti nel giudizio *a quo*, hanno depositato atto di costituzione, nel quale hanno chiesto dichiararsi inammissibile o infondata la proposta questione.

Nella successiva memoria, i medesimi hanno precisato che l'inammissibilità deriverebbe, sotto un duplice profilo, dal carattere contraddittorio e alternativo della questione sollevata nonché dalla sua irrilevanza nel giudizio principale.

L'ordinanza non consentirebbe di «individuare un *petitum* univoco» e di «identificare in maniera chiara il *thema decidendum*»; e il dubbio di legittimità costituzionale, rivolto sia alla disciplina vigente sia a quella previgente, sarebbe fondato sull'«argomento centrale» dell'evoluzione del processo amministrativo, ovviamente riferibile al solo codice del processo amministrativo. D'altra parte, la normativa vigente non sarebbe applicabile al giudizio *a quo* (instaurato prima dell'entrata in vigore del codice stesso) e la relativa questione sarebbe perciò irrilevante.

La contraddittorietà, o alternatività, della prospettazione rileverebbe anche sotto un altro profilo: da un lato, la questione riguarderebbe «in toto» l'istituto in esame, in riferimento ai poteri del giudice amministrativo nel suo processo; dall'altro essa si riferirebbe soltanto al giudizio elettorale, restando peraltro imprecisato se si richieda un intervento caducatorio o uno additivo.

La normativa denunciata sarebbe, peraltro, applicabile al solo processo di primo grado: «ove mai la questione qui in discussione venisse accolta, sarebbe il TAR Piemonte a dover effettuare le autonome verifiche sul presunto falso materiale di cui si discute e non certo il Consiglio di Stato». Difettando il carattere di incidentalità, si sarebbe al limite della *factio litis*, che condurrebbe a una pronuncia di manifesta inammissibilità.



Quanto all'infondatezza della questione, la memoria sottolinea che la disciplina in esame costituisce, in definitiva, «un caposaldo del riparto di giurisdizione e come tale è stato puntualmente riproposto e mantenuto fermo in tutte le successive modificazioni dell'assetto della giurisdizione amministrativa», nonostante la progressiva estensione della sua sfera anche con l'attribuzione della giurisdizione esclusiva. Si pretenderebbe di «scardinare questo secolare modello in nome dei principi di concentrazione e celerità e dei nuovi poteri istruttori del giudice amministrativo», in realtà dirigendo la contestazione nei confronti dei tempi, eccessivamente lunghi, di svolgimento del processo civile e dunque nei confronti di un «inconveniente di fatto», inidoneo ad essere valutato nel giudizio costituzionale.

Del resto, «la garanzia del riparto delle giurisdizioni costituisce un elemento con cui la ragionevole durata [del processo] va temperato», al pari del diritto di difesa e dell'effettività della tutela giurisdizionale.

Inconferente risulterebbe il richiamo dell'art. 97 Cost., attesa l'esclusione della riferibilità del principio del buon andamento all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Le previsioni relative all'accertamento di diritti da parte del giudice amministrativo costituirebbero, del resto, una «regola eccezionale e soggetta ad ulteriori limiti», identificati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, ferma tuttavia restando la scelta — «discrezionale e non irragionevole» — di attribuire le questioni di falso al giudice ordinario per la «salvaguardia di uno dei più importanti interessi superindividuali, quello della fede pubblica, ossia della forza fidefacente di un atto pubblico, idoneo a produrre ex se effetti di certezza privilegiata».

Quanto alla lamentata violazione dell'art. 76 Cost., la censura sarebbe, da un lato, inammissibile per irrilevanza, dall'altro non fondata, non potendosi ritenere che la delega «ricomprendesse anche la possibilità di intaccare i capisaldi più tradizionali dell'ambito di giurisdizione amministrativa».

5. — Ha depositato atto di costituzione anche il Presidente della Regione Piemonte, chiedendo ugualmente dichiararsi inammissibile o infondata la questione, e formulando riserva di ulteriori deduzioni.

Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa ha insistito nelle richieste esponendo argomenti sostanzialmente analoghi a quelli esposti dalla difesa Angeleri.

6. — Hanno depositato comparsa di costituzione Michele Giovine e Sara Franchino, controinteressati nel giudizio *a quo*, chiedendo dichiararsi inammissibile o infondata la questione. Nel riservarsi di presentare memoria illustrativa — poi, a quanto consta, non pervenuta — le parti private anzidette hanno rilevato che, alla stregua della documentazione prodotta, risulterebbe asseverata una non meglio precisata «prova di resistenza», che renderebbe irrilevante la proposta questione.

7. — Ha infine depositato atto di intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi manifestamente infondata la proposta questione.

La riserva di giurisdizione in tema di querela di falso troverebbe la sua giustificazione nella «particolare delicatezza del procedimento necessario per eliminare, dal mondo giuridico, l'efficacia probatoria dei documenti assistiti da pubblica fede». Inoltre, se si consentisse l'accertamento incidentale da parte di altro giudice, si correrebbe il rischio di decisioni contrastanti: né si determinerebbe alcuna irragionevole compressione del diritto di difesa.

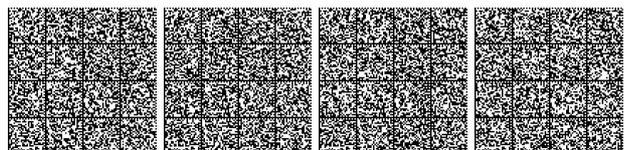
D'altra parte, sul versante della durata del procedimento, essendo l'incidente di falso proponibile anche in via principale, le parti ricorrenti ben avrebbero potuto attivare ad un tempo sia il giudice amministrativo che quello ordinario ai soli fini del giudizio di falso, evitando di dover attendere la decisione del giudice amministrativo.

Generica e insufficiente sarebbe poi la motivazione della ordinanza in merito alla supposta violazione dell'art. 97 Cost., posto che la eliminazione della preclusione non avrebbe conseguenze ai fini della auspicata verifica della regolarità delle operazioni da parte degli organi preposti, mentre non avrebbe senso giuridico il riferimento a situazioni di «evidente falsità», trattandosi di atti assistiti da fede pubblica rimuovibile solo attraverso il relativo procedimento.

Infondato sarebbe anche il prospettato dubbio di eccesso di delega, circa le norme del nuovo codice del processo amministrativo, in quanto, contrariamente a ciò che afferma il giudice *a quo*, le deroghe alla disciplina ordinaria stabilite dalla legge di delega devono ritenersi tassative.

8. — In prossimità dell'udienza ha depositato «atto di costituzione e memoria» la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, parte di altro giudizio rispetto a quello *a quo*, pendente, con oggetto asseritamente simile, presso il medesimo giudice che ha rimesso la questione all'esame. Con detto atto la Regione Lombardia ha chiesto di essere ammessa al presente giudizio incidentale di legittimità costituzionale ed ha anche domandato di disporre il rinvio della udienza pubblica fissata per la trattazione, al fine di poter «esercitare in modo pieno e senza pregiudizio il proprio diritto di difesa», eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale.

Con ordinanza pronunciata all'udienza, e qui allegata in appendice, il richiesto intervento è stato dichiarato inammissibile.



Considerato in diritto

1. — Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) [c.d. codice del processo amministrativo]; e delle previgenti disposizioni di cui agli artt. 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840 (Modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale), 41, 42 e 43 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato); 28, terzo comma, e 30, secondo comma, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato); 7, terzo comma, ultima parte, e 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), nonché dell'art. 2700 del codice civile, in riferimento agli artt. 24, 76 – parametro, questo, evocato con esclusivo riferimento alle norme del codice del processo amministrativo – 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, nella parte in cui precludevano e precludono al giudice amministrativo di accertare, anche solo incidentalmente, la falsità degli atti pubblici nel giudizio amministrativo in materia elettorale.

Osserva, in particolare, il giudice rimettente che l'obbligo della devoluzione al giudice ordinario della risoluzione dell'incidente di falso in riferimento agli atti muniti di fede privilegiata a norma dell'art. 2700 cod. civ., si giustificava, quanto al processo amministrativo, in ragione della carenza di strumenti di accertamento che precludevano la possibilità di una verifica incidentale della falsità. Preclusione, quella accennata, che, invece, alla luce dei nuovi poteri istruttori previsti dal codice del processo amministrativo, di recente entrato in vigore, sarebbe venuta meno, quanto a *ratio* essendi originaria, così da generare una irragionevole perdita di concentrazione della attività processuale, contraria all'esigenza di speditezza del giudizio amministrativo e alla corrispondente necessità di assicurare un effettivo e pronto ristoro delle posizioni soggettive coinvolte dal falso, specie in ragione delle peculiarità che caratterizzano il controllo della regolarità delle operazioni elettorali nell'ambito del relativo contenzioso.

Sarebbero, dunque, vulnerati, a parere del giudice rimettente, gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto la obbligatoria devoluzione al giudice ordinario della querela di falso in ordine agli atti pubblici del procedimento elettorale, con l'attesa del relativo giudicato, frustrerebbe, in concreto, la possibilità di una solerte ed efficace tutela giurisdizionale, posto che la pronuncia irrevocabile sul falso può intervenire a distanza di tempo tale da non presentare più alcuna reale incidenza sulla stessa competizione elettorale. Risulterebbe al tempo stesso compromesso il principio di ragionevole durata del processo e violato, anche, l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto la preclusione anzidetta vanificherebbe il diritto ad un ricorso effettivo, comprimendo pure la tutela degli interessi legittimi, affidata al giudice amministrativo e garantita dagli artt. 103 e 113 Cost.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 97 Cost., in quanto, in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, non sarebbe consentito agli organi preposti alla procedura elettorale di accertare falsità di atti pubblici anche se evidenti, né sarebbe prevista, a fronte di ciò, la possibilità di una tutela immediata.

Viene infine prospettata, con riguardo esclusivo alle pertinenti disposizioni del nuovo codice del processo amministrativo, la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto, per le ragioni innanzi evidenziate, attraverso la mancata previsione della possibilità di accertare incidenter tantum la falsità degli atti in materia elettorale, non sarebbero stati rispettati i principi ed i criteri direttivi sanciti dall'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), quali quello di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo» e, con specifico riferimento ai giudizi in materia elettorale, di «razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi».

2. — Si sono costituiti in giudizio Mercedes Bresso e Luigina Staunovo Polacco; Rosanna Valle ed altri; Antonello Angeleri ed altri; Michele Giovine e Sara Franchino; nonché la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, tutte parti nel giudizio *a quo*.

È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato.

Gli argomenti esposti negli atti e nelle memorie di costituzione o di intervento sono stati descritti in narrativa.

3. — In prossimità dell'udienza ha depositato “atto di costituzione e memoria” la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, parte di altro giudizio rispetto a quello *a quo*, chiedendo di essere ammessa al presente giudizio incidentale.

L'intervento è stato dichiarato inammissibile con ordinanza letta all'udienza, allegata in appendice, ed il cui contenuto si intende qui integralmente confermato.



4. — La questione non è fondata.

5. — La ultracentenaria tradizione — in vario modo risalente al primo impianto codicistico postunitario, civile e di procedura civile, nonché alla stessa legge di unificazione amministrativa (legge 20 marzo 1865, n. 2248 e, in particolare, allegati E e D) ed espressamente proseguita, via via, con le normative di riforma del sistema e degli istituti di giustizia amministrativa degli anni 1889-1890, del 1907, del 1923-1924 e, dopo la Costituzione repubblicana, del 1971 — di riservare al giudice civile la risoluzione delle controversie sullo stato e la capacità delle persone, salvo la capacità di stare in giudizio, nonché la risoluzione dell'incidente di falso, in tema di atti muniti di fede privilegiata, risponde, come è noto, alla esigenza di assicurare in talune peculiari materie — rispetto alle quali maggiore è la necessità di una certezza *erga omnes* e sulle quali possa dunque formarsi anche un giudicato — una sede e un modello processuale unitari: così da evitare, ad un tempo, il rischio di contrastanti pronunce — che minerebbero la fiducia verso determinati atti ovvero in ordine a condizioni e qualità personali di essenziale risalto agli effetti dei rapporti intersoggettivi — e il ricorso a modelli variegati di accertamento, dipendenti dalle specificità dei procedimenti all'interno dei quali simili questioni "pregiudicanti" possono intervenire.

La devoluzione al giudice civile della querela di falso rappresenta, pertanto, una (unanimente condivisa) opzione di sistema, non soltanto, come si è accennato, di risalente e costante tradizione — estesa poi al processo tributario (art. 39 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») ed ora trasfusa nell'art. 8, comma 2, del nuovo codice del processo amministrativo, in una linea da considerare di sostanziale e immutata continuità rispetto alla corrispondente disciplina di cui alla serie delle disposizioni previgenti —, ma anche rispondente a persistenti valori ed esigenze di primario risalto: tra questi va, anzitutto, annoverata la necessaria tutela della fede pubblica, che in determinate ipotesi — quale è quella degli atti muniti di valore fidefacente privilegiato a norma dell'art. 2700 cod. civ. — deve essere assicurata a prescindere dalla sede processuale in cui l'autenticità dell'atto sia stata, incidentalmente, messa in dubbio. La certezza e la speditezza del traffico giuridico — che rappresentano, come è noto, il bene finale presidiato dal regime probatorio normativamente riservato a determinati atti — potrebbero risultare, infatti, non adeguatamente assicurate ove l'accertamento sulla autenticità dell'atto fosse rimesso ad un mero "incidente", risolto all'interno di un determinato procedimento giurisdizionale, senza che tale verifica avesse effetti giuridici al di là delle parti e dell'oggetto dello specifico procedimento.

Da ciò consegue che la prevista disciplina della pregiudiziale di falso nel processo amministrativo risponde ad una causa normativa del tutto in linea con la necessità di assicurare la salvaguardia di esigenze, come si è detto, di primario rilievo: e ciò, non soltanto nel quadro di una — pur doverosa — armonia nel sistema delle giurisdizioni, ma — soprattutto — nell'ambito di una adeguata ponderazione delle varie esigenze coinvolte. La "unitarietà" della giurisdizione in specifiche materie ben può, dunque, costituire una necessità destinata a prevalere su quella di concentrazione dei singoli e diversi giudizi, senza che a tal proposito possa in qualche modo venire in discorso — come al contrario mostra di ritenere il giudice *a quo* — la maggiore o minore idoneità di questo o quello tra i modelli processuali ad assicurare adeguata tutela in quelle stesse materie.

A fronte di ciò, l'organo rimettente pone a fulcro della questione non un composito e ponderato apprezzamento dei vari interessi e valori coinvolti, ma unicamente le esigenze di speditezza del processo amministrativo in materia elettorale, pretendendo apoditticamente di desumere da esse la salvaguardia di una effettività di tutela, sulla falsariga dei principi affermati da questa Corte, proprio in tema di contenzioso elettorale, nella sentenza n. 236 del 2010, più volte evocata nella ordinanza di rimessione.

Ma tanto la premessa argomentativa — fondata sulla presupposizione che alla eliminazione della pregiudiziale di falso corrisponda una maggiore celerità del procedimento — quanto il richiamo alla pronuncia di questa Corte non assumono portata dirimente, non apparendo la prima condivisibile ed il secondo pertinente.

A proposito, infatti, della sentenza n. 236 del 2010, può subito Osservarsi che in essa questa Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 83-*undecies* del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), introdotto dall'art. 2 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Modificazioni alle norme sul contenzioso elettorale amministrativo), nella parte in cui tale disposizione escludeva la possibilità di un'autonoma impugnativa degli atti del procedimento preparatorio alle elezioni, ancorché immediatamente lesivi, anteriormente alla proclamazione degli eletti. Nel frangente, si ebbe a sottolineare come una simile compressione della tutela giurisdizionale non potesse giustificarsi alla luce delle specifiche esigenze di rango costituzionale che caratterizzano il procedimento in materia elettorale, dovendosi distinguere tra procedimento preparatorio alle elezioni — nel quale è inclusa la fase di ammissione delle liste o di candidati — e procedimento elettorale, comprendente le operazioni elettorali e la successiva proclamazione degli eletti. Gli atti relativi al primo procedimento — si osservò —, quali la esclusione di liste o di candidati, debbono poter essere impugnati



immediatamente, «al fine di poter assicurare la piena tutela giurisdizionale, ivi inclusa quella cautelare, garantita dagli artt. 24 e 113 Cost.».

Si trattava di un contesto decisionale, quindi, affatto diverso da quello evocato dal giudice *a quo* a fondamento della proposta questione, essendo il caso allora scrutinato riferito ad una preclusione della azione di impugnativa e non – come per l'incidente di falso – ad una riserva di giurisdizione.

Il valore della effettività della tutela nell'ambito del contenzioso amministrativo in materia elettorale va dunque preservato, quanto al vincolo della pregiudizialità che scaturisce dall'incidente di falso, nel più ampio contesto delle esigenze di certezza che la soluzione di quell'incidente ragionevolmente postula, non potendo tali esigenze essere (questa volta sì irragionevolmente) totalmente pretermesse a vantaggio di una ipotetica maggiore speditezza del procedimento.

Né va trascurato di evidenziare che, pur prospettando la questione come di natura strettamente “processuale”, intesa a rimuovere gli effetti preclusivi della pregiudiziale di falso, il giudice rimettente si è trovato nella necessità di coinvolgere espressamente nel dubbio di legittimità costituzionale anche il valore “sostanziale” dell'art. 2700 cod. civ. Con la conseguenza, in ipotesi, che, allo scopo di salvaguardare le esigenze di speditezza e di effettività della tutela nel contenzioso elettorale, contraddittoriamente si produrrebbe, quale naturale effetto, quello di “affievolire” l'efficacia e la qualità dell'atto munito di fede privilegiata, proprio in materia elettorale: consentendo, in altri termini, solo un accertamento incidentale da parte del giudice amministrativo, si finirebbe ineluttabilmente per frustrare il valore probatorio dell'atto pubblico, proprio perché non più fidefacente “fino a querela di falso”. Il che, evidentemente, rende ancor più implausibile la validità del costruito logico posto a base della ordinanza di rimessione.

6. — Alla luce delle suindicate considerazioni si può passare all'esame delle singole censure, con riferimento agli specifici parametri costituzionali evocati.

6.1. — Il giudice rimettente assume che la preclusione all'accertamento incidentale, da parte del giudice amministrativo, della falsità degli atti pubblici violi gli artt. 24 e 113 della Costituzione nonché il principio di effettività della tutela giurisdizionale in riferimento anche all'art. 117, primo comma, cost. e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Le censure non meritano accoglimento.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la disciplina degli istituti processuali rientra nella discrezionalità del legislatore (*ex multis*, sentenze n. 221 del 2008 e n. 237 del 2007; ordinanza n. 101 del 2006). Nell'esercizio di tale discrezionalità è necessario, tra l'altro, che si rispetti il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale rappresenta un connotato rilevante di ogni modello processuale.

Nella specie, non può ritenersi che la conformazione dell'accertamento della falsità documentale, per come discrezionalmente effettuata dal legislatore con la disciplina di cui al complesso delle disposizioni denunciate, sia di per sé idonea a recare un *vulnus* al predetto principio di effettività. La verifica della falsità da parte del giudice ordinario – destinata a confluire nel processo amministrativo ai fini della definizione della controversia – oltre a rinvenire la sua giustificazione nel sistema delle tutele di cui alle linee di sviluppo sommariamente indicate, è comunque in grado di assicurare un livello di protezione conforme alle prescrizioni costituzionali e internazionali.

6.2. — Il Consiglio di Stato assume, altresì, il contrasto delle disposizioni di cui si assume la illegittimità con l'art. 111 Cost., atteso che la necessaria sospensione del giudizio amministrativo non assicurerebbe la ragionevole durata del processo.

La censura non merita accoglimento.

Deve, infatti, rilevarsi, su un piano generale, come tutti i meccanismi di accertamento pregiudiziale, comprese la pregiudizialità costituzionale e quella comunitaria, possano, per se stessi, incidere sulla durata del processo, senza che ciò automaticamente si risolva, com'è ovvio, nella violazione del principio di ragionevole durata del processo medesimo. Non è, dunque, mediante la soppressione di fasi processuali, essenziali ai fini della decisione, che si consegue l'obiettivo di garantire la celerità dei processi, compreso quello amministrativo in materia elettorale.

6.3. — Secondo il giudice *a quo* le norme censurate violerebbero anche gli artt. 103 e 113 della Costituzione, in quanto la preclusione posta da tali norme comprimerebbe la tutela degli interessi legittimi, assicurata dal giudice amministrativo, «introducendo una limitazione della tutela, costituzionalmente non compatibile».

Le censure non sono fondate.

Sul punto può essere sufficiente rilevare come il sistema di definizione delle questioni pregiudiziali di falso, prefigurate dal legislatore, non limita in alcun modo, per le ragioni sin qui esposte, le forme di tutela degli interessi legittimi.

6.4. — Si assume, altresì, la violazione dell'art. 97 Cost., non risultando coerente con il principio di buon andamento un procedimento, quale quello elettorale, «in cui, anche in presenza di evidenti falsità di atti pubblici gli organi preposti alla procedura elettorale non possono accertare tali falsità».



La censura non è fondata.

Quanto previsto nell'evocato parametro costituzionale opera esclusivamente con riguardo, come riconosce lo stesso remittente, all'attività amministrativa e non anche a quella giurisdizionale (da ultimo ordinanza n. 219 del 2011). Rimane, inoltre, oscura la connessione che il giudice *a quo* pone tra i lamentati limiti alla tutela giurisdizionale e l'esigenza di Osservare la prescrizione posta dall'art. 97 della Costituzione.

6.5. — Infine, si assume la violazione dell'art. 76 Cost., in quanto non sarebbero stati rispettati dal codice del processo amministrativo i criteri fissati dalla legge delega di cui all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, fra i quali quello di «assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo» nonché, con riguardo ai giudizi elettorali, quello di «razionalizzare e unificare le norme vigenti per il processo amministrativo sul contenzioso elettorale, prevedendo il dimezzamento, rispetto a quelli ordinari, di tutti i termini processuali, il deposito preventivo del ricorso e la successiva notificazione in entrambi i gradi».

La censura non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la eventuale omissione del legislatore delegato che non faccia in parte uso della delega conferitagli non determina violazione del parametro costituzionale evocato (tra le tante, sentenze n. 149 del 2005, n. 110 del 1982, n. 8 del 1977). Ma anche a prescindere da ciò, è assorbente il rilievo che, una volta affermato il non contrasto delle norme censurate con i principi di effettività della tutela e di ragionevole durata del processo, non potrebbe neanche prospettarsi la violazione dei criteri direttivi, richiamati dal giudice rimettente, che a tali principi fanno riferimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 8, comma 2, 77, 126, 127, 128, 129, 130 e 131 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo); dell'articolo 7 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2840 (Modificazioni all'ordinamento del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa in sede giurisdizionale); degli articoli 41, 42 e 43 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato); degli articoli 28, terzo comma, e 30, secondo comma, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato); degli articoli 7, terzo comma, ultima parte, e 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali); nonché dell'articolo 2700 del codice civile, sollevata, in riferimento agli articoli 24, 76, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, dal Consiglio di Stato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 ottobre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



Allegato

Ordinanza letta all'Udienza del 4 ottobre 2011

ORDINANZA

Rilevato che la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, ha depositato, in data 30 settembre 2011, un "atto di costituzione in giudizio e memoria", con i quali ha chiesto di essere ammessa al giudizio incidentale di legittimità costituzionale di cui al Registro ordinanze n. 73 del 2011 e ha anche chiesto di disporre il rinvio della udienza pubblica di trattazione fissata per il 4 ottobre 2011 al fine di poter "esercitare in modo pieno e senza pregiudizio il proprio diritto di difesa", eccependo l'inammissibilità e l'infondatezza della relativa questione di legittimità costituzionale;

che, sulla base delle prospettazioni del predetto "atto di costituzione e memoria", la Regione Lombardia è parte non del giudizio *a quo* ma di altro giudizio con oggetto asseritamente simile, pendente presso il medesimo giudice che ha rimesso la questione all'esame, il quale, senza nuovamente sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme già denunciate, si sarebbe limitato a disporre la sospensione del secondo giudizio in attesa della pronuncia di questa Corte.

Considerato che, secondo il costante indirizzo di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale – oltre che, come previsto, il Presidente del Consiglio dei ministri o, nel caso si discuta di legge regionale, il Presidente della Giunta regionale – soltanto le parti del giudizio principale o quei soggetti che, per quanto estranei a questo, siano tuttavia riconosciuti come titolari di un interesse qualificato, in quanto direttamente e immediatamente inerente allo specifico rapporto sostanziale dedotto nel giudizio e non in quanto semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanza dibattimentale pronunciata all'udienza del 10 maggio 2011, allegata alla sentenza n. 199 del 2011);

che, secondo una giurisprudenza altrettanto consolidata, non è rilevante, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, la circostanza secondo cui il giudizio, di cui è parte il soggetto che aspiri a intervenire, sia stato sospeso in attesa dell'esito di quello incidentale di legittimità costituzionale scaturito da altro indipendente giudizio, «essendo evidente che la contraria soluzione si risolverebbe nella sostanziale soppressione del carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale e nell'irrituale esonero del giudice *a quo* dal potere-dovere di motivare adeguatamente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sottoposta al vaglio della Corte» (sentenza n. 470 del 2002; ordinanza n. 179 del 2003; ordinanza n. 119 del 2008; sentenza n. 151 del 2009);

che, d'altra parte, ove si accedesse alla richiesta dell'atto di cui in premessa, l'eventuale intervento, proprio in quanto totalmente svincolato dal giudizio incidentale ritualmente instaurato e regolarmente pendente, risulterebbe esentato dal rispetto di qualsiasi termine, con violazione della disciplina del contraddittorio;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'intervento deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento della Regione Lombardia nel giudizio introdotto con l'ordinanza di cui al Reg. ord. n. 73 del 2011.

IL PRESIDENTE: QUARANTA

11C0720



N. 305

Sentenza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri avverso la delibera della Giunta regionale del Veneto recante la disciplina della stagione venatoria 2010/2011 - Intervento nel giudizio di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il giudizio o a resistervi e che non siano parti in un giudizio avente ad oggetto l'atto impugnato - Inammissibilità.

- Delibera della Giunta regionale del Veneto 5 ottobre 2010, n. 2371.
- Costituzione, artt. 117, primo e secondo comma, lett. s); direttiva 2009/147/CE, art. 9; direttiva 79/409/CEE; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis.

Ambiente - Caccia - Delibera della Giunta regionale del Veneto recante l'autorizzazione, per la stagione venatoria 2010/2011 e, con riguardo alla cattura di talune specie di uccelli migratori indicate nell'allegato A alla delibera medesima, la deroga all'art. 9, comma 1, lett. c), della Direttiva 2009/147/CE - Ricorso per conflitto di attribuzione del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata assenza dei requisiti minimi sanciti dal legislatore statale per l'autorizzazione in deroga - Denunciata violazione dell'obbligo di osservanza delle norme comunitarie nonché della competenza esclusiva statale in materia di ambiente - Pregiudizio non riconducibile ad autonoma attitudine lesiva dell'atto ma a presunta erronea applicazione della legge - Insussistenza di materia per conflitto di attribuzione - Inammissibilità del conflitto.

- Delibera della Giunta regionale del Veneto 5 ottobre 2010, n. 2371.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 2009/147/CE, art. 9; direttiva 79/409/CEE; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera della Giunta regionale del Veneto del 5 ottobre 2010, n. 2371, recante «Stagione venatoria 2010/2011: applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9, comma 1, lettera c), della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Approvazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, della Legge regionale 12 agosto 2005, n. 13», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 dicembre 2010, depositato in cancelleria il 15 dicembre 2010 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra enti 2010.

Visti l'atto di costituzione della Regione Veneto nonché l'atto di intervento della World Wide Fund Italia Onlus ONG ed altri;

udito nell'udienza pubblica del 4 ottobre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Bruno Barel e Luigi Manzi per la Regione Veneto.



Ritenuto in fatto

1.— Giusta conforme deliberazione governativa del 30 novembre 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato alla Regione Veneto in data 10 dicembre 2010, ha sollevato conflitto di attribuzione fra enti in relazione alla delibera della Giunta regionale del Veneto del 5 ottobre 2010, n. 2371, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 79 del 12 ottobre 2010, recante «Stagione venatoria 2010/2011: applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9, comma 1, lettera c), della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Approvazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, della Legge regionale 12 agosto 2005, n. 13».

1.1.— Il ricorrente rileva che con la delibera in questione è stata autorizzata, per la stagione venatoria 2010/2011 e con riguardo alla cattura di talune specie di uccelli migratori indicate in un allegato alla delibera medesima, la deroga all'art. 9 della direttiva comunitaria 2009/147/CE.

Precisa altresì che, sebbene la competenza a consentire deroghe alla citata normativa comunitaria spetti alle Regioni, essa deve essere esercitata nel rispetto del diritto comunitario e dei principi fissati dal legislatore statale, costituenti limiti minimi ed uniformi a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Rileva il ricorrente che, invece, la deroga in questione è stata adottata in assenza dei presupposti e delle condizioni alla cui osservanza l'art. 9 della direttiva comunitaria 2009/147/CE (così come, in passato, l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE) prevede sia subordinato il rilascio. Risulterebbero in tal modo violati sia il vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione che le previsioni contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Per un verso, infatti, la direttiva 2009/147/CE subordina la deroga al divieto di cattura delle specie protette alla ricorrenza di determinate condizioni ed in misura non eccedente le piccole quantità, mentre l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, oltre a richiamare l'art. 9 della succitata direttiva comunitaria, precisa, al comma 3, che la deroga deve essere preceduta dalla acquisizione del parere espresso dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), già Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), ora sostituito.

Tali condizioni non sarebbero soddisfatte nel caso che interessa, come sarebbe confermato dal parere espresso, in senso negativo, dall'ISPRA in data 5 marzo 2010, ove si legge che, non essendo possibile, sulla base dei dati attualmente disponibili, fornire una nozione «oggettiva e scientificamente solida della piccola quantità cacciabile», non è consentita la deroga all'art. 9, comma 1, della direttiva 2009/147/CE.

Soggiunge il ricorrente che la Giunta regionale, onde determinare la «piccola quantità cacciabile», in mancanza di dati attuali, si è, invece, rifatta a quelli riferiti alle stagioni venatorie 2005/2006 e 2006/2007, non conformandosi al contenuto del parere reso dall'ISPRA e violando il dettato dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, definito «strumento adottato dallo Stato per governare in maniera unitaria le determinazioni regionali in materia di caccia».

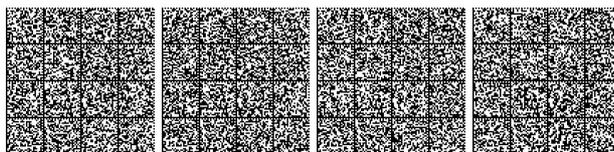
1.2.— Poiché la disposizione statale sopra richiamata detta misure di tutela inderogabili in favore dell'ambiente e dell'ecosistema, competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, la Regione, disattendendole, avrebbe ecceduto dalle proprie competenze, invadendo l'ambito di competenza esclusiva dello Stato.

Ricorda, ancora, il ricorrente che, proprio a seguito della adozione da parte della Regione Veneto di misure legislative volte a consentire la caccia in deroga, è stata aperta una procedura di infrazione di fronte agli organi della giurisdizione comunitaria, che, con sentenza C-573/08 del 15 luglio 2010, hanno sanzionato l'Italia in quanto il sistema di recepimento dell'art. 9 della direttiva 2009/147/CE quivi vigente non garantisce il rispetto delle condizioni da esso poste.

Conclude parte ricorrente rammentando che la delibera impugnata ha contenuto analogo a quello di talune leggi regionali (della Lombardia e della Toscana) già dichiarate illegittime con sentenza n. 266 del 2010, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

1.3.— Chiede, in conclusione, che sia dichiarato che non spetta alla Regione Veneto stabilire un regime di deroga all'art. 9 della più volte ricordata direttiva comunitaria 2009/147/CE, in mancanza dei requisiti minimi sanciti dal legislatore statale, in particolare non tenendo conto del fatto, evidenziato nel parere reso dall'ISPRA, che i dati attualmente disponibili non consentono di determinare, per le specie migratrici oggetto della delibera, in maniera oggettiva e scientificamente solida la piccola quantità cacciabile e che, pertanto, sia annullata la delibera della Giunta regionale del Veneto del 5 ottobre 2010, n. 2371.

2.— Si è costituita in giudizio la Regione Veneto concludendo, in via gradata, per la cessazione della materia del contendere, per la inammissibilità del ricorso ovvero per il suo rigetto.



Con riguardo alla prima ipotesi prospettata, la Regione rileva che il provvedimento impugnato, avente ad oggetto l'individuazione di talune deroghe al divieto di caccia, essendo destinato ad operare per la stagione venatoria 2010/2011, conclusasi riguardo alle specie in questione nell'autunno del 2010, ha oramai spiegato definitivamente i suoi effetti, sicché sarebbe venuto meno qualsivoglia interesse da parte dello Stato alla emananda decisione.

Relativamente alla dedotta inammissibilità del ricorso, la Regione osserva che in esso si dà per scontato il fatto che il contrasto fra il contenuto dell'atto impugnato ed il vincolo comunitario valga ad integrare la lesione di una attribuzione statale, ma che tale assunto sarebbe infondato. Ritiene, infatti, la Regione resistente che la direttiva comunitaria 2009/147/CE, oltre a fissare lo standard minimo di tutela della fauna protetta, individua i limiti in cui ne è consentita la deroga a scopo venatorio. Mentre per il primo profilo la direttiva incide sulla materia ambiente, di competenza statale, riguardo al secondo, la materia di riferimento è quella della caccia, di competenza regionale. Da ciò deriva che spetta alla Regione dare attuazione alla direttiva riguardo a questo secondo aspetto; né ha rilievo il fatto che dall'inadempimento degli obblighi derivanti dalla legislazione comunitaria possa derivare una responsabilità a carico dello Stato: infatti, ferme restando le attribuzioni regionali, lo Stato dispone di idonei strumenti, fra cui il potere di annullamento degli atti regionali previsto dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, per potere evitare tale rischio, senza che ciò comporti la sussistenza di un'attribuzione competenziale statale suscettibile di essere difesa con lo strumento del conflitto.

Conclude sul punto la resistente, osservando che l'inammissibilità del ricorso emerge anche dalla circostanza che la censura statale investe esclusivamente il profilo del corretto esercizio da parte della Regione delle sue attribuzioni in materia di governo della attività venatoria, in particolare riguardo alla congruità della motivazione addotta a sostegno della deliberazione impugnata, senza che sia contestata la sussistenza in capo alla Regione della competenza ad adottare l'atto in questione.

2.1.— Nel merito la Regione rileva che erra il ricorrente nell'affermare che il provvedimento impugnato è stato adottato in assenza dei necessari presupposti: in particolare non sarebbe vero che esso si discosta dal parere negativo, reso dall'ISPRA con nota del 5 marzo 2010.

Sul punto la Regione osserva, in primo luogo, che la direttiva 2009/147/CE non fa menzione di alcun parere, essendo questo preteso solo dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, in secondo luogo rivendica la natura non vincolante del parere medesimo, che, diversamente, avrebbe costituito un'inammissibile compressione della autonomia regionale.

Peraltro, il parere dell'ISPRA non sarebbe stato reso in senso negativo, in quanto l'ISPRA avrebbe ommesso di rendere il parere tecnico, sostenendo di non disporre dei dati necessari per poter determinare la piccola quantità cacciabile. Quindi la Regione ha svolto un'accurata istruttoria volta all'acquisizione di altri elementi per l'accertamento del dato richiesto, avvalendosi delle indicazioni desumibili dalla «Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli» predisposta dalla Commissione europea, giungendo alla definizione di piccola quantità cacciabile nella misura, definita «prudenziale», dell'1% della mortalità annua dei capi delle singole specie. Determinazione, poi, ulteriormente ridotta «nella proporzione di sei quattordicesimi» per l'eventualità, peraltro non verificatasi, che anche la limitrofa Regione Lombardia avesse deliberato di autorizzare il prelievo venatorio in deroga delle medesime specie per le quali esso è stato autorizzato dalla Regione Veneto.

In definitiva, ritiene la Regione, poiché la percentuale numerica di esemplari catturabili in deroga risulta essere, per ciascuna specie, di gran lunga inferiore alla soglia dell'1% della mortalità annua, essa è ampiamente idonea a soddisfare le esigenze di conservazione di tali specie, come è obiettivo della direttiva comunitaria in questione.

2.2.— Conclude, perciò, la resistente rilevando come essa, negli ultimi anni, ha costantemente disciplinato il prelievo venatorio in deroga (fra l'altro con la deliberazione oggetto del presente conflitto di attribuzione) attenendosi ai criteri contenuti nelle Direttive comunitarie – prescindendo pertanto da quelli fissati dalla sua legislazione regionale, oggetto di censura di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea – e conformandosi, sia nelle metodologie che nel rilevamento dei dati, alle indicazioni della giurisprudenza comunitaria desumibili dalla sentenza 15 dicembre 2005, in causa C-344/03, le quali hanno trovato conferma nella successiva sentenza 11 novembre 2010, in causa C-164/2009.

3.— Sono, altresì, intervenuti nel giudizio, con unica memoria, il World Wild Fund Italia Onlus ONG, l'Ente Nazionale Protezione Animali ENPA Onlus, la Lega Antivivisezione L.A.V. Onlus e la Lega Italiana Protezione degli Uccelli LIPU Birdlife Italia Onlus, tutti in persona dei rispettivi legali rappresentanti, associandosi alle conclusioni formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri delle quali chiedono, pertanto, l'accoglimento.

4.— Nell'imminenza della udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria illustrativa nella quale, contestata la eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla Regione Veneto, ribadisce che quest'ultima avrebbe leso la competenza statale avente ad oggetto la determinazione delle condizioni per poter derogare al regime, fissato in sede comunitaria, di tutela della fauna selvatica ed insiste, pertanto, nell'accoglimento del ricorso.



Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, nei confronti della Regione Veneto, conflitto di attribuzione fra enti, contestando la legittimità della delibera della locale Giunta regionale del 5 ottobre 2010, n. 2371 – pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione n. 79 del 12 ottobre 2010, recante «Stagione venatoria 2010/2011: applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9, comma 1, lettera c), della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Approvazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, della Legge regionale 12 agosto 2005, n. 13» – con la quale sono state individuate, come precisato nell'allegato A alla medesima delibera, le deroghe al regime di cacciabilità di talune specie di uccelli migratori.

Ritiene il ricorrente che il provvedimento derogatorio impugnato sia stato adottato in assenza dei presupposti e delle condizioni alla cui osservanza l'art. 9 della direttiva comunitaria 2009/147/CE (così come, in precedenza, l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE) prevede sia subordinato il rilascio. Risulterebbero in tal modo violati sia il vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione che le previsioni contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Per un verso, infatti, la direttiva 2009/147/CE subordina la deroga al divieto di cattura delle specie protette alla ricorrenza di determinate condizioni ed in misura non eccedente le piccole quantità, mentre l'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 precisa, al comma 3, che la deroga deve anche essere preceduta dalla acquisizione del parere espresso dall'INFS (ora sostituito dall'ISPRA).

Tali condizioni non sarebbero state soddisfatte nel caso che interessa, come sarebbe confermato dal parere espresso, in senso negativo, dall'ISPRA in data 5 marzo 2010, ove si legge che, non essendo possibile, sulla base dei dati allora disponibili, fornire una nozione «oggettiva e scientificamente solida della piccola quantità cacciabile» non sarebbe consentita la deroga all'art. 9, comma 1, della direttiva 2009/147/CE.

2.— Deve, in limine litis, valutarsi l'ammissibilità dell'intervento in giudizio spiegato dal World Wild Fund Italia Onlus ONG, dall'Ente Nazionale Protezione Animali ENPA Onlus, dalla Lega Antivivisezione LAV Onlus e dalla Lega Italiana Protezione degli Uccelli LIPU Birdlife Italia Onlus, tutti in persona dei rispettivi legali rappresentanti.

2.1.— Come più volte dichiarato da questa Corte, nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il ricorso o a resistervi, subendo tale regola l'eccezione relativa all'ipotesi in cui gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio di fronte agli organi della giurisdizione comune – ordinaria, amministrativa, tributaria, militare o contabile – in cui l'interventore sia parte e la pronuncia della Corte sia suscettibile di condizionare l'esito di tale giudizio (fra le molte, sentenze n. 279 del 2008, n. 368 del 2007, n. 312 del 2006).

Poiché, nel caso in questione, non è dato rinvenire la ricorrenza dei fattori che giustificano l'eccezione alla regola generale, i predetti interventi sono inammissibili.

3.— Preliminarmente alla valutazione della fondatezza, o meno, della stessa eccezione, avanzata dalla difesa della Regione resistente, volta alla affermazione della intervenuta cessazione della materia del contendere, è necessario, stante il contenuto sostanziale della pronuncia che in tal modo si sollecita, esaminare la ammissibilità del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri.

3.1.— Il ricorso è inammissibile.

Osserva, infatti, questa Corte che il ricorrente per sua stessa ammissione riconosce pienamente la spettanza in capo alla Regione resistente del potere di disporre deroghe al regime della cacciabilità delle specie migratorie come dettato dalla direttiva comunitaria 2009/147/CE. D'altra parte, l'espresso tenore normativo dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 non lascia al riguardo adito a dubbi là dove testualmente prevede che «Le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE» (riferimento quest'ultimo che, ad oggi, deve intendersi rivolto, senza che sia tuttavia cambiata la disciplina sostanziale, alla direttiva 2009/147/CE che ha sostituito quella ricordata nella citata disposizione legislativa statale).

In realtà, il ricorrente non lamenta uno sconfinamento della Regione all'interno di un ambito competenziale dello Stato, tale da lederne una attribuzione costituzionalmente tutelata, dato che l'effettivo oggetto delle doglianze statali è il modo attraverso il quale la competenza regionale in materia di deroghe alla cacciabilità degli uccelli migratori è stata esercitata, in particolare la mancata ottemperanza al contenuto del parere, obbligatorio, reso sul punto dall'ISPRA. In altre parole, ciò che si lamenta non è la spettanza del potere ma le modalità attraverso le quali questo è stato esercitato.

3.2.— La Corte ha, in molte occasioni, affermato che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la meno-



mazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2007, n. 99 del 1991, n. 285 del 1990 e n. 110 del 1970).

Ma, in questa ultima ipotesi, occorre che l'atto per il suo contenuto sia idoneo ad arrecare di per sé pregiudizio alla sfera di competenze costituzionali vantate dall'ente ricorrente. Nel caso – come quello in esame – in cui la lesione si sostanzia e si esaurisce nella mera presunta erronea applicazione della legge da parte dell'atto impugnato non sussiste materia per un conflitto di attribuzione, restando aperta, invece, la strada della ordinaria tutela giurisdizionale al fine di farne valere la affermata illegittimità, dato che il pregiudizio denunciato non sarebbe riconducibile ad un'autonoma attitudine lesiva dello stesso, ma soltanto al modo erroneo in cui è stata applicata la legge (in particolare sentenza n. 467 del 1997, ma, nello stesso senso, fra le altre, anche le sentenze n. 95 del 2003, n. 473 e n. 245 del 1992).

Nel caso in questione vi è un aggiuntivo elemento che esclude che il sopra descritto contrasto possa essere inquadrato nell'ambito dei conflitti tra enti sottoponibili al giudizio di questa Corte. Nello stesso corpo normativo della legge che il ricorrente ritiene violata è infatti contenuta, come sottolinea la resistente Regione, una disposizione che consentiva allo Stato, laddove avesse inteso reprimere con immediata tempestività la denunciata illegittimità della censurata delibera della Giunta regionale del Veneto, di annullare il provvedimento impugnato. L'art. 19-*bis*, comma 4, della legge n. 157 del 1992, prevede infatti che, entro il termine – introdotto a seguito della novella recata dall'art. 42, comma 3, lettera *a*), della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2009) – di due mesi dalla loro entrata in vigore, è in potere del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali di concerto con quello dell'ambiente e della tutela del territorio, annullare, se ritenuti in contrasto con la legislazione vigente e previa diffida alla Regione interessata, i provvedimenti con i quali sono state fissate deroghe al regime di cacciabilità delle specie animali. È, quindi, del tutto contraddittorio ed illogico sostenere che un atto la cui complessiva regolamentazione, non contestata dalla resistente, prevede anche la sua sottoposizione al potere di annullamento dello Stato possa determinare un *vulnus* alla sfera di attribuzioni costituzionali di quest'ultimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla delibera della Giunta regionale del Veneto del 5 ottobre 2010, n. 2371, recante «Stagione venatoria 2010/2011: applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9, comma 1, lettera c), della Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Approvazione ai sensi dell'art. 2, comma 1, della Legge regionale 12 agosto 2005, n. 13», con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria l'11 novembre 2011

Il cancelliere: MELATTI



N. 306

Ordinanza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Azione giudiziaria a tutela dei diritti fondamentali della persona – Esonero per l'autorità giudiziaria adita, dall'obbligo di redigere e trasmettere al pubblico ministero la denuncia e di effettuare segnalazioni all'autorità amministrativa competente all'emissione del provvedimento di espulsione - Mancata previsione - Lamentata violazione di una tutela giurisdizionale posta a garanzia dei diritti fondamentali della persona - Asserita inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - Carenza in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 2, comma 5, in combinato disposto con gli artt. 10-*bis* del medesimo decreto legislativo e 331, comma 4, cod. proc. pen.
- Costituzione, artt. 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 21, 23, 47 e 52; Convenzione di New York del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne e relativo protocollo opzionale; Dichiarazione delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 sull'eliminazione della violenza contro le donne; Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 30 aprile 2002 sulla protezione delle donne dalla violenza.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2, comma 5, 10-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e 331, comma 4, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale per i minorenni di Roma nel procedimento relativo a M.J. con ordinanza del 30 settembre 2010, iscritta al n. 84 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2011;

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

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Ritenuto che il Tribunale per i minorenni di Roma, con ordinanza del 30 settembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito: Carta dei diritti fondamentali), alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, ed



alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) «nel combinato disposto» con gli articoli 10-*bis* di detto decreto legislativo e 331, comma 4, del codice di procedura penale;

che, secondo l'ordinanza di rimessione, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Roma (*infra*: P.M.) ha chiesto, ai sensi dell'art. 330 del codice civile, che M.J., cittadino del Pakistan, sia dichiarato decaduto dalla potestà sui due figli minorenni, allegando, a conforto, una dichiarazione in cui J.N., moglie del predetto, premesso di avere raggiunto il marito in Italia, nel 2009, insieme ai figli, successivamente alla definizione del procedimento amministrativo per il ricongiungimento familiare, esponeva che questi l'aveva segregata in casa, sottoponendola a molteplici e ripetute minacce e vessazioni sino a quando ella, sottrattasi al suo controllo, aveva sporto denuncia alla Polizia di Stato ed era stata, quindi, ospitata in Roma in un centro pubblico di accoglienza per le donne che hanno subito violenza;

che, ad avviso del giudice *a quo*, J.N. non è comparsa all'udienza a tal fine fissata nel processo principale ed il suo difensore, dopo averne motivato l'assenza con il fatto che ella sarebbe stata priva del permesso di soggiorno e che il Tribunale per i minorenni avrebbe avuto l'obbligo di denunciarla per il reato previsto dall'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286 del 1998, introdotto dall'art. 1, comma 16, lettera *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), ha eccepito l'illegittimità costituzionale di detta norma, in riferimento agli artt. 24 e 117 Cost., denunciandone il contrasto «con il diritto alla tutela giurisdizionale a tutti riconosciuto», in considerazione «degli obblighi comunitari ed internazionali assunti dall'Italia in materia di protezione delle donne dalla violenza domestica»;

che il rimettente espone che, in virtù dell'art. 331, comma 4, cod. proc. pen., sarebbe tenuto a denunciare al pubblico ministero, senza ritardo, J.N., per il reato previsto e punito dal citato art. 10-*bis*, poiché tale obbligo non sarebbe escluso dall'eventuale ricorrenza di cause di giustificazione, ma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nel combinato disposto» con gli articoli 10-*bis* di detto decreto legislativo e 331, comma 4, cod. proc. pen., nella parte in cui dette norme non prevedono che, «nel caso sia proposta azione giudiziaria finalizzata alla tutela di diritti fondamentali della persona, l'autorità giudiziaria adita non sia tenuta né all'obbligo di redigere ed effettuare la denuncia al pubblico ministero di cui all'art. 331 comma quarto c.p.p., né ad alcuna segnalazione all'autorità amministrativa competente all'emissione del provvedimento di espulsione»;

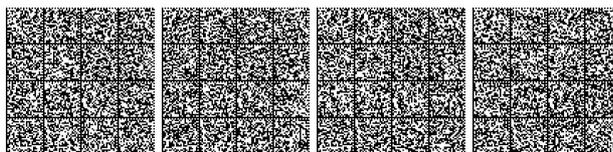
che, a suo avviso, siffatta questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante sia perché il diritto alla tutela giurisdizionale dovrebbe ritenersi vulnerato qualora colui che ne è titolare abbia la certezza che, «rivolgendosi all'autorità giudiziaria», è costretto all'autoincriminazione e, così facendo, «deve certamente essere sottoposto ad un procedimento penale», sia perché, nel giudizio principale, occorre procedere all'audizione dei figli minorenni di J.N., necessaria anche in virtù degli articoli 3 e 6, lettera *b*), della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata con legge 20 marzo 2003, n. 77 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996), e dell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali, e che, tuttavia, sarebbe impedita dalla mancata comparizione di quest'ultima;

che, in particolare, secondo il Tribunale per i minorenni, le norme censurate violerebbero gli artt. 2 e 24, primo comma, Cost., in quanto «l'esercizio dell'azione giurisdizionale a tutela di diritti fondamentali della persona risulta radicalmente inciso dalla certezza che a tale esercizio farà seguito sia l'incriminazione per il reato di cui all'art. 10-*bis*, sia l'avvio del procedimento amministrativo il cui esito è l'espulsione dal territorio nazionale»;

che dette disposizioni si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., anzitutto perché recano vulnus al principio di tutela giurisdizionale effettiva, il quale costituisce principio generale e fondante del diritto comunitario, derivante dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, confermato anche dagli artt. 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali;

che detti parametri costituzionali sarebbero, inoltre, lesi in quanto sussisterebbero «profili di contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», poiché la disciplina recata dalle norme censurate inciderebbe su diritti e libertà spettanti ad ogni individuo, indipendentemente dalla nazionalità, garantiti dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, il citato art. 10-*bis* realizzerebbe «una compressione dell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale», privandolo «di qualsiasi effettività», anche quando tale tutela, in virtù di principi stabiliti dall'art. 2 del Trattato UE e dagli artt. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali, è preordinata, come nella fattispecie oggetto del processo principale, ad assicurare l'effettività di diritti inerenti alla dignità della persona, compromessa o minacciata dalla violenza esercitata in danno delle donne, in ambito domestico;

che, infine, ad avviso del giudice *a quo*, «gli obblighi derivanti all'Italia dai principi e dalle determinazioni espresse sul tema dal diritto internazionale configurano profili di contrasto con l'art. 11 Cost.», venendo in rilievo:



la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge n. 132 del 1985, ed il Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000; la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 (il cui art. 1 precisa che il termine «violenza contro le donne» include ogni atto di violenza basato sul genere, inclusi quelli di coercizione e privazione arbitraria della libertà, posti in essere nella vita pubblica o nella vita privata); la Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002 (che ha impegnato gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e politiche al fine di assicurare alle donne l'esercizio e la protezione dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali);

che nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, a suo avviso, il rimettente ha denunciato un «combinato disposto», ma «il legame interpretativo» prospettato (e cioè il «combinato disposto») sarebbe stato «spezzato» dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 28 aprile 2011, C-61/11 PPU, El Dridi, secondo la quale al giudice nazionale spetta il potere di non applicare le norme del d.lgs. n. 286 del 1998 in contrasto con la direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare) e, tra queste, quelle che stabiliscono una sanzione detentiva nel caso di irregolare permanenza nel territorio nazionale, con conseguente insussistenza del presupposto dell'obbligo di denuncia e, quindi, della rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

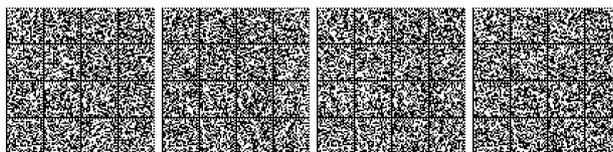
che la questione sarebbe, altresì, inammissibile perché dall'ordinanza di rimessione risulta che il giudizio principale è stato promosso dal P.M. e che J.N. è ospitata in un centro pubblico di accoglienza per le donne che hanno subito violenza, sicché la situazione di irregolarità in cui ella eventualmente versava era già conosciuta dall'autorità giudiziaria e dalla autorità di pubblica sicurezza, con la conseguenza che tale provvedimento «suscita perplessità laddove riconduce il rischio della denuncia penale, ai fini della rilevanza della questione, alla partecipazione della cittadina extra-comunitaria al processo»;

che, nel merito, le censure sarebbero infondate, poiché l'ordinamento prevede strumenti a garanzia della straniera extracomunitaria, assicurando piena tutela dei diritti fondamentali, «indipendentemente dall'incriminazione per il reato in esame (peraltro non più possibile, in base alla giurisprudenza comunitaria) o dalla segnalazione alla competente autorità amministrativa per l'espulsione»;

che, infine, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, gli articoli 17, 18 e 31, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 recano una disciplina che garantisce allo straniero extracomunitario il diritto ad una piena ed effettiva tutela giurisdizionale, non essendo giuridicamente rilevante che, qualora questi versi in una situazione di irregolarità, possa «di fatto avere delle remore» nell'esercitarlo, «per timore di rendere ulteriormente "evidente" la propria posizione», peraltro «nel caso di specie già nota alle autorità»;

Considerato che il Tribunale per i minorenni di Roma dubita, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito: Carta dei diritti fondamentali), alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, ed alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, della legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) «nel combinato disposto» con gli articoli 10-*bis* di detto decreto legislativo e 331, comma 4, del codice di procedura penale;

che, secondo il rimettente, l'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, «nel combinato disposto» con gli articoli 10-*bis* di detto decreto legislativo e 331, comma 4, cod. proc. pen., nella parte in cui dette norme non prevedono che, «nel caso sia proposta azione giudiziaria finalizzata alla tutela di diritti fondamentali della persona, l'autorità giudiziaria adita non sia tenuta né all'obbligo di redigere ed effettuare la denuncia al pubblico ministero di cui all'art. 331 comma quarto c.p.p., né ad alcuna segnalazione all'autorità amministrativa competente all'emissione del



provvedimento di espulsione», si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 24, primo comma, Cost., in quanto «l'esercizio dell'azione giurisdizionale a tutela di diritti fondamentali della persona risulta radicalmente inciso dalla certezza che a tale esercizio farà seguito sia l'incriminazione per il reato di cui all'art. 10-bis, sia l'avvio del procedimento amministrativo il cui esito è l'espulsione dal territorio nazionale»;

che le disposizioni censurate violerebbero, altresì, gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., anzitutto perché recano vulnus al principio di tutela giurisdizionale effettiva, che costituisce principio generale e fondante del diritto comunitario, derivante dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri dell'Unione europea, confermato anche dagli artt. 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali;

che, inoltre, detti parametri costituzionali sarebbero lesi in quanto sussisterebbero «profili di contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», conseguenti alla circostanza che la disciplina recata dalle norme censurate incide su diritti e libertà spettanti ad ogni individuo, indipendentemente dalla nazionalità, garantiti dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, il citato art. 10-bis realizzerebbe «una compressione dell'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale», privandolo «di qualsiasi effettività», anche quando tale tutela, in virtù di principi stabiliti dall'art. 2 del Trattato UE e dagli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali, è strumentale, come nella fattispecie oggetto del processo principale, a garantire l'effettività di diritti inerenti alla dignità della persona, compromessa o minacciata dalla violenza esercitata in danno delle donne, in ambito domestico;

che, infine, «gli obblighi derivanti all'Italia dai principi e dalle determinazioni espresse sul tema dal diritto internazionale configurano profili di contrasto con l'art. 11 Cost.», venendo in rilievo: la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge n. 132 del 1985, ed il Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000; la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 (il cui art. 1 precisa che il termine «violenza contro le donne» include ogni atto di violenza basato sul genere, inclusi quelli di coercizione e privazione arbitraria della libertà, posti in essere nella vita pubblica o nella vita privata); la Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002 (che ha impegnato gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e politiche al fine di assicurare alle donne l'esercizio e la protezione dei loro diritti umani e delle libertà fondamentali);

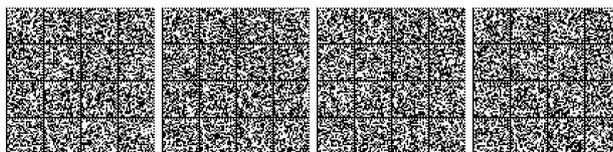
che, in linea preliminare, va rilevato che l'ordinanza di rimessione presenta carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito della questione;

che il giudice *a quo* non ha, infatti, precisato se e quali verifiche siano state svolte in ordine all'eventuale, asserita e perdurante situazione di irregolarità di J.N. alla data dell'ordinanza di rimessione (presupposto imprescindibile per la rilevanza della questione), come sarebbe stato necessario, soprattutto in considerazione delle circostanze della fattispecie, tenuto conto che, secondo tale provvedimento, è stata la predetta a denunciare alla Polizia di Stato i fatti i quali hanno dato origine all'instaurazione da parte del P.M. del processo principale ed ella, a seguito della denuncia, è stata ospitata presso un centro di accoglienza e, successivamente, è stata assistita da un centro provinciale per donne in difficoltà;

che, sotto un ulteriore e concorrente profilo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il rimettente è tenuto a motivare specificamente in ordine alla necessità di applicare la disposizione censurata ai fini della definizione della controversia, sussistente quando la norma riguardi il *thema decidendum* su cui egli è chiamato a pronunciare (sentenza n. 281 del 2010) e di essa debba essere fatta applicazione, quale passaggio obbligato ai fini della risoluzione della questione oggetto del giudizio principale (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2009 e n. 303 del 2007);

che il giudice *a quo* non ha, invece, esposto i motivi che dovrebbero far ritenere sussistente l'obbligo di denuncia anche qualora l'amaffiutorità di pubblica sicurezza, prima, e l'autorità giudiziaria, poi (in particolare, il P.M. presso il Tribunale per i minorenni di Roma, che ha promosso il giudizio principale), siano già venute a conoscenza del fatto oggetto dello stesso – come pure risulta dalla stessa ordinanza di rimessione – ed ha, altresì, ommesso di esplicitare le ragioni che, nel giudizio principale, dimostrerebbero la riconducibilità del denunciato pregiudizio a siffatto obbligo, anziché alle modalità della regolamentazione dell'espulsione conseguente all'accertamento del reato del citato art. 10-bis ed all'eventuale difetto di rimedi atti a renderla compatibile con il diritto dello straniero extracomunitario ad agire in giudizio a tutela dei diritti fondamentali allo stesso spettanti;

che, pertanto, anche indipendentemente dalla considerazione di ulteriori profili ostativi alla decisione nel merito, conseguenti alle modalità della denuncia del contrasto delle disposizioni censurate con norme del diritto dell'Unione europea (effettuata dal rimettente senza indicare le ragioni che osterebbero alla non applicazione del diritto interno da parte del giudice ordinario, con omissione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta un difetto di motivazione della rilevanza, tra le molte, sentenze n. 288 e n. 227 del 2010), la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 2, comma 5, 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e 331, comma 4, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 11, 24, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea, agli articoli 21, 23, 47 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna adottata a New York il 18 dicembre 1979, ratificata con legge 14 marzo 1985, n. 132 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18 dicembre 1979), al Protocollo opzionale a detta Convenzione, adottato il 6 ottobre 1999, firmato dall'Italia il 10 dicembre 1999, ratificato il 22 settembre 2000, alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne proclamata con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, e alla Raccomandazione Rec(2002)5 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza adottata il 30 aprile 2002, dal Tribunale per i minorenni di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0722

N. 307

Ordinanza 9 - 11 novembre 2011

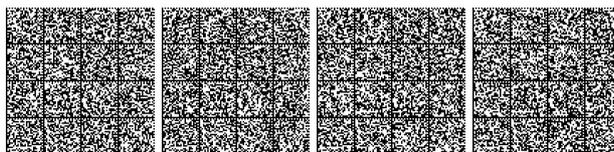
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari - Esclusione per i lavoratori extracomunitari che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. - Impossibilità per l'Amministrazione procedente di valutare la gravità del reato, l'allarme sociale da esso procurato, la condotta successiva tenuta dal lavoratore e la sua attuale pericolosità - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, art. 3.

Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari - Esclusione per i lavoratori extracomunitari che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. - Impossibilità per l'Amministrazione procedente di valutare la gravità del reato, l'allarme sociale da esso procurato, la condotta successiva tenuta dal lavoratore e la sua attuale pericolosità - Eccezione di inammissibilità della questione per omessa verifica della possibilità di pervenire ad un'interpretazione delle norme impugnate conforme a Costituzione - Reiezione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, art. 3.



Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari - Esclusione per i lavoratori extracomunitari che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen. - Impossibilità per l'Amministrazione procedente di valutare la gravità del reato, l'allarme sociale da esso procurato, la condotta successiva tenuta dal lavoratore e la sua attuale pericolosità - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità e di parità di trattamento - Carenze in punto di descrizione della fattispecie e di esatta identificazione della fattispecie normativa censurata - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Il Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia-Giulia nel procedimento vertente tra R.A. e l'U.T.G. — Prefettura di Udine ed altri, con ordinanza del 24 febbraio 2011, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2011;

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

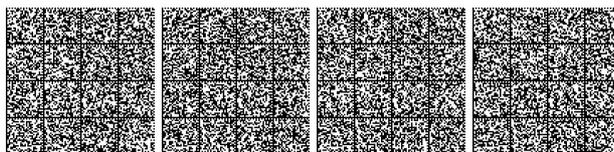
Udito nella camera di consiglio del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia-Giulia, con ordinanza del 24 febbraio 2011, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13, (*recte*: art. 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

che, secondo l'ordinanza di rimessione, nel giudizio principale, R.A., cittadino del Bangladesh, ha impugnato il provvedimento che ha rigettato l'istanza di regolarizzazione della propria posizione lavorativa, proposta in virtù del citato art. 1-ter, in quanto egli ha riportato una condanna per il reato di cui agli artt. 624 e 625 del codice penale, inflitta con sentenza pronunciata dal Tribunale di Roma, a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale;

che, ad avviso del TAR, le censure di violazione di legge e difetto di motivazione del provvedimento impugnato proposte dal ricorrente sarebbero infondate, poiché l'art. 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, dispone che non possono essere ammessi alla «procedura di emersione», prevista da detta norma, i lavoratori extracomunitari «che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del medesimo codice», tra i quali rientra quello ascritto a R. A.;

che, tuttavia, secondo il giudice *a quo*, siffatta disposizione violerebbe l'art. 3 Cost., nella parte in cui non consente «all'Amministrazione che istruisce il procedimento [di] valutare la gravità del reato, l'allarme sociale che lo stesso ha procurato, la condotta successiva tenuta» dal lavoratore extracomunitario e «l'attuale pericolosità» del medesimo;



che il rimettente ha accolto la domanda cautelare, sino all'esito della decisione della sollevata questione di legittimità costituzionale, ritenuta rilevante, in quanto l'art. 1-ter, comma 13, lettera c), comporterebbe il rigetto del ricorso proposto nel giudizio principale;

che, nel merito, secondo il TAR, la norma censurata violerebbe il suindicato parametro costituzionale ed i «principi di ragionevolezza e proporzionalità», poiché stabilisce la «medesima, grave conseguenza della non ammissione alla procedura di emersione» per i lavoratori extracomunitari i quali «hanno compiuto reati di rilevante gravità, e che generano allarme sociale», e per quelli di essi «incorsi in una sola azione disdicevole, di scarsissimo rilievo penale, e che abbiano successivamente seguito un percorso di riabilitazione o, avendo compreso il disvalore del proprio operato, abbiano in prosieguo tenuto una condotta di vita esente da mende»;

che detta disposizione si porrebbe, inoltre, in contrasto con il principio di parità di trattamento (art. 3 Cost.), a causa dello «automatismo» che la connota, in quanto stabilisce un'identica disciplina per «soggetti che si sono resi colpevoli di azioni di rilevanza penale, ma profondamente diverse per gravità e intensità del dolo», avendo questa Corte affermato che la disciplina della permanenza degli stranieri nel territorio dello Stato è riservata alla discrezionalità del legislatore ordinario, il quale, tuttavia, deve rispettare «il limite della ragionevolezza e proporzionalità (sentenze n. 104 del 1969, n. 144 del 1970 e n. 62 del 1994)»;

che, infine, il giudice *a quo* si dichiara «ben consapevole» del fatto che questioni analoghe a quella in esame, concernenti l'automatismo del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno nel caso di commissione di determinati reati, sono state dichiarate da questa Corte inammissibili o non fondate, ma, a suo avviso, soltanto perché «la giurisprudenza (in alcuni casi) aveva fornito un'interpretazione più "morbida" della norma», ovvero perché lo stesso legislatore ordinario avrebbe «mitigato il rigore» della disciplina, escludendo, in alcune ipotesi, la possibilità di rigettare l'istanza proposta dallo straniero extracomunitario a causa dell'irrogazione di una condanna penale e prevedendo la necessità di «valutare altri ed ulteriori elementi»;

che nel giudizio davanti a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata;

che, secondo l'interveniente, questa Corte avrebbe già dichiarato inammissibili censure analoghe a quelle in esame (sentenza n. 206 del 2007; ordinanze n. 218 del 2007, n. 44 del 2006, n. 126 del 2005), affermando che la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri richiede il bilanciamento di una molteplicità di interessi, riservato all'ampia discrezionalità del legislatore ordinario (sentenza n. 62 del 1994), e, quindi, la questione sarebbe inammissibile, per difetto di motivazione della rilevanza, poiché il TAR avrebbe indicato «in modo generico e apodittico» gli elementi di differenziazione della fattispecie in esame da quelle già valutate dalla giurisprudenza costituzionale;

che, a suo avviso, la questione sarebbe inammissibile anche perché il rimettente non avrebbe «esplorato la possibilità di pervenire a un'interpretazione delle norme impugnate conforme a Costituzione»;

che, nel merito, la questione sarebbe infondata, poiché, secondo questa Corte, la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri richiede il bilanciamento di una molteplicità di interessi, riservato all'ampia discrezionalità del legislatore ordinario (sentenza n. 62 del 1994), occorrendo garantire la valutazione della pericolosità sociale «solo per l'espulsione come misura di sicurezza», mentre il cosiddetto automatismo espulsivo «altro non è che il riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce anche per gli stranieri presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa» (sono richiamate la sentenza n. 129 del 1995 e l'ordinanza n. 146 del 2002);

che, quindi, il citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), non sarebbe manifestamente irragionevole e lesivo del principio di parità di trattamento, anche in quanto la sentenza n. 78 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni omologhe a tale norma (art. 33, comma 7, lettera c, della legge 30 luglio 2002, n. 189, recante «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo», ed art. 1, comma 8, lettera c, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, recante «Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari», convertito dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222), nella parte in cui prevedevano il rigetto dell'istanza di regolarizzazione della posizione lavorativa dello straniero extracomunitario in conseguenza della mera presentazione di una denuncia per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 cod. proc. pen., esclusivamente perché la denuncia «è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce»;



che, in definitiva, secondo l'interveniente, la norma censurata, escludendo la regolarizzazione della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari non in virtù della mera denuncia per determinati reati, bensì soltanto qualora sia stata pronunciata sentenza penale di condanna, che «costituisce adeguata e ragionevole “prova riguardo alla colpevolezza e pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce”», si sottrarrebbe alle censure svolte dal TAR;

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia-Giulia, con ordinanza del 24 febbraio 2011, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13, (*recte*: art. 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

che, secondo il rimettente, detta norma, avente ad oggetto la disciplina della regolarizzazione della posizione lavorativa degli stranieri extracomunitari, violerebbe l'art. 3 Cost., nella parte in cui dispone che «non possono essere ammessi alla procedura di emersione prevista» dalla stessa coloro i quali abbiano riportato condanna «per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381» del codice di procedura penale e non consente «all'Amministrazione che istruisce il procedimento [di] valutare la gravità del reato, l'allarme sociale che lo stesso ha procurato, la condotta successiva tenuta» dal lavoratore extracomunitario e «l'attuale pericolosità» del medesimo;

che, ad avviso del TAR, il citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), recherebbe vulnus al suindicato parametro costituzionale ed ai «principi di ragionevolezza e proporzionalità», poiché prevede la «medesima, grave conseguenza della non ammissione alla procedura di emersione» per i lavoratori extracomunitari i quali «hanno compiuto reati di rilevante gravità, e che generano allarme sociale», e per quelli di essi «incorsi in una sola azione disdicevole, di scarsissimo rilievo penale, e che abbiano successivamente seguito un percorso di riabilitazione o, avendo compreso il disvalore del proprio operato, abbiano in prosieguo tenuto una condotta di vita esente da mende»;

che detta disposizione violerebbe anche il principio di parità di trattamento (art. 3 Cost.), a causa dello «automatismo» che la connota, in quanto stabilisce un'identica disciplina per «soggetti che si sono resi colpevoli di azioni di rilevanza penale, ma profondamente diverse per gravità e intensità del dolo» e, inoltre, benché la disciplina della permanenza degli stranieri nel territorio dello Stato sia riservata alla discrezionalità del legislatore ordinario, questi è tenuto ad osservare il «limite della ragionevolezza e proporzionalità (sentenze n. 62 del 1994, n. 144 del 1970 e n. 104 del 1969)»;

che, infine, il giudice *a quo* si dichiara «ben consapevole» del fatto che questioni analoghe a quella in esame, concernenti l'automatismo del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno nel caso di commissione di determinati reati, sono state dichiarate da questa Corte inammissibili o non fondate, ma, a suo avviso, soltanto perché «la giurisprudenza (in alcuni casi) aveva fornito un'interpretazione più “morbida” della norma», oppure perché lo stesso legislatore ordinario avrebbe «mitigato il rigore» della disciplina, escludendo, in alcune ipotesi, la possibilità di rigettare l'istanza proposta dallo straniero extracomunitario a causa dell'irrogazione di una condanna penale e prevedendo la necessità di «valutare altri ed ulteriori elementi»;

che, in linea preliminare, va osservato che il rimettente ha concesso la misura cautelare sul presupposto della non manifesta infondatezza della questione sollevata e sino all'esito della decisione della stessa e, quindi, non ha esaurito la propria potestas iudicandi, con la conseguenza che, sotto questo profilo, la questione è ammissibile (per tutte, ordinanza n. 211 del 2011);

che l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione della rilevanza, proposta dall'interveniente sul rilievo che sarebbero state dichiarate inammissibili questioni analoghe a quella in esame, non è fondata, poiché la mancata, specifica valutazione di precedenti e di argomenti già svolti da questa Corte potrebbe comportare la manifesta infondatezza, non la manifesta inammissibilità della questione;

che l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo che il giudice *a quo* non avrebbe verificato la «possibilità di pervenire a un'interpretazione delle norme impugnate conforme a Costituzione» è del pari non fondata, poiché il TAR ha implicitamente, ma chiaramente indicato gli argomenti che impedirebbero di offrire un'interpretazione del citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), in grado di renderlo immune dalle censure proposte;

che, tuttavia, sempre in linea preliminare, va rilevato che l'ordinanza di rimessione presenta carenze in punto di descrizione della fattispecie e di esatta identificazione della fattispecie normativa censurata, tali da precludere lo scrutinio nel merito della questione;



che il giudice *a quo* ha contestato l'automatismo del diniego di regolarizzazione conseguente alla condanna irrogata per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 cod. proc. pen., ai quali rinvia l'art. 1-ter, comma 13, lettera c), senza tuttavia precisare, come sarebbe stato necessario, quale di dette disposizioni rilevi nella fattispecie oggetto del giudizio principale e, a fortiori, a quale delle molteplici ipotesi dalle stesse previste siano riferibili le censure;

che il TAR ha, infatti, dedotto soltanto che il ricorrente nel giudizio principale ha riportato condanna «per il reato di cui agli artt. 624 e 625 c.p.» ed ha ommesso di specificare con la dovuta precisione le aggravanti contestate al ricorrente (riportando con la necessaria esattezza l'ipotesi di reato oggetto della sentenza di applicazione della pena), indicazione questa imprescindibile al fine di stabilire la riconducibilità del reato all'art. 380, comma 2, lettera e), ovvero all'art. 381, comma 2, lettera g), cod. proc. pen., con la conseguenza che la fattispecie normativa rilevante nel processo principale ed oggetto di censura da parte del giudice *a quo* non risulta puntualmente individuata;

che siffatta omissione è di pregnante rilievo anche perché il rimettente, dolendosi dell'automatismo del diniego dell'istanza di regolarizzazione nel caso di sentenza di condanna irrogata per reati di differente rilevanza penale, alcuni dei quali, a suo avviso, sono «di rilevante gravità» e «generano allarme sociale», ha dimostrato di non voler affatto contestare la previsione da parte del citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), di detto automatismo per tutti i reati elencati negli articoli 380 e 381 cod. proc. pen. e, pertanto, avrebbe dovuto indicare con l'indispensabile precisione per quale di essi (rilevante nel giudizio principale) lo abbia censurato;

che, peraltro, a tale lacuna questa Corte non può porre rimedio né mediante un'identificazione meramente congetturale (operata cioè sulla scorta dei soli elementi di fatto genericamente indicati dal rimettente) dell'ipotesi di reato per la quale vi è stata condanna, né mediante l'esame degli atti processuali, non consentita in questa sede in ossequio al principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (da ultimo, ordinanza n. 260 del 2011);

che, pertanto, indipendentemente da ogni ulteriore valutazione in ordine all'ambiguità del petitum, connotato da profili di scarsa chiarezza ed indeterminatezza in ordine al contenuto dell'addizione richiesta, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia-Giulia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria l'11 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 308

Sentenza 9 - 11 novembre 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Molise - Insedimenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Individuazione della Valle del Tammaro quale area non idonea all'installazione dei detti impianti - Inosservanza delle modalità di svolgimento del procedimento prefigurate dalla normativa statale nella materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Violazione degli obblighi internazionali e comunitari assunti dallo Stato - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, art. 1, comma 1, lett. *a)*, che introduce la lett. *c-bis)* al comma 1 dell'art. 2 della legge Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *a)* ed *e)*, e terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 3, 4 e 10; d.m. dello sviluppo economico 10 settembre 2010, art. 17, e allegato 3, lett. *f)*; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009.

Energia - Norme della Regione Molise - Insedimenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Aree e siti non idonei all'installazione di impianti eolici - Inclusione delle aree e dei beni di notevole interesse culturale, nonché degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico, ai sensi del d.lgs. n. 2/2004 - Inosservanza delle modalità di svolgimento del procedimento prefigurate dalla normativa statale nella materia concorrente della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - Violazione degli obblighi internazionali e comunitari assunti dallo Stato - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, art. 1, comma 1, lett. *b)*, che introduce il comma *1-bis* all'art. 2 della legge Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22.
- Costituzione, art. 117, commi primo, secondo, lett. *a)* ed *e)*, e terzo; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 3, 4 e 10; legge 23 agosto 2004, n. 239; d.m. dello sviluppo economico 10 settembre 2010, art. 17, e allegato 3, lett. *f)*; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Il Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1°- 4 marzo 2011, depositato presso la cancelleria il 10 marzo 2011 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2011;

Udito nell'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

Udito l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri;



Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 10 marzo 2011, ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)», per contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *a)* ed *e)*, e terzo comma, della Costituzione.

1.1. — L'art. 1, comma 1, lettera *a)*, nell'introdurre la lettera *c-bis)* all'art. 2, comma 1, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise), individua la Valle del Tammaro e i rilievi che la delimitano tra le aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

1.2. — L'art. 1, comma 1, lettera *b)*, invece, inserisce il comma 1-*bis)* all'indicato art. 2 della legge regionale n. 22 del 2009, stabilendo che, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui all'allegato 3, lettera *f)*, del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, contenente le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, costituiscono aree e siti non idonei alla installazione degli impianti eolici, le aree e i beni di notevole interesse culturale, così dichiarati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi del medesimo decreto legislativo.

2. — Il ricorrente ritiene tali disposizioni in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12, commi 3, 4 e 10 del d.lgs. n. 387 del 2003, con il quale si è data attuazione alla direttiva CE del 27 settembre 2001, 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).

2.1. — In particolare, l'art. 12, comma 10, dispone che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree non idonee alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili nel rispetto delle linee guida nazionali adottate in sede di Conferenza unificata.

Queste ultime prevedono che le suddette aree sono individuate mediante l'indicazione di specifici siti e in relazione all'installazione di determinate tipologie e/o dimensioni di impianti, dovendo tale individuazione avvenire previo espletamento di una istruttoria approfondita (d.m. 10 settembre 2010, allegato 3, paragrafo 17).

Sarebbero, pertanto, in contrasto con le descritte prescrizioni le disposizioni regionali impuginate che prevedono un divieto generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

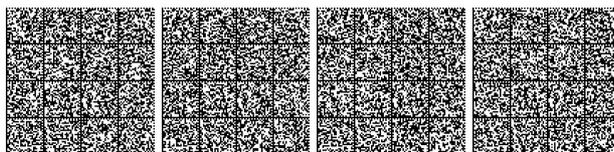
2.2. — L'art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge regionale n. 23 del 2010 contrasterebbe, inoltre, con l'art. 12, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti di energia alternativa sono soggetti ad un'autorizzazione unica, rilasciata dalla Regione o dalle Province delegate dalla stessa, anche a seguito di un'eventuale conferenza dei servizi alla quale partecipano le amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente del paesaggio e del patrimonio storico artistico.

I divieti previsti dalle norme regionali impuginate contrasterebbero con tali principi in quanto risultano posti senza il rispetto dell'*iter* procedimentale fissato dal legislatore nazionale sopra riportato.

3. — La normativa regionale censurata violerebbe, poi, l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

In particolare, il ricorrente ritiene che tale disciplina, nel porre gli indicati divieti di installazione di impianti di energia alimentati da fonti alternative, pregiudicherebbe il libero accesso al relativo mercato, creando una situazione di artificiosa alterazione della concorrenza fra le aree del Paese e tra i diversi modi di produzione dell'energia.

4. — Infine, le disposizioni regionali in esame violerebbero anche l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *a)*, della Costituzione, in quanto impedirebbero il rispetto degli impegni internazionali e comunitari assunti dallo Stato, i quali manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili, assumendo sul punto rilievo la già citata direttiva 2001/77/CE, e quella più recente del 23 aprile 2009, 2009/28/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).



Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)», per assertedo contrasto con l'art. 117, primo comma, secondo comma, lettere *a)* ed *e)*, e terzo comma, della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, lettera *a)*, introducendo la lettera *c-bis)* nell'art. 2, comma 1, della legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise), individua la valle del Tammaro e i rilievi che la delimitano tra le aree non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

L'art. 1, comma 1, lettera *b)*, a sua volta, inserisce il comma 1-*bis* nell'indicato art. 2 della legge regionale n. 22 del 2009, stabilendo che, ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui all'allegato 3, lettera *f)*, del decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010, contenente le linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, costituiscono aree e siti non idonei alla installazione degli impianti eolici, le aree e i beni di notevole interesse culturale, così dichiarati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi del medesimo decreto legislativo.

2. — Il ricorrente ritiene che tali disposizioni violino, innanzitutto, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 12, commi 3, 4 e 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), commi che sono espressivi di principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In particolare, l'art. 12, comma 10, citato, dispone che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree non idonee alla realizzazione di impianti da fonti rinnovabili solo a seguito dell'adozione, avvenuta con decreto ministeriale del 10 settembre 2010, delle linee guida nazionali da parte della Conferenza unificata.

Tale decreto stabilisce che le suddette aree possono essere individuate, previo espletamento di apposita istruttoria, solo con riferimento a specifici siti e in relazione all'installazione di determinate tipologie e/o dimensioni di impianti (allegato 3, paragrafo 17); diversamente, le norme impugnate prevedono un divieto generalizzato di localizzazione di tali impianti.

In secondo luogo, i suddetti divieti sarebbero anche in contrasto con l'art. 12, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, in quanto non consentirebbero il rispetto del procedimento previsto dal legislatore statale in materia di rilascio di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio dei suddetti impianti, impedendo ogni valutazione da parte delle amministrazioni coinvolte dalle richieste a tal uopo avanzate.

Il ricorrente ritiene, poi, che la disciplina impugnata incida sull'assetto del mercato, in quanto i divieti da essa previsti limiterebbero il libero accesso al mercato dell'energia, creando una situazione di artificiosa alterazione della concorrenza fra gli operatori delle diverse aree del Paese e tra i diversi modi di produzione dell'energia.

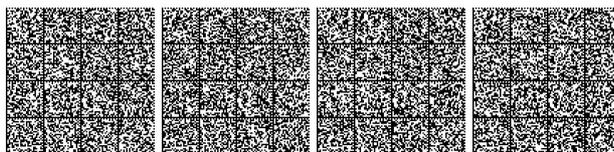
Infine, l'art. 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge regionale n. 23 del 2010 violerebbe l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *a)*, della Costituzione, in quanto impedirebbe il rispetto degli impegni internazionali e comunitari assunti dallo Stato con riferimento alla maggiore produzione di energia da fonti alternative.

3. — La questione è fondata.

3.1. — In via preliminare, appare necessario indicare il contenuto della disciplina statale rilevante ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale proposta.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Il comma 10 del citato art. 12 dispone che le linee guida devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. L'obiettivo delle linee guida, espressamente indicato, è quello di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». La norma in esame prevede che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione delle predette linee guida.

Queste ultime sono state adottate con il citato d.m. 10 settembre 2010, il quale, all'allegato 3 (paragrafo 17), indica i criteri e i principi che le Regioni devono rispettare al fine di individuare le zone nelle quali non è possibile realizzare gli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Il suddetto paragrafo 17, infatti, prevede che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al suddetto punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3. Lo stesso paragrafo stabilisce che il giudizio sulla non idoneità dell'area debba essere espresso dalle Regioni in seguito ad un'apposita istruttoria.



Quest'ultima deve avere ad oggetto la ricognizione delle disposizioni dirette alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale, che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali potrebbero determinare, in sede di autorizzazione, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni. L'allegato 3 prevede, poi, che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione «deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto» e che non può riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela».

3.2. — Alla luce del quadro normativo riportato, è possibile procedere all'individuazione della materia nel cui ambito si colloca la disciplina relativa al procedimento in esame.

Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il legislatore statale, nel dettare tale disciplina, ha «inteso trovare modalità di equilibrio» tra la competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio e quella concorrente in materia di energia (sentenza n. 275 del 2011). Si è, inoltre, precisato che «il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione» (sentenza n. 192 del 2011). In questa prospettiva, si giustifica l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida.

3.3. — Ciò premesso, le norme regionali impugnate sono in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

Le disposizioni censurate prevedono, infatti, un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Il legislatore regionale ha individuato le suddette aree senza una adeguata e preventiva istruttoria che tenesse conto dei diversi interessi coinvolti, così come prevista dalle suindicate linee guida, vietando l'installazione di ogni tipo di impianto alimentato da fonte di energia alternativa, indipendentemente dalla sua tipologia o potenza.

Questa Corte – in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo – ha affermato che il legislatore regionale non può procedere autonomamente all'individuazione dei siti nei quali non è consentita la costruzione dei suddetti impianti, potendo ciò avvenire solo sulla base delle linee guida nazionali di cui sopra (sentenze nn. 124 e 119 del 2010). In particolare, la Corte, con la sentenza n. 168 del 2010, nel dichiarare la illegittimità costituzionale di una norma regionale analoga a quella oggetto del presente scrutinio, ha affermato che non è consentito «alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» e ciò in quanto l'adozione delle linee guida nazionali, previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

4. — In definitiva, la Regione non ha osservato le modalità di svolgimento del procedimento prefigurate dalla normativa statale che, nella specie, costituisce corretta proiezione, sul piano normativo, delle competenze costituzionali rilevanti nel settore. Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 novembre 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria l'11 novembre 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 109

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Umbria - Modalità di nomina del direttore generale delle Aziende sanitarie - Nomina ad opera del Presidente della Giunta nell'ambito di un elenco di candidati predisposto dalla Giunta medesima - Lamentata mancanza di coinvolgimento del rettore dell'università nella predisposizione dell'elenco dei candidati idonei alla nomina nelle aziende ospedaliero-universitarie, in contrasto con la normativa statale che prevede l'intesa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, lesione dell'autonomia universitaria, lesione del principio di leale collaborazione tra Università e Regione.

- Legge della Regione Umbria, 20 luglio 2011, n. 6, art. 10, che inserisce gli artt. 12-bis e 12-ter nella legge 20 gennaio 1998, n. 3, con particolare riferimento ai commi 1 e 2 dell'art. 12-bis.
- Costituzione, artt. 33, comma sesto, 117, comma terzo, e 118; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 4, comma 2.

Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Umbria - Valutazione dell'attività del direttore generale - Previsione che la Giunta regionale disciplini le modalità e i criteri per la valutazione e disponga, con provvedimento motivato, la conferma dell'incarico o la risoluzione del contratto, previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria - Contrasto con la normativa statale secondo cui, con riguardo ai direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie, i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività e le relative procedure di conferma e revoca sono disciplinati da protocolli d'intesa tra regioni e università - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, lesione dell'autonomia universitaria, lesione del principio di leale collaborazione tra Università e Regione.

- Legge della Regione Umbria, 20 luglio 2011, n. 6, art. 10, che inserisce gli artt. 12-bis e 12-ter nella legge 20 gennaio 1998, n. 3, con particolare riferimento ai commi 1, 4, 6 dell'art. 12-ter.
- Costituzione, artt. 33, comma sesto, 117, comma terzo, e 118; d.lgs. 21 dicembre 1999, n. 517, art. 4, comma 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (CF 80224030587, per il ricevimento degli atti fax 06/96514000 e PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n.12;

Contro la Regione Umbria (CF 80000130544) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, Corso Vannucci n. 96, Perugia;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria n. 6/2011 del 20 luglio 2011, pubblicata nel BUR n. 32 del 27 luglio 2011, recante «Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale) e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 15», come da delibera del Consiglio dei Ministri. In data 22 settembre 2011.

FATTO

In data 27 luglio 2011 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria (BUR), la Legge Regionale n. 6 del 20 luglio 2011, con la quale sono state poste norme relative al «Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 1998, n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale) e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 15».



La legge regionale in esame, recante la disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali, presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

a) art. 12-*bis*, commi 1 e 2 che disciplinano le modalità di nomina del direttore generale delle Aziende sanitarie;

b) art.12-*ter* commi 1, 4 e 6, riguardante la valutazione dell'attività del direttore generale.

Le disposizioni sopra indicate eccedono dalle competenze regionali, violano precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 1 e 2.*

L'art. 12-*bis*, commi 1 e 2 della legge regionale impugnata disciplinano le modalità di nomina del direttore generale delle Aziende sanitarie, prevedendone la nomina ad opera del Presidente della Giunta regionale nell'ambito di un elenco di candidati idonei a ricoprire il suddetto ruolo, predisposto dalla Giunta medesima (art. 12-*bis*, comma 1).

In particolare, l'art. 12-*bis*, comma 2 definisce anche i criteri per la verifica dei requisiti necessari alla designazione, con facoltà di prevedere ulteriori titoli e attestazioni comprovanti una qualificata formazione ed attività professionale di direzione tecnica o amministrativa rispetto all'incarico da ricoprire (art. 12-*bis*, comma 2).

Tali disposizioni regionali, nella parte in cui disciplinano anche la nomina dei direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle strutture universitarie nella predisposizione dell'elenco dei candidati idonei alla nomina di direttore generale di tali aziende, circoscrivono la facoltà di scelta del Rettore, prevista dal comma 3 dell'art. 12, ad un una rosa di candidati previamente individuati dalla sola regione, con conseguente violazione del principio fissato all'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 517/1999, secondo il quale il direttore generale delle aziende ospedaliero-universitarie è nominato dalla regione acquisita l'intesa con il rettore dell'università.

Così disponendo, pertanto, tali norme regionali oltre a violare i menzionati principi fondamentali in materia di tutela della salute, riservati alla legislazione statale dal terzo comma dell'art. 117 Cost., ledono altresì l'autonomia universitaria di cui all'art. 33, sesto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione tra Università e Regione di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

2) *illegittimità costituzionale dell'art. 12-ter, commi 1, 4 e 6.*

L'art. 12-*ter*, riguardante la valutazione dell'attività del direttore generale, prevede che la Giunta regionale disciplini le modalità e i criteri per la valutazione dell'attività del direttore generale (comma 1) e disponga, con provvedimento motivato, la conferma dell'incarico o la risoluzione del contratto (comma 6).

Tale articolo stabilisce altresì (al comma 4) che ai fini della valutazione dell'attività compiuta dal direttore generale delle aziende ospedaliere la Giunta regionale acquisisca il parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio sanitaria.

Dette disposizioni, laddove ricomprendono tra i loro destinatari anche i direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie, contrastano con i principi fissati dal d.lgs. n. 517/1999 e, in particolare, con quanto previsto dall'art. 4, comma 2, secondo il quale i procedimenti di verifica dei risultati dell'attività dei direttori generali delle aziende ospedaliero-universitarie e le relative procedure, di conferma e revoca sono disciplinati da protocolli d'intesa tra regioni ed università.

Le disposizioni in esame, infatti, non rinviando ai suddetti protocolli d'intesa, ma prevedendo esclusivamente il parere della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria, non garantiscono la partecipazione della componente universitaria alla procedura di valutazione in questione.

Anche tali norme regionali pertanto, oltre a violare i menzionati principi fondamentali in materia di tutela della salute, riservati alla legislazione statale dal terzo comma dell'art. 117 Cost., ledono altresì l'autonomia universitaria



di cui all'art. 33, sesto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione tra università e Regione di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

La Corte costituzionale ha del resto più volte ribadito, con le sentenze nn. 217 e 68 del 2011 e 233 del 2006, il principio secondo il quale la Regione non può dettare unilateralmente disposizioni sul personale delle aziende ospedaliero-universitarie, ma deve garantire il principio dell'autonomia delle università e il principio di reale collaborazione tra università e Regione (artt. 33, 117 e 118 Cost.).

In particolare, con la sentenza n. 233 del 2006, codesta ecc.ma Corte ha giudicato incostituzionale l'art. 24 della legge della Regione Calabria n. 13 del 2005, riguardante la nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria, affermando che la norma impugnata «Nella parte in cui si applica alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria, che la Regione deve effettuare d'intesa con il Rettore dell'Università, va ricondotta nell'ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute, prevista dal terzo comma dell'art. 117 Cost. e, quindi, deve rispettare i principi fondamentali determinati dalla legge statale. Orbene, la disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed Università, regolata dal d.lgs. n. 517 del 1999, è affidata ai protocolli d'intesa stipulati dalla Regione con le università ubicate nel proprio territorio (art. 1, comma 1), previsti, tra l'altro, proprio al fine di informare tali rapporti al principio di leale cooperazione (art. 1, comma 2, lettera b).

Ne discende che anche la disciplina del procedimento finalizzato al raggiungimento dell'intesa richiesta per la nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria deve essere definita in uno specifico protocollo tra gli enti interessati (art. 4, comma 2, del decreto legislativo citato).

Conseguentemente, l'art. 24 della legge della Regione Calabria n. 13 del 2005 — che ha, invece, disciplinato autonomamente unilateralmente il procedimento di intesa in esame — ha leso gli evocati principi fondamentali, posti anche a tutela dell'autonomia universitaria garantita dall'art. 33, sesto comma, Cost., e deve perciò essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si applica anche alla nomina del direttore generale di azienda ospedaliero-universitaria».

Per i suddetti motivi, si ritiene di proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art.127 della Costituzione.

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. 12-bis, commi 1 e 2 che disciplinano le modalità di nomina del direttore generale delle Aziende sanitarie e l'art.12-ter commi 1, 4 e 6, riguardante la valutazione dell'attività del direttore generale della legge della Regione Umbria n. 6 del 20 luglio 2011, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 32 del 27 luglio 2011, Disciplina per l'attribuzione degli incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 20 gennaio 1998 n. 3 (Ordinamento del sistema sanitario regionale) e abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2005, n. 15», come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 22 settembre 2011.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 22 settembre 2011;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli affari regionali.

Roma, addì 25 settembre 2011

L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI



N. 110

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Marche - Previsione che i titolari di licenza di caccia ultrasessantacinquenni possano esercitare contemporaneamente nella stessa stagione venatoria, oltre alla caccia nelle “altre forme consentite dalla legge”, anche quella da appostamento fisso, e che i cacciatori che hanno scelto la forma di caccia da appostamento fisso possano praticare anche quella da appostamento temporaneo - Minor tutela della fauna selvatica, contrasto con la normativa statale di settore che non consente il cumulo delle varie forme di esercizio venatorio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente.

- Legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15, art. 22, comma 1, che inserisce i commi 5-*bis* e 5-*ter* nell’art. 27 della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 12, comma 5.

Ambiente - Caccia - Norme della Regione Marche - Calendario venatorio - Previsione che la Giunta regionale, sentiti l’istituto scientifico regionale e l’ISPRA, proponga al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l’approvazione del calendario venatorio regionale, che ha validità minima annuale e massima triennale - Minor tutela della fauna selvatica, lamentata adozione del calendario venatorio con legge anziché all’esito di un procedimento amministrativo, nonché introduzione del termine di validità triennale non consentito dalla normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente.

- Legge della Regione Marche 18 luglio 2011 n. 15 art. 26, comma 1, che sostituisce l’art. 30 della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, commi 2 e 4.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Marche, in persona del Presidente in carica;

Per l’impugnazione della legge regionale della Regione Marche n. 15 del 18 luglio 2011, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Marche n. 64 del 28 luglio 2011, recante modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 «Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria», negli articoli 22, comma 1 e 26, comma 1.

La legge regionale della Regione Marche n. 15/2011 modifica numerose disposizioni della legge regionale n. 7/1995, in materia di protezione della fauna selvatica.

In particolare, l’art. 22, comma 1, inserendo i commi 5-*bis* e 5-*ter* nell’art. 27 della legge regionale n. 7/1995, ha previsto che i titolari di licenza di caccia ultrasessantacinquenni possano esercitare contemporaneamente nella stessa stagione venatoria, oltre alla caccia nelle «altre forme consentite dalla legge» di cui al comma 3, lettera c), anche quella da appostamento fisso (comma 5-*bis*), e che i cacciatori che hanno scelto la forma di caccia da appostamento fisso possano praticare anche quella da appostamento temporaneo (comma 5-*ter*).

L’art. 26, comma 1 della medesima legge regionale n. 15/2011, poi, sostituisce l’articolo 30 della legge regionale n. 7/1995, concernente il calendario venatorio, e prevede che la Giunta regionale, sentiti l’istituto scientifico regionale e l’ISPRA, propone al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l’approvazione del calendario venatorio regionale, che ha validità minima annuale e massima triennale.

Queste due disposizioni appaiono illegittime per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell’articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

1. — Come riferito in premessa, l’art. 22, comma 1, legge regionale n. 15/2011, inserendo i commi 5-*bis* e 5-*ter* nell’art. 27 della legge regionale 7/1995, ha previsto che i titolari di licenza di caccia ultrasessantacinquenni possano esercitare contemporaneamente nella stessa stagione venatoria, oltre alla caccia nelle «altre forme consentite dalla legge» di cui al comma 3, lettera c), anche quella da appostamento fisso (comma 5-*bis*), e che i cacciatori che



hanno scelto la forma di caccia da appostamento fisso possano praticare anche quella da appostamento temporaneo (comma 5-ter).

L'art. 22, comma 1 così recita:

«Dopo il comma 5 dell'articolo 27 della L.R. n. 711995 sono inseriti i seguenti:

“5-bis. Per i titolari di licenza di caccia che hanno compiuto sessantacinque anni di età, la scelta della forma di cui alla lettera c) del comma 3, consente di esercitare la caccia anche nella forma di cui alla lettera b) del comma 3 medesimo.

5-ter. È consentito ai titolari di licenza di caccia, che hanno scelto la forma di cui alla lettera b) del comma 3, esercitare la caccia da appostamento temporaneo costituito da riparo artificiale mobile, inteso come telaio e copertura in tessuto”.

Tale previsione si pone in contrasto, in termini di minore tutela della fauna selvatica, con quanto disposto dall'articolo 12, comma 5 della legge statale n. 157/1992, dove si stabilisce quanto segue:

«Fatto salvo l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, l'esercizio venatorio stesso può essere praticato in via esclusiva in una delle seguenti forme: vagante in zona alpi, da appostamento fisso e nell'insieme delle altre forme di attività venatoria consentite dalla presente legge e praticata nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata».

Non è quindi consentito il cumulo delle varie forme di esercizio venatorio, cumulo che invece la legge regionale in esame autorizza espressamente, sia pure con limitato riferimento ai titolari di licenza di caccia ultrasessantacinquenni (comma 5-bis), o a coloro che hanno scelto la forma da appostamento fisso (comma 5-ter).

La disposizione qui impugnata integra pertanto una violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione ponendosi in contrasto con la normativa statale afferente alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella parte in cui individua standard minimi e uniformi di tutela da applicare sull'intero territorio nazionale.

In tal senso la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è costante: in tema di rapporto tra normativa statale e regionale in materia di caccia, sono sempre stati affermati limiti alla competenza regionale, nel senso che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, debba essere considerata un valore costituzionalmente protetto in relazione al quale si rinviene l'esigenza insopprimibile di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come «minime», nel senso che costituiscono un vincolo rigido che preclude ogni diminuzione dell'intensità della tutela.

La deroga da parte delle Regioni a tali norme statali è ammissibile quindi solo in termini di maggiore tutela per l'ambiente, ma non nel senso inverso, come invece avviene in forza della disposizione regionale in esame, che dunque deve essere dichiarata illegittima.

2. Del pari, la disposizione contenuta nell'articolo 26, comma 1, laddove sostituisce l'articolo 30 della legge regionale n. 7/1995, concernente il calendario venatorio, si pone in contrasto con l'articolo 117, comma 2, lettera s), Cost.

La novella prevede che la Giunta regionale, sentiti l'istituto scientifico regionale e l'ISPRA, propone al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l'approvazione del calendario venatorio regionale, che ha validità minima annuale e massima triennale.

L'art. 26, comma 1 così recita testualmente:

«L'articolo 30 della LR. n. 7 /1995 è sostituito dal seguente: «Art. 30 (Calendario venatorio regionale).

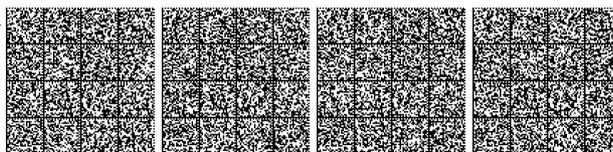
1. La Giunta regionale, sentiti l'OFR e l'ISPRA, propone al Consiglio regionale, entro il 31 maggio, l'approvazione del calendario venatorio regionale che ha validità minima annuale e massima triennale.

2. Nel calendario venatorio regionale devono essere individuate in particolare:

- a) le specie cacciabili e i periodi di caccia;
- b) le giornate di caccia;
- c) il carniere massimo giornaliero e stagionale;
- d) l'ora legale di inizio e di termine della giornata di caccia;
- e) i periodi e le modalità per l'addestramento dei cani da caccia.

3. Ogni cacciatore può allenare e utilizzare per l'esercizio venatorio contemporaneamente non più di due cani o non più di sei cani segugi; ogni squadra composta da due o tre cacciatori non può comunque utilizzare contemporaneamente più di sei cani di qualsiasi razza, compresi i meticci.”».

La nuova formulazione della norma consente quindi che il calendario venatorio venga approvato con legge regionale, peraltro con valenza anche triennale.



Ora, la legge statale n. 157/1992 regola le modalità di svolgimento dell'attività venatoria, ammettendone anche una differenziazione sul territorio, in modo da assicurare un prelievo venatorio delle specie cacciabili strettamente controllato secondo criteri di sostenibilità.

In particolare, il prelievo di individui delle varie specie deve essere collegato alla accertata disponibilità di fauna e alla capacità della stessa di riprodursi, previo costante monitoraggio e verifica, sotto la supervisione dell'ISPRA.

L'articolo 18, commi 2 e 4, legge n. 157/1992, dispone quanto segue:

«Comma 2: I termini di cui al comma 1 possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali. Le regioni autorizzano le modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1. L'autorizzazione regionale è condizionata alla preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori. La stessa disciplina si applica anche per la caccia di selezione degli ungulati, sulla base di piani di abbattimento selettivi approvati dalle regioni; la caccia di selezione agli ungulati può essere autorizzata a far tempo dal 1° agosto nel rispetto dell'arco temporale di cui al comma 1. Ferme restando le disposizioni relative agli ungulati, le regioni possono posticipare, non oltre la prima decade di febbraio, i termini di cui al presente comma in relazione a specie determinate e allo scopo sono obbligate ad acquisire il preventivo parere espresso dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), al quale devono uniformarsi. Tale parere deve essere reso, sentiti gli istituti regionali ove istituiti, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta.

[...] Comma 4: Le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria».

La deroga da parte delle Regioni di quanto stabilito in via generale dallo Stato con la legge n. 157/1992 può avvenire, dunque, solo per particolari specie, e in considerazione della peculiare situazione ambientale, all'esito di un procedimento amministrativo che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (cui è subentrato l'ISPRA, in forza del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 138/2008).

Le Regioni, al termine di questo procedimento, adottano annualmente, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria.

Tanto considerato, la novella contenuta nell'art. 26, legge regionale n. 15/2011 si pone in contrasto con le sopra citate norme statali di tutela minima della fauna selvatica, dal momento che consente che il calendario venatorio venga adottato attraverso lo strumento legislativo e con efficacia anche triennale.

In questo modo si configura una violazione del principio, sancito dalla norma statale, che la procedura di deroga dovuta alle particolari condizioni territoriali debba espletarsi con cadenza annuale, al fine di consentire da parte dell'ISPRA una corretta, e sempre attuale, valutazione delle condizioni ambientali e della consistenza delle specie di fauna sottoposte a prelievo venatorio.

La previsione di un calendario venatorio su base triennale non consente il richiesto monitoraggio di dette condizioni ambientali, e si pone evidentemente in termini di minor tutela per la fauna selvatica rispetto alla previsione normativa statale.

A ciò si aggiunga che l'art. 18, legge n. 157/1992 attribuisce in materia di calendario venatorio alla Regione una competenza non legislativa ma meramente «autorizzatoria», legittimando pertanto per la disciplina di tali aspetti l'adozione di provvedimenti amministrativi e non normativi.

Appare evidente che, qualora fosse ipotizzabile l'adozione del calendario venatorio con legge regionale, ne risulterebbe pregiudicato il profilo della essenziale verifica tecnica affidata all'ISPRA, sullo stato delle specie interessate ai sensi dell'articolo 18, commi 2 e 4 della citata legge n. 157/1992.

Si prospetterebbe infatti una sorta di controllo preventivo di legittimità, attribuito ad un organo tecnico dello Stato nei confronti dell'esercizio di una pretesa competenza legislativa della Regione; ciò che non appare trovare spazio nel vigente assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni come delineato dalla Costituzione.

Conclusivamente, gli articoli 22, comma 1 e 26, comma 1 della legge regionale n. 15/2011, dettando disposizioni difformi, in termini di minore tutela per la fauna selvatica rispetto agli standards minimi sanciti a livello nazionale, dalla normativa statale di riferimento afferente alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), per la quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, presenta profili di illegittimità costituzionale.



P.Q.M.

Si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità delle disposizioni sopra richiamate della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15.

Roma, addì 23 settembre 2011

L'Avvocato dello Stato: D'ASCIA

11C0630

N. 111

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2011
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentata esorbitanza dalla delega, lesione delle attribuzioni statutarie e, in subordine, introduzione di una condizione meramente potestativa, lamentata paralisi della autonoma potestà legislativa regionale fino al sopravvenire di atti la cui emanazione dipende dallo Stato, mancanza di intesa con la Conferenza unificata, e in subordine ultimo, deteriore trattamento rispetto alle Regioni ordinarie - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione della legge delega, violazione della potestà legislativa primaria della Regione speciale in materia di ordinamento degli uffici, degli enti locali e di contabilità regionale, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, artt. 76, 116, 117, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27; statuto Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, punto 1, 4, punto 1-bis, 48 e seguenti.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1736 del 23 settembre 2011 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da procura a margine del presente atto — dall'avv. Prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

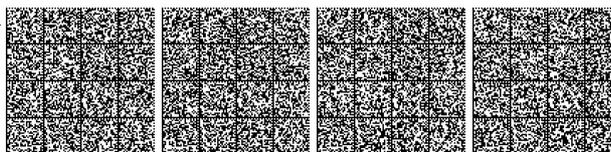
dell'articolo 37 (Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano), secondo periodo, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (pubblicato nella *G.U.* n. 172 del 26 luglio 2011), nella parte in cui tale disposizione prevede la immediata e diretta applicazione anche nella Regione Friuli-Venezia Giulia delle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei medesimi non risultino concluse le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sino al completamento delle medesime procedure;

Per violazione:

della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, con particolare riferimento agli artt. 1, comma 2, e 27, anche in connessione con l'art. 76 Cost.;

dello Statuto speciale adottato con legge costituzionale n. 1 del 1963, con particolare riferimento all'art. 4, punto 1 e 1-bis, nonché all'autonomia finanziaria di cui agli artt. 48 ss.;

del principio di leale collaborazione e delle disposizioni costituzionali che lo esprimono;



degli articoli 116, 117, 118 e 119 della Costituzione, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001;

Per i profili e nei modi di seguito illustrati.

F A T T O

Il presente ricorso si riferisce al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Il decreto ha un contenuto duplice.

Il Titolo primo «contiene i principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dei loro enti e organismi strumentali», ad eccezione dei sistemi contabili relativi al governo della spesa sanitaria, esclusi gli enti di cui al titolo secondo del presente decreto (art. 1, comma 3).

Le disposizioni del Titolo secondo si applicano agli «enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, come individuati all'articolo 19».

L'art. 19, a sua volta, precisa che il Titolo II contiene disposizioni «dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute» (comma 1); ed al comma 2 precisa che enti destinatari sono le regioni (per la parte del bilancio regionale che riguarda il finanziamento e la spesa del relativo servizio sanitario, nonché per la parte del finanziamento del servizio sanitario regionale direttamente gestito), le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, gli istituti zooprofilattici (art. 19, comma 2).

Poiché la Regione Friuli-Venezia Giulia non è coinvolta «nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale», ma finanzia la spesa sanitaria nell'ambito del proprio bilancio, le disposizioni del Titolo secondo non appaiono di per sé rivolte ad essa. Per questa parte, dunque, le censure prospettate nel presente ricorso sono proposte a titolo cautelativo, nel caso si dovesse opinare diversamente.

Sia le disposizioni del Titolo primo che quelle del Titolo secondo vengono dichiarate costituire «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione», finalizzate «alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione».

Quanto all'efficacia e al modo di operare del decreto legislativo n. 118 del 2011, l'art. 1, comma 2, prevede che «le Regioni adeguano con legge i propri ordinamenti alle presenti disposizioni» (con riferimento dunque ad entrambi i Titoli), e che qualora esse non provvedano all'adeguamento entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, le disposizioni di cui al Titolo I (e quelle degli stessi decreti di cui all'articolo 36, comma 5) trovino «immediata e diretta applicazione» sino all'adozione delle disposizioni regionali.

La stessa previsione di adeguamento, e di eventuale applicazione «immediata e diretta» dopo sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, non si trova nel Titolo secondo, di modo che permane una incertezza sulle modalità operative di questo: dal momento che, come sopra esposto, l'art. 1 prevede per tutte le disposizioni del decreto che le Regioni adeguino il proprio ordinamento entro sei mesi.

I riferimenti alle Regioni contenuti negli articoli 1 e 19 vanno intesi come rivolti alle Regioni a statuto ordinario.

Lo dimostra in primo luogo la considerazione della delega sulla quale il decreto legislativo n. 118 del 2011 si fonda, cioè la delega disposta dall'art. 2, comma 1 e comma 2, lett. h), della legge n. 42 del 2009, espressamente richiamati nelle premesse dell'atto. Tale legge, infatti, si riferisce alle Regioni a statuto ordinario (come è sancito dall'art. 1, comma 2, nonché dall'art. 27, comma 1, che rinvia per le autonomie speciali ad apposite norme di attuazione).

Lo dimostrano poi la storia e la struttura del testo.

Nel progetto portato all'attenzione delle Regioni per l'espressione dell'intesa in Conferenza Unificata (doc. 2, riportato limitatamente all'articolato), il riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano — in origine espressamente menzionate a fianco delle «Regioni» negli articoli 1 e 19 (il che comportava ovviamente anche l'inclusione delle Regioni speciali, e dunque della ricorrente Regione) — risultava soppresso dal testo approvato in via



preliminare dal Consiglio dei Ministri, nel quale era invece inserita una disposizione di raccordo del seguente tenore (articolo 35-*bis*):

La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

In sede di espressione dell'intesa le autonomie speciali chiedevano la riformulazione del predetto articolo 35-*bis*, nel seguente modo:

1. — Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono, anche nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e province autonome, laddove la finanza locale rientri nelle loro competenze, ad adeguare i propri ordinamenti contabili ai principi di cui al presente decreto legislativo ai sensi dei propri statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Senonché, l'art. 37 del decreto n. 118 del 2011 (nel quale è stato trasfuso il suggerito art. 35-*bis*) non solo non tiene conto della diversa formulazione data con l'intesa, ma inopinatamente contiene anche un secondo periodo così concepito: «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Si tratta della disposizione che forma oggetto della presente impugnazione.

Così facendo, infatti, il d.lgs. n.118 del 2011 detta una disciplina diretta e dettagliata di una materia di competenza regionale, andando oltre i limiti della delega e violando lo Statuto di autonomia, le norme di attuazione e gli altri parametri sopra enunciati nei modi che di seguito si illustreranno.

Pertanto, ad avviso della ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia la disposizione impugnata è lesiva della propria competenza e costituzionalmente illegittima per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 37, secondo periodo, per difetto di delega e violazione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 42 del 2009 e dell'art. 76 Cost.

Come illustrato in narrativa, l'art. 37 contiene Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Esso, in altre parole, è destinato a dichiarare la condizione delle autonomie speciali nei riguardi di una disciplina che — anche per il fatto di essere stata emanata in forza della delega posta dall'art. 2 della legge n. 42 del 2009 — non poteva essere destinata a riguardarle come diretti destinatari.

Il primo periodo corrisponde a quello che il Governo ha proposto alla Conferenza come articolo 35-*bis*. Come pure illustrato in narrativa, esso non corrisponde a quanto richiesto, su istanza delle stesse autonomie speciali, in sede di rilascio dell'intesa da parte della Conferenza Stato-Regioni, e tuttavia esprime ugualmente da un lato la circostanza che, appunto, le Regioni speciali e le Province autonome non sono disciplinate dalle disposizioni del decreto n. 118 del 2011, dall'altro però — e contemporaneamente — la circostanza che esse non sono destinate e non chiedono di rimanere al di fuori del sistema armonizzato di contabilità, ma debbono entrarvi nei tempi e nei modi definiti da apposite norme di attuazione degli Statuti speciali.

Infatti, secondo tale disposizione, «la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Senonché, in sede di emanazione del decreto alla predetta disposizione al primo periodo è stata unita una seconda disposizione, che forma ora il secondo periodo.

In base ad essa, «qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le dispo-



sizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Tale disposizione è qui impugnata come costituzionalmente illegittima.

Appare chiaro infatti, che a questo modo si sono ecceduti i limiti della delega conferita dal d.lgs. n. 42 del 2009.

Che la delega di cui all'art. 2 della legge n. 42 del 2009, con il suo riferimento alla «attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni», non intenda ricomprendere le Regioni speciali e le Province autonome è sempre stato pacifico lungo tutto il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, ed è del resto esplicito nella legge: la quale all'art. 1, comma 2, precisa che «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27».

Il significato chiaro ed univoco di tale esclusione è stato confermato da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 201 del 2010, che proprio per tale ragione ha giudicato inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Sicilia avverso numerose disposizioni della legge n. 42 del 2009, affermando che «non sono applicabili alla Regione Siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate» (punto 2 in diritto).

L'art. 27, in particolare, fissa appunto (come dice la sua intitolazione) le modalità di Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. E lo strumento al quale tale disposizione rinvia è — come è ovvio — quello delle norme di attuazione dello Statuto.

Dunque, disporre l'applicazione diretta alle autonomie speciali delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 fuoriesce dalla delega e contraddice il sistema della legge n. 42 del 2009.

Ovviamente, poiché il limite contenuto dalla delega è volto a salvaguardare la specialità delle Regioni differenziate, la ricorrente Regione è legittimata a denunciare la violazione dell'art. 76, che si riflette in una menomazione delle sue prerogative.

2) Illegittimità costituzionale dell'articolo 37, secondo periodo, per violazione della potestà primaria della Regione stabilita dall'art. 4, punti 1 e 1-bis, dello Statuto.

Accanto a questo, tuttavia, la Regione Friuli-Venezia Giulia intende far qui valere la violazione della propria competenza legislativa, in primo luogo nei termini in cui essa è riconosciuta dallo Statuto di autonomia.

Infatti, la Regione ha potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici (art. 4, n. 1). Che tale materia comprenda la contabilità regionale è pacifico, dal momento che sin dalla sentenza n. 107 del 1970 la Corte costituzionale non solo ha affermato, in termini generali, che il bilancio e la contabilità «rappresentano mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli», ma ha specificamente riconosciuto (con specifico riferimento anche allo Statuto del Friuli-Venezia Giulia, pur se il giudizio aveva ad oggetto una legge della Regione Sardegna) che, appunto, nell'ordinamento degli uffici «va ricompreso il potere di regolare tanto la composizione, quanto anche le competenze degli organi regionali» e che «fra queste ultime sono certamente da includere la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziate».

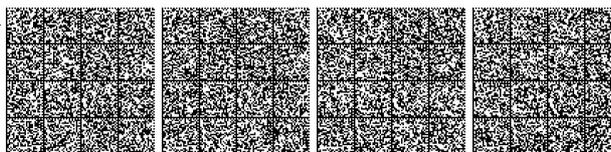
Ora, sembra evidente che in una materia di potestà legislativa primaria, soggetta ai tipici vincoli della Costituzione e degli obblighi internazionali, ai principi generali dell'ordinamento e alle norme fondamentali di riforma dello Stato, non può essere semplicemente disposto che in assenza di completamento delle procedure relative all'emanazione di apposite norme di attuazione dello Statuto alla disciplina regionale si sostituisce la disciplina statale: perché ciò equivale ad una forzosa espropriazione delle potestà legislative riconosciute dallo Statuto.

Analogamente dicasi per quanto riguarda la statuizione delle regole che riguardano gli enti locali, in forza della potestà legislativa primaria riconosciuta alla Regione dall'art. 4, punto 1-bis, dello Statuto.

3) In subordine al punto 2. Specifica illegittimità costituzionale dell'articolo 37, secondo periodo, nella parte in cui dispone l'applicazione diretta della normativa statale «qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure» di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto.

Come esposto al punto precedente, la diretta applicazione della normativa statale al di fuori dei vincoli posti alla potestà legislativa primaria è di per sé costituzionalmente illegittima.

A ciò tuttavia si aggiunge uno specifico profilo di illegittimità, in relazione al fatto che la «condizione» alla quale la disposizione ora citata subordina la semplice e diretta applicazione delle norme statali è per lo Stato stesso mera-



mente potestativa. Infatti, l'art. 65 dello Statuto dispone che «con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto». Risulta dunque evidente che l'emanazione delle norme di attuazione avviene con atto dello Stato, e che la Regione non è affatto in grado di controllare i tempi di formazione e (meno ancora) di emanazione delle norme di attuazione.

La disposizione qui impugnata avrebbe potuto avere una logica — ferma restandone ad avviso della Regione l'illegittimità costituzionale per alterazione del sistema statutario — ove l'applicazione della normativa statale fosse stata fatta dipendere dalla mancata emanazione di una legge regionale di adeguamento: in tal caso, infatti, l'applicazione delle norme statali sarebbe stata la conseguenza di un dovere posto in capo alla Regione. Non può avere logica alcuna, invece, che si faccia discendere una conseguenza negativa per la Regione dalla mancata emanazione di un atto dello Stato!

In subordine al punto precedente, dunque, risulta chiaro che la norma dell'art. 37, secondo periodo, che dispone l'applicazione diretta della normativa statale è costituzionalmente illegittima anche in quanto dispone tale applicazione facendola dipendere da un evento che non sta nella disponibilità della Regione, ma essenzialmente nella disponibilità dello Stato.

Sia consentito di notare che in relazione alle Regioni ordinarie l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che esse «adeguano con legge i propri ordinamenti alle presenti disposizioni», e che qualora esse non provvedano all'adeguamento entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, le disposizioni di cui al Titolo I (e quelle degli stessi decreti di cui all'articolo 36, comma 5) trovino «immediata e diretta applicazione» sino all'adozione delle disposizioni regionali.

È evidente che l'inserimento della disposizione qui impugnata ha privato di ogni logica la disciplina rispettiva delle Regioni ordinarie e delle Regioni speciali.

4) Sempre in subordine al punto 2. Specifica illegittimità costituzionale dell'articolo 37, secondo periodo, nella parte in cui dispone che la normativa statale subentrata si applica «sino al completamento delle procedure» di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto.

Se pure in denegata ipotesi fosse legittima la diretta applicazione della normativa statale in luogo di quella regionale, se pure fosse legittimo — sempre in denegata ipotesi — farla derivare dalla mancata tempestiva emanazione di nuove norme di attuazione dello Statuto, ugualmente risulterebbe, ad avviso della ricorrente Regione, palesemente illegittimo disporre l'applicazione di tali norme «sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto».

Ciò, infatti, comporta una paralisi della autonoma potestà legislativa regionale che non è ammessa dallo Statuto e non ha alcuna giustificazione costituzionale. Potrà infatti discutersi in quale misura i principi di coordinamento dettati dallo Stato vincolino la potestà primaria della Regione, ma ciò che non può assolutamente giustificarsi è il totale blocco della potestà legislativa della Regione, fino al sopravvenire di atti la cui emanazione dipende in definitiva dallo Stato.

Sotto tale profilo la condizione delle autonomie speciali sarebbe persino peggiore rispetto a quella delle Regioni ordinarie, per le quali l'applicazione della normativa statale vale «sino all'adozione delle disposizioni regionali», senza alcun blocco della relativa potestà legislativa.

5) Violazione del principio di leale collaborazione e ulteriore violazione della legge di delega, in relazione al disposto dell'art. 2, comma 3.

Nelle premesse del d.lgs. n. 118 del 2011, qui impugnato, si legge tra l'altro: «vista l'intesa sancita in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nella riunione del 3 marzo 2011».

Senonché, come qui illustrato, il secondo periodo dell'art. 37 non era affatto contenuto nel testo sul quale l'intesa si è formata. Ora, è ben noto che per quanto riguarda i decreti legislativi per il Governo la posizione espressa dalla Conferenza Stato-Regioni o Unificata non può essere vincolante in termini assoluti - data la responsabilità propria del Governo, dovuta in relazione all'art. 76 della Costituzione.

Tuttavia, proprio per assicurare le rilevanze dell'intesa prescritta l'art. 2, comma 3, della legge di delega n. 42 del 2009 dopo aver previsto la trasmissione degli schemi di decreto legislativo alle Camere «previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281» dispone quanto segue:

«In mancanza di intesa nel termine di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta».



Sembra dunque evidente che è viziata la deliberazione del Consiglio dei Ministri, ove esso venga assunta in mancanza di intesa, senza ottemperare al dovere di motivazione. A maggiore ragione appare viziata la deliberazione, ove esso dichiararsi raggiunta l'intesa, discostandosene invece in una parte sostanziale.

Sembra evidente come un tale comportamento violi, oltre che la specifica previsione della legge di delega, il principio di leale collaborazione.

Dunque, se la vicenda qui descritta è esattamente ricostruita, l'impugnata disposizione risulta costituzionalmente illegittima anche in quanto deliberata in mancanza di intesa con la Conferenza, senza la relazione che ne illustri le ragioni ed anzi dichiarando — infondatamente — di seguire l'intesa raggiunta.

6) Ancora in subordine al punto 2. Violazione delle stesse regole costituzionali relative alle Regioni ordinarie (artt. 117, 118 e 119 Cost.), ove esse fossero applicabili in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

La ricorrente Regione ritiene che nella presenta vicenda il grado di autonomia che ad essa garantisce lo Statuto speciale, attraverso le regole della potestà primaria, sia maggiore di quella che il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione assicura alle Regioni a statuto ordinario.

Del resto, lo stesso legislatore della legge n. 42 del 2009 ha disposto chiaramente in questo senso: le regole di contabilità fanno parte, per tale legge, di quel «corpo» di autonomia finanziaria che nella Regione Friuli-Venezia Giulia trova espressione negli artt. 48 ss.

Nella stessa logica, del resto, lo stesso d.lgs. n. 118 del 2011 contiene un riferimento che doveva essere di mero rinvio a quanto disposto dalla legge n. 42.

Viceversa, si è sopra illustrato come nell'ipotesi della mancata tempestiva emanazione delle norme di attuazione dello Statuto la situazione delle Regioni speciali verrebbe ad essere, paradossalmente e contraddittoriamente, sotto diversi profili deteriore rispetto a quella delle Regioni ordinarie: sia in quanto la diretta applicazione della normativa statale dipenderebbe da un evento che esse non controllano, sia in quanto la loro potestà legislativa verrebbe ad essere limitata fino a tale evento, sia infine in quanto l'art. 37 si riferisce alle disposizioni di tutto il decreto e non alle sole disposizioni del Titolo primo.

Tale paradossale e contraddittoria situazione sarebbe in contrasto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che vuole attribuita alle Regioni speciali il livello massimo di autonomia previsto dall'ordinamento.

Tale argomento viene prospettato dalla Regione in estremo subordine, al fine di evidenziare le incongruità generate dall'improvvisato inserimento della disposizione qui contestata nel testo del decreto.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37, secondo periodo, del decreto legislativo n. 118 del 2011, nelle parti, sotto i profili e nei termini esposti nel presente ricorso.

Padova-Roma, 24 settembre 2011

Prof. avv. Giandomenico FALCON

Allegati:

- 1) Deliberazione della Giunta regionale n. 1736 del 23 settembre 2011.
- 2) Articolato del decreto presentato alla Conferenza Stato-Regioni.
- 3) Verbale del 10 febbraio 2011 della Conferenza delle Regioni e Province autonome.



N. 112

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 settembre 2011
(della Provincia autonoma di Trento)

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentata esorbitanza dalla delega, lesione delle attribuzioni statutarie, alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali designato dallo Statuto e dalle norme di attuazione, estraneità all'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della legge delega, lesione delle competenze statutarie della Regione in materia di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, e di igiene e sanità, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, art. 76; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 80, 81, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sanità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Applicabilità alle autonomie speciali - Lamentata esorbitanza dalla delega, lesione delle attribuzioni statutarie, alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali designato dallo Statuto e dalle norme di attuazione, contrasto con l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni - Lamentata irragionevolezza dell'interferenza dello Stato, che non concorre al finanziamento della spesa sanitaria della Regione speciale - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata lesione delle competenze statutarie della Regione in materia di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, e di igiene e sanità, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, lett. k).
- Costituzione, art. 76; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 80, 81, 83, 104, 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale del 16 settembre 2011, n. 1981 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27601 del 23 settembre 2011 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Susarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, pubblicato nella *G.U.* n. 172 del 26 luglio 2011, limitatamente a:

articolo 29 (Principi di valutazione specifici del settore sanitario), comma 1, lettera k, nella parte in cui si riferisce espressamente alle province autonome:

articolo 37 (Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano), secondo periodo, nella parte in cui prevede la immediata e diretta applicazione anche nella provincia autonoma di Trento delle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, qualora

entro sei mesi dall'entrata in vigore dei medesimi non risultino concluse le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sino al completamento delle medesime procedure;



Per violazione:

degli articoli 8, n. 1), 9, n. 10) e 16 dello Statuto speciale;
del Titolo VI, ed in particolare degli articoli 79, 80, 81 e 83;
degli articoli 104 e 107, dello Statuto speciale;
del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articolo 2;
del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare articolo 16;
del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, in particolare articolo 8;
della legge 5 maggio 2009, n. 42, anche in connessione con l'art. 76 Cost.;
del principio di ragionevolezza e del principio di leale collaborazione.

F A T T O

Il presente ricorso si riferisce al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Il decreto ha un contenuto duplice.

Il Titolo primo «contiene i principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e dei loro enti e organismi strumentali», ad eccezione dei sistemi contabili relativi al governo della spesa sanitaria, esclusi gli enti di cui al titolo secondo del presente decreto (art. 1, comma 3).

Le disposizioni del Titolo secondo si applicano agli «enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, come individuati all'articolo 19».

L'art. 19, a sua volta, precisa che il Titolo II contiene disposizioni «dirette a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte dei predetti enti, nonché a dettare i principi contabili cui devono attenersi gli stessi per l'attuazione delle disposizioni ivi contenute» (comma 1); ed al comma 2 precisa che enti destinatari sono le regioni (per la parte del bilancio regionale che riguarda il finanziamento e la spesa del relativo servizio sanitario, nonché per la parte del finanziamento del servizio sanitario regionale direttamente gestito), le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, gli istituti zooprofilattici (art. 19, comma 2).

Poiché la Provincia autonoma di Trento non è coinvolta «nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale», ma finanzia la spesa sanitaria nell'ambito del proprio bilancio, le disposizioni del Titolo secondo non appaiono di per sé rivolte alla Provincia autonoma di Trento. Per questa parte, dunque, le censure prospettate nel presente ricorso sono proposte a titolo cautelativo, nel caso si dovesse opinare diversamente.

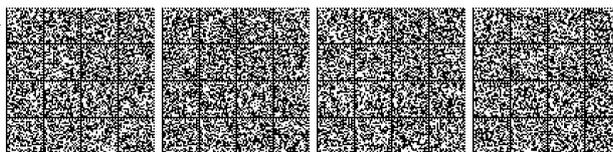
Sia le disposizioni del Titolo primo che quelle del Titolo secondo vengono dichiarate costituire «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione», finalizzate «alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione».

Quanto all'efficacia e al modo di operare del decreto legislativo n. 118 del 2011, l'art. 1, comma 2, prevede che «le Regioni adeguano con legge i propri ordinamenti alle presenti disposizioni» (con riferimento dunque ad entrambi i Titoli), e che qualora esse non provvedano all'adeguamento entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, le disposizioni di cui al Titolo I (e quelle degli stessi decreti di cui all'articolo 36, comma 5) trovino «immediata e diretta applicazione» sino all'adozione delle disposizioni regionali.

La stessa previsione di adeguamento, e di eventuale applicazione «immediata e diretta» dopo sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, non si trova nel Titolo secondo, di modo che permane una incertezza sulle modalità operative di questo: dal momento che, come sopra esposto, l'art. 1 prevede per tutte le disposizioni del decreto che le Regioni adeguino il proprio ordinamento entro sei mesi.

I riferimenti alle Regioni contenuti negli articoli 1 e 19 vanno intesi come rivolti alle Regioni a statuto ordinario.

Lo dimostra in primo luogo la considerazione della delega sulla quale il decreto legislativo n. 118 del 2011 si fonda, cioè la delega disposta dall'art. 2, comma 1 e comma 2, lettera h), della legge n. 42 del 2009, espressamente richia-



mati nelle premesse dell'atto. Tale legge, infatti, si riferisce alle Regioni a statuto ordinario (come è sancito dall'art. 1, comma 2, nonché dall'art. 27, comma 1, che rinvia per le autonomie speciali ad apposite norme di attuazione).

Lo dimostrano poi la storia e la struttura del testo.

Nel progetto portato all'attenzione delle Regioni per l'espressione dell'intesa in Conferenza Unificata (doc. 3, riportato limitatamente all'articolato), il riferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano — in origine espressamente menzionate a fianco delle «Regioni» negli articoli 1 e 19 (il che comportava ovviamente anche l'inclusione delle Regioni speciali) — risultava soppresso dal testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, nel quale era invece inserita una disposizione di raccordo del seguente tenore (articolo 35-*bis*):

La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

In sede di espressione dell'intesa le autonomie speciali chiedevano la riformulazione del predetto articolo 35-*bis*, nel seguente modo:

1. — Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano provvedono, anche nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e province autonome, laddove la finanza locale rientri nelle loro competenze, ad adeguare i propri ordinamenti contabili ai principi di cui al presente decreto legislativo ai sensi dei propri statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione».

Senonché, l'art. 37 del decreto n. 118 del 2011 (nel quale è stato trasfuso il suggerito art. 35-*bis*) non solo non tiene conto della diversa formulazione data con l'intesa, ma inopinatamente contiene anche un secondo periodo così concepito:

«Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Si tratta della disposizione che forma oggetto della presente impugnazione.

Così facendo, infatti, il d.lgs. n.118 del 2011 detta una disciplina diretta e dettagliata di una materia di competenza provinciale, andando oltre i limiti della delega e violando lo Statuto di autonomia e le norme di attuazione nei modi che di seguito si illustreranno.

Accanto alla disposizione sopra menzionata, forma oggetto del presente ricorso anche l'articolo 29, comma 1, lettera k, nella parte in cui esso, nel riferirsi alle situazioni nelle quali «le singole regioni non esercitano la scelta di gestire direttamente presso la regione ... una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario», pone accanto a «la regione» anche un riferimento a «la provincia autonoma».

Per vero, la ricorrente Provincia ritiene che con ogni evidenza tale riferimento costituisca null'altro che un difetto di coordinamento del testo, in relazione alle modifiche concordate nella sede della Conferenza Stato-Regioni, e che dunque già in via interpretativa di esso non si debba tenere conto.

Tuttavia, per ragioni di chiarezza e certezza del diritto, anche di tale riferimento si chiede qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Infatti, ad avviso della ricorrente Provincia autonoma di Trento le disposizioni impugnate sono lesive della propria competenza e costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'articolo 37, secondo periodo.

Come illustrato in narrativa, l'art. 37 contiene Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Esso, in altre parole, è destinato a dichiarare la condizione delle autonomie speciali nei riguardi di una disciplina che — anche per il fatto di essere stata emanata in forza della delega posta dall'art. 2 della legge n. 42 del 2009 — non poteva essere destinata a riguardarle come diretti destinatari.



Il primo periodo corrisponde a quello che il Governo ha proposto alla Conferenza come articolo 35-bis. Come pure illustrato in narrativa, esso non corrisponde a quanto richiesto, su istanza delle stesse autonomie speciali, in sede di rilascio dell'intesa da parte della Conferenza Stato-Regioni, e tuttavia esprime ugualmente da un lato la circostanza che, appunto, le Regioni speciali e le Province autonome non sono disciplinate dalle disposizioni del decreto n. 118 del 2011, dall'altro però — e contemporaneamente — la circostanza che esse non sono destinate e non chiedono di rimanere al di fuori del sistema armonizzato di contabilità, ma debbono entrarvi nei tempi e nei modi definiti da apposite norme di attuazione degli Statuti speciali.

Infatti, secondo tale disposizione, «la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Senonché, in sede di emanazione del decreto alla predetta disposizione al primo periodo è stata unita una seconda disposizione, che forma ora il secondo periodo.

In base ad essa, «qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Tale disposizione è qui impugnata come costituzionalmente illegittima.

Infatti, a questo modo da un lato si sono ecceduti i limiti della delega conferita dal d.lgs. n. 42 del 2009, dall'altro si sono violate le regole poste dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione in materia di competenza legislativa provinciale e di rapporti tra legislazione statale e legislazione provinciale.

Prima di illustrare tali affermazioni, sia consentito di osservare che la condizione alla quale la disposizione ora citata subordina la semplice e diretta applicazione delle norme statali è per lo Stato stesso meramente potestativa: dipendendo in definitiva la corretta conclusione delle relative procedure dallo Stato stesso.

Che la delega di cui all'art. 2 della legge n. 42 del 2009 non si riferisca alle Regioni speciali ed alle Province autonome è sempre stato pacifico lungo tutto il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, ed è del resto esplicito nella legge: la quale all'art. 1, comma 2, precisa che «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27». Il significato chiaro ed univoco di tale esclusione è stato confermato da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 201 del 2010, che proprio per tale ragione ha giudicato inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Sicilia avverso numerose disposizioni della legge n. 42 del 2009, affermando che «non sono applicabili alla Regione Siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate» (punto 2 in diritto).

L'art. 27, in particolare, fissa appunto (come dice la sua intitolazione) le modalità di Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. E lo strumento al quale tale disposizione rinvia è — come è ovvio — quello delle norme di attuazione dello Statuto.

Dunque, disporre l'applicazione diretta alle autonomie speciali delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 fuoriesce dalla delega e contraddice il sistema della legge n. 42 del 2009.

Ovviamente, poiché il limite contenuto dalla delega è volto a salvaguardare la specialità delle Regioni differenziate, questa Provincia è legittimata a denunciare la violazione dell'art. 76, che si riflette in una menomazione delle sue prerogative ed in una parificazione con le Regioni ordinarie.

Ugualmente però preme alla ricorrente Provincia autonoma di Trento sottolineare il contrasto tra la disposizione qui impugnata e le regole poste dal proprio Statuto di autonomia e dalle connesse norme di attuazione, traducendosi in una illegittima compressione e riduzione della potestà legislativa provinciale.

Rileva qui, in primo luogo, l'autonomia finanziaria della Provincia, come definita dal Titolo VI dello Statuto speciale, soprattutto agli articoli 79, 80, 81 e 83.

In particolare, l'articolo 83 (come modificato dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, nel quadro della procedura prevista dall'articolo 104 dello stesso Statuto), dopo avere enunciato che «la regione, le province ed i comuni hanno un proprio bilancio per l'esercizio finanziario che coincide con l'anno solare», prosegue stabilendo che «la regione e le province adeguano la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici».



Rileva altresì, al livello delle norme di attuazione dello Statuto, quanto disposto dall'articolo 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), secondo il quale «spetta alla Regione e alle province emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti della Regione e delle province medesime e degli enti da esse dipendenti».

In base a tali poteri la Provincia autonoma di Trento ha disciplinato la materia con la legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 (Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento), oggetto poi di numerosissime successive modificazioni fino al 2010.

Per quanto riguarda gli enti locali ed il servizio sanitario — ed i connessi enti competenti — rilevano altresì la competenza concorrente in materia di finanza locale (articoli 80 e 81 St.), e quella in materia di igiene e sanità (articolo 9, n. 10), con il finanziamento integrale del settore sanitario a carico del bilancio provinciale, (come riconosciuto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 341 del 2009, punto 6 del considerando in diritto).

Posto dunque che si tratta di materia di riconosciuta ed esercitata competenza provinciale, rileva ancora, per quanto attiene il rapporto tra fonti statali e fonti provinciali, l'articolo 2 del decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) secondo il quale nelle materie di competenza provinciale le nuove norme statali non si applicano direttamente, ma determinano un onere di adeguamento della legislazione provinciale, nel termine di sei mesi dalla pubblicazione o nel più ampio termine stabilito, alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale. Ove lo Stato ritenga che la legislazione provinciale non sia stata adeguata, esso è abilitato ad impugnarla davanti a codesta ecc.ma Corte costituzionale, alla quale spetta di giudicare: e se il giudizio di codesta Corte sia sfavorevole alla Provincia, allora — ma solo allora — si applicheranno direttamente le disposizioni statali.

Ad avviso della ricorrente Provincia risulta evidente che quanto disposto dal secondo periodo dell'art. 37 del d.lgs. n. 118 del 2011 contrasta con tali disposizioni. La diretta applicazione della normativa statale, in sostituzione di quella provinciale, in relazione soltanto al decorso di un termine senza che siano state emanate le norme di attuazione dello Statuto, viola tutti e tre i parametri indicati: l'art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992 in quanto disconosce la spettanza alla Provincia, e non allo Stato, della disciplina materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti; l'art. 83 dello Statuto, in quanto questo precisa il legame tra la competenza provinciale e la legislazione statale in termini di adeguamento; l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 in quanto questo preclude la sostituzione della normativa statale a quella provinciale in assenza di un giudizio di mancato adeguamento da parte di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Rimane solo da precisare che l'aggiramento delle competenze e garanzie statutarie non potrebbe in alcun caso essere giustificato dalla circostanza che le disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 sono — secondo lo stesso decreto — finalizzate «alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione».

Tale finalizzazione, infatti, non consente certo una alterazione preventiva del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione. Né rende la normativa statale atto di esercizio di un legittimo potere sostitutivo: riguardo al quale, del resto, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha precisato, a proposito delle autonomie speciali, che in relazione alle «competenze già disciplinate dai rispettivi statuti» continuano ad operare «le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate» (sent. n. 236 del 2004). E la normativa di attuazione statutaria prevede bensì un potere sostitutivo specifico, definendone le modalità di esercizio, in relazione agli inadempimenti agli obblighi comunitari (articolo 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526), mentre per i rapporti generali tra legislazione prevede appunto il citato meccanismo di cui al d.lgs. n. 266 del 1992: il quale consente - previo accertamento da parte di codesta Corte della mancata ottemperanza all'obbligo di adeguamento normativo, di sostituire la normativa statale a quella provinciale. Solo, però, nei modi indicati.

Risulta infine — sul punto — violato anche il principio di leale collaborazione, dato che il decreto fa espresso riferimento all'intesa raggiunta in sede di Conferenza, che riguardava un testo nel quale il secondo periodo dell'art. 37 non figurava affatto: né si può dire che si tratti di una alterazione secondaria o marginale.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera k.



Come esposto in narrativa, a seguito del confronto tra lo Stato e le Regioni il campo di applicazione della normativa statale è stato correttamente definito come relativo alle Regioni a statuto ordinario, mentre per le Regioni a statuto speciale è stata introdotta una apposita disposizione di rinvio a quanto sarà disposto con norma di attuazione, riprendendo così il medesimo schema operativo della legge n. 42 del 2009, in forza della quale del resto è emanato il d.lgs. n. 118 del 2011.

A questo scopo nel corpo delle disposizioni dei due titoli sono stati espunti i riferimenti alle Province autonome, che la bozza originaria del decreto conteneva. Ciò anche per quanto riguarda quelli contenuti nella disposizione che ora forma l'art. 29.

Tuttavia, incongruamente, nel testo del decreto emanato compare al comma 1, lettera k, il riferimento alla Provincia autonoma esposto in narrativa: un riferimento del quale, nell'esprimere l'intesa in Conferenza Stato-Regioni, le autonomie speciali avevano espressamente chiesto la soppressione (seduta del 10 febbraio 2011 della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, espressiva della posizione sulla quale si è formata l'intesa: doc. 4).

Si tratta, come detto, di un mero difetto di coordinamento, che può essere rimediato in via interpretativa, essendo palese l'intenzione del legislatore di disciplinare la situazione delle Regioni speciali soltanto con l'art. 37.

Tuttavia, ragioni di chiarezza normativa e di certezza del diritto spingono a censurare anche tale riferimento, al fine di ottenerne l'eliminazione testuale.

Infatti, se dovesse essere preso alla lettera, tale riferimento implicherebbe la diretta applicazione alla Provincia delle regole di contabilità poste dallo stesso art. 29 - o almeno da parte di esso.

Se ciò fosse, dovrebbero lamentarsi tutte le violazioni già lamentate a proposito del secondo periodo dell'art. 37, che qui si intendono richiamate: sia la violazione della delega di cui alla legge n. 42 del 2009, sia la violazione delle competenze e del sistema dei rapporti tra legge statale e legge provinciale previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

La diretta applicazione sarebbe tanto più assurda e lesiva in quanto le Province autonome non partecipano al riparto del Fondo sanitario nazionale, ma gestiscono la spesa sanitaria nel quadro delle proprie risorse e del proprio bilancio: il che conferisce loro la speciale autonomia che codesta Corte ha espressamente riconosciuto con la sentenza n. 341 del 2009.

Del resto, che le norme del decreto legislativo n. 118 del 2011 riguardino «gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale» è disposto espressamente dall'art. 1, comma 5, dello stesso decreto.

Dunque, tale riferimento è altresì affetto da incongruità ed incoerenza, con conseguente violazione del principio di ragionevolezza. Tale vizio può essere utilmente fatto valere dalla Provincia, per le ragioni già esposte nel punto 1 in relazione alla censura fondata sull'art. 76 Cost.

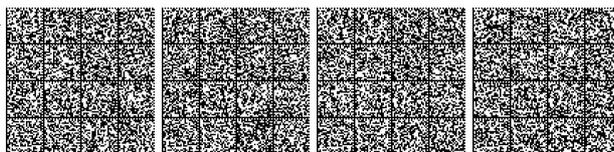
Risulta violato anche il principio di leale collaborazione, dato che il decreto fa espresso riferimento all'intesa raggiunta in sede di Conferenza, che invece richiedeva la soppressione del riferimento alla Provincia autonoma.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 37, secondo periodo, nonché dell'articolo 29, comma 1, lettera k), del decreto legislativo n. 118 del 2011, nelle parti, sotto i profili e nei termini esposti nel presente ricorso.

Trento-Padova-Roma, 23 settembre 2011

Prof. Avv. FALCON - Avv. PEDRAZZOLI - Avv. MANZI



N. 113

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2011
(della Regione Siciliana)

Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentato contrasto con la legge delega che prevede per gli ordinamenti contabili delle autonomie speciali il solo adeguamento ai principi statali, e che prevede il coordinamento finanziario unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione dello statuto speciale - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della legge delega, lesione della speciale autonomia della Regione in materia finanziaria e contabile.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, art. 76; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione Siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 37 del decreto legislativo del 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» nella parte in cui stabilisce che «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano» per violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della Costituzione in riferimento agli articoli 1 e 27 della Legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, nonché degli articoli 43 e 36 dello Statuto speciale.

F A T T O

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, serie generale, n. 172 del 26 luglio 2011, è stato pubblicato il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42» che, all'art. 37 contiene «Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano».

In particolare, la norma reca la clausola di cedevolezza nei confronti delle regioni a statuto speciale in quanto, dopo aver stabilito che «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42» dispone al capoverso che «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».



La surriportata previsione del citato art. 37 del decreto legislativo, attuativo degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nella parte in cui prevede — contrariamente al principio generale che le disposizioni contenute nella legge di delega devono essere attuate nelle regioni a Statuto Speciale attraverso le procedure previste dai rispettivi Statuti — la diretta e immediata applicazione delle norme recate dal decreto legislativo n. 118/2011, se le dette procedure di cui ai rispettivi Statuti non dovessero concludersi entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art.2, comma 7, della legge n. 42/2009, si pone in palese contrasto con le prerogative statutarie di questa Regione per i seguenti

M O T I V I

Violazione per eccesso di delega dell'art.76 della Costituzione in riferimento agli artt. 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, monche degli artt. 43 e 36 dello statuto speciale.

L'attuale art. 37 del decreto legislativo in esame, da ricerche effettuate sul sito Internet della Conferenza Unificata, sembra di contenuto non corrispondente a quello dell'art. 35-*bis* oggetto, nella seduta del 3 marzo 2011, dell'Intesa della quale si da atto nelle premesse del decreto, come risulta dalla comparazione fra il testo della norma e quello dell'allegato B, che costituisce parte integrante dell'Intesa stessa.

In ogni caso, l'art. 37, al capoverso in questione, è incorso nella violazione di uno dei principi espressi nella legge di delegazione, quale quello formulato nel secondo comma dell'art. 1 della legge n. 42 del 2009.

Con quest'ultima disposizione, infatti, la posizione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome — con riferimento ai vincoli derivanti dalla nuova disciplina in tema di federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 della Costituzione — è stata differenziata da quella delle Regioni a statuto ordinario.

Codesta ecc.ma Corte Costituzionale in un giudizio promosso da questa Regione ed avente ad oggetto la legittimità costituzionale di talune norme della legge 5 maggio 2009, n. 42, ha rilevato (sent. n. 201/2010) che l'«art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27» e ha ritenuto che «di conseguenza non sono applicabili alla Regione Siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate» precisando altresì che la conclusione enunciata «è fondata su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative».

E così mentre i decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 2 della legge n. 42/2009, tra i quali anche quello finalizzato ad armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio che al presente ci occupa, si applicano direttamente alle Regioni a statuto ordinario, l'art. 27 della stessa legge delega prevede che ai principi dalla stessa recati gli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano si adeguano «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Il legislatore delegato, inserendo la clausola di cedevolezza surriportata e che oggi si impugna finisce per equiparare a quelle a Statuto ordinario le Regioni a Statuto speciale e le Province Autonome e ciò in violazione del principio espresso nell'art. 1, secondo comma, della legge di delegazione n. 42 del 2009 e di quanto stabilito dall'art. 27 della suddetta legge con riferimento al vincolo di adeguamento alla nuova disciplina in tema di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Al riguardo può rammentarsi che un analogo tentativo di mortificazione dell'autonomia speciale è stato vanificato da codesta ecc.ma Corte Costituzionale che, con sentenza 383 del 1994, ha giudicato illegittimo, per eccesso di delega e violazione delle competenze in materia di disciplina del pubblico impiego, spettanti alla Regione Friuli-Venezia Giulia e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, l'art. 3 del d.lgs. n. 470 del 1993. E ciò in quanto anche detta norma, in violazione del principio espresso dalla legge di delegazione, n. 421 del 1992, al cui rispetto il legislatore delegato era tenuto anche in sede di adozione di disposizioni correttive, aveva cancellato la distinzione attraverso cui si era inteso preservare il carattere esclusivo della competenza riconosciuta dagli statuti imponendo anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome l'identico obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi desumibili dal capo H del titolo II del d.lgs. n. 29 del 1993.

La disposizione oggi in esame — riprodotta nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, anch'esso attuativo del federalismo fiscale pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 219 del 20 settembre 2011 — sicuramente lede prerogative statutariamente garantite alla Regione siciliana.



Ne deriva, infatti, la sottrazione al negoziato sul federalismo fiscale tra Regione siciliana e Stato di materie per le quali la legge delega — come detto suffragata da giurisprudenza costituzionale — ribadisce debba prestarsi ossequio al principio pattizio consacrato negli Statuti speciali e, in particolare, in quello siciliano.

Né la previsione della cedevolezza della disciplina statale mette al riparo dal vulnus delle attribuzioni regionali perché non avendo lo Stato interesse alla definizione pattizia delle materie de quibus è probabile che si configuri la condizione di mancato completamento della relativa procedura come pure che, per la stessa ragione, la transitorietà dell'applicazione del decreto legislativo possa dilatarsi sine die e, comunque, perché il principio pattizio stabilito dallo Statuto di autonomia e ribadito dall'art. 27 della legge di delega n. 42/2009 subirebbe pregiudizio anche da una deroga temporalmente limitata che avrebbe anche refluenze sull'autonomia finanziaria e contabile della Regione quale sancita dall'art. 36 dello Statuto.

E ciò risulta anche dall'art. 27 della legge delega, rubricato «Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome» che, ribadendo la necessità delle norme di attuazione, stabilisce che esse devono tenere conto della dimensione della finanza delle singole Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle Regioni, e, per le Regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali.

Lo stesso legislatore, dunque, si è reso conto che al conseguimento degli obiettivi di perequazione e al conseguente assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario non può pervenirsi attraverso l'applicazione di discipline unilaterali generalizzate a realtà territoriali che, in ragione delle rilevanti peculiarità, che per la Sicilia sono di palese svantaggio, godono di una particolare autonomia legislativa finanziaria.

Dalla mancata diversificazione delle singole realtà regionali ai predetti fini deriva, quindi, con palese evidenza, anche il vulnus all'autonomia contabile e finanziaria di questa Regione sancita dall'art. 36 dello Statuto.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 37 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nella parte in cui stabilisce che «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano» per violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della Costituzione in riferimento agli articoli 1 e 27 della Legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, nonché degli articoli 43 e 36 dello Statuto speciale.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si deposita con il presente atto:

1) Autorizzazione a ricorrere.

Palermo, addì 23 settembre 2011

Avv. FIANDACA - Avv. VALLI



N. 114

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 ottobre 2011
(delle Provincia autonoma di Bolzano)*

Province autonome - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalità da stabilirsi, in conformità con i relativi statuti e con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega - Previsione che, decorsi sei mesi senza che risultino concluse le procedure predette, le disposizioni medesime trovino applicazione immediata e diretta sino al completamento delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto - Lamentato contrasto con la legge delega che prevede per gli ordinamenti contabili delle autonomie speciali il solo adeguamento ai principi, e che prevede il coordinamento finanziario unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione, lamentata alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della legge di delega, lesione delle competenze statutarie della Regione in materia di ordinamento degli uffici e del personale, di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, di contabilità degli enti locali, di igiene e sanità, lesione della speciale autonomia finanziaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, art. 76; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 79, 80, 81, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 18 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.

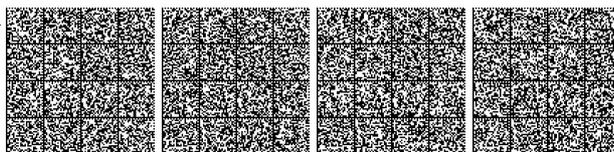
Province autonome - Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Sanità pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Applicabilità alle autonomie speciali - Lamentata esorbitanza dalla delega, alterazione del rapporto tra fonti statali e fonti provinciali disegnato dallo Statuto e dalle norme di attuazione, contrasto con l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione delle competenze statutarie della Regione in materia di bilanci, rendiconti, amministrazione del patrimonio e contratti, di finanza locale, e di igiene e sanità, lesione della speciale autonomia finanziaria, violazione del principio di leale collaborazione.

- D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 37, secondo periodo.
- Costituzione, art. 76; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10, 16, 79, 80, 81, 83, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 16; d.lgs. 18 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2 e 27.

Ricorso della Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore* della Provincia, Dr. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale dd. 19 settembre 2011, rep. 23190 (all. 1), rogata dal segretario generale della giunta provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano, dott. Hermann Berger, nonché in virtù di deliberazione di G.P. di autorizzazione a stare in giudizio n. 1395 del 19 settembre 2011 (all. 2), dagli avv.ti proff. Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz, e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via di Ripetta n. 142;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato;

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 29, comma 1, lit. k), nella parte in cui si riferisce alle Province Autonome di Trento e Bolzano, e 37 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro, organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 172 del 26 luglio 2011, per violazione degli articoli 8, n. 1, 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670); del Titolo VI dello Statuto speciale, ed in particolare degli articoli 79, 80, 81 e 83; degli articoli 104 e 107 dello Statuto speciale; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare dell'articolo 2; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare dell'articolo 16; del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, in particolare dell'articolo 8; nonché del principio di leale collaborazione.



Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 172 del 26 luglio 2011, è stato pubblicato il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Con tale decreto legislativo il Governo ha provveduto a definire i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle autonomie territoriali e dei loro enti ed organismi strumentali.

In merito all'adeguamento di tali principi fondamentali agli ordinamenti delle autonomie speciali, l'art. 37 del decreto legislativo in parola, recante «Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano», dispone: «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

Con quest'ultima disposizione il Governo tenta di introdurre un meccanismo sostitutivo di applicazione immediata e diretta delle disposizioni statali in una materia caratterizzata dalla preventiva intesa tra Stato e Province Autonome (art. 104 e 107 Statuto speciale).

Non solo. Con l'art. 29, comma 1, lit. *k*), recante «Principi di valutazione specifici del settore sanitario», il Governo, in violazione degli accordi presi nella Conferenza Stato - Regioni del 10 febbraio 2011 e del principio pattizio di cui sopra, ha disposto, inoltre, l'applicabilità di singole lettere di tale disposizione anche alle Province Autonome di Trento e Bolzano: «Al fine di soddisfare il principio generale di chiarezza e di rappresentazione veritiera e corretta, nonché di garantire l'omogeneità, la confrontabilità ed il consolidamento dei bilanci dei servizi sanitari regionali, sono individuate le modalità di rappresentazione, da parte degli enti di cui all'articolo 19, comma 2, lettera *c*) e lettera *b*), punto *i*), ove ricorrano le condizioni ivi previste, delle seguenti fattispecie: *k*) alle disposizioni recate dalle lettere *h*), *i*) e *j*), qualora le singole regioni non esercitino la scelta di gestire direttamente presso la regione o la provincia autonoma una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario, provvedono le singole aziende di cui all'articolo 19, comma 2, lettera *c*), per quanto di loro competenza, sulla base delle assegnazioni del finanziamento del servizio sanitario regionale effettuate dalla regione in loro favore a seguito di atto formale di individuazione del fabbisogno sanitario regionale standard e delle relative fonti di finanziamento. In tutti i casi va garantita la corrispondenza fra il finanziamento complessivo del servizio sanitario regionale e la somma dei finanziamenti registrati dalle aziende di cui all'articolo 19, comma 2, lettera *c*)».

Con il presente ricorso la Provincia Autonoma di Bolzano solleva questione di legittimità costituzionale delle sopra citate disposizioni statali, per i seguenti motivi di

DIRITTO

Violazione degli articoli 8, n. 1, 9, n. 10, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. 30 agosto 1972, n. 670); del Titolo VI dello Statuto speciale, ed in particolare degli articoli 79, 80, 81 e 83; degli articoli 104 e 107 dello Statuto speciale; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare dell'articolo 2; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, in particolare dell'articolo 16; del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, in particolare dell'articolo 8; nonché del principio di leale collaborazione.

1. In data 26 luglio 2011 è stato pubblicato nella *G.U.* della Repubblica n. 172 il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42».

Il Governo ha provveduto ad auto-qualificare le singole disposizioni di tale decreto legislativo quali «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, sia nei confronti degli enti autonomi territoriali, sia nei confronti degli enti del settore sanitario (*cf.* articolo 1, comma 1 ed articolo 19, comma 1 del decreto legislativo in oggetto), intendendo con ciò determinare l'applicazione diretta delle disposizioni in parola agli enti indicati.



Secondo il Governo tali disposizioni sono, altresì, dichiaratamente finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che legittima l'intervento statale nell'esercizio del potere sostitutivo quando lo richieda la «tutela dell'unità economica» (*cf.*: articolo 1, comma 1 ed articolo 19, comma 1 del decreto legislativo in parola).

Inoltre, con specifico riferimento alle Autonomie territoriali (Regioni, enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), il decreto legislativo impugnato qualifica le disposizioni statali come «principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio», facendo leva sulla competenza concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui al citato articolo 117, terzo comma, della Costituzione (*cf.*: articolo 1, comma 3 del decreto legislativo in parola).

2. Per quanto attiene il rapporto con gli ordinamenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, l'articolo 37 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, qui impugnato, introduce due «fasi» per l'allineamento dei relativi sistemi normativi.

Infatti, l'art. 37, comma 1, dispone che nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime, la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sono stabilite in conformità con i relativi Statuti speciali e con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e cioè attraverso lo strumento paritetico delle norme di attuazione e con le procedure rafforzate previste dagli Statuti per la loro emanazione (art. 107 dello Statuto speciale).

Il secondo comma dell'art. 37 sancisce, tuttavia, che, qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della legge sul federalismo fiscale (di cui all'articolo 36, comma 5, che richiama i decreti legislativi di cui all'articolo 2, comma 7 della citata legge n. 42 del 2009) non risultino concluse le procedure previste dagli Statuti speciali e sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ai decreti legislativi attuativi della legge sul federalismo fiscale richiamati nell'articolo 36, comma 5 del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Quest'ultima disposizione si pone in netto contrasto con tutta una serie di norme statutarie e di attuazione statutaria.

2.1 Sul punto si deve constatare, in primo luogo, come il Governo, introducendo la possibilità di una imposizione unilaterale, immediata e diretta, delle proprie norme fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica in una materia contrassegnata dalla necessità di una preventiva intesa con le Province Autonome di Trento e di Bolzano, si sia reso autore di una evidente violazione del principio pattizio e di leale collaborazione. Infatti, la legge delega del 5 maggio 2009, n. 42, in forza della quale il Governo ha emanato il decreto legislativo in esame, sancisce all'art. 1, comma 2, recante «ambito di intervento», che alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli Statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27 della legge stessa. Si noti che anche codesta ecc.ma Corte costituzionale, nella sentenza n. 201 del 2010, ha espressamente riconosciuto che la «clausola di esclusione», contenuta nell'articolo 1, comma 2 della legge n. 42 del 2009, stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27 della medesima legge delega.

Il citato articolo 27 demanda, per le Autonomie speciali, il coordinamento della finanza pubblica a specifiche norme di attuazione statutaria (*cf.*: art. 107 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige). Nello stesso tempo la disposizione in parola non fa alcun cenno in merito alla possibilità di una imposizione unilaterale, immediata e diretta, dei presunti principi fondamentali del Governo (si ricorda che la qualificazione operata dal organo legiferante non è in sé vincolante qualora le norme, nella sostanza, non rivestano il carattere dichiarato; *cf.*: sentenza n. 482 del 1995, n. 354 del 1994 e precedenti ivi richiamate).

Si aggiunga che lo strumento delle norme di attuazione è *in primis* il meccanismo statutariamente vincolante ed, inoltre, il meccanismo più adatto e sensato per procedere ad un coordinamento efficace delle varie competenze e discipline coinvolte dall'intervento statale.

Infatti, nello specifico sono interessate anche le potestà legislative ed amministrative provinciali in materia di ordinamento degli uffici e del personale (articolo 8, n. 1) e l'autonomia finanziaria riconosciuta dal titolo VI dello Statuto speciale. Per gli aspetti sostanziali rilevano, altresì, la competenza concorrente in materia di finanza locale (articoli 80 e 81) in relazione alla contabilità degli enti locali, e quella in materia di igiene e sanità (articolo 9, n. 10), con il finanziamento integrale del settore sanitario a carico del bilancio provinciale, per quanto attiene gli enti sanitari (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 341 del 2009).



Sul punto si precisa, in particolare, che le presunte disposizioni «fondamentali» di cui al decreto legislativo in esame incidono, in forma rilevante (si veda l'art. 29), direttamente sul Titolo VI dello Statuto speciale intitolato «Finanza delle Regione e delle Province».

Secondo l'art. 104 dello Statuto speciale le norme del Titolo VI possono essere modificate solo con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province (si veda sul punto anche il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, che nell'art. 1 fa espresso richiamo all'art. 104 dello Statuto speciale per le modifiche al Titolo VI dello Statuto stesso, nonché le sentenze Corte cost. n. 133 del 2010, n. 341 del 2009, n. 334 del 2009 e n. 356 del 1992).

Si ricorda che il Titolo VI dello Statuto speciale è già stato recentemente oggetto di modifica, nelle forme pattizie di cui all'art. 104 dello Statuto speciale (*cfi*: art. 2, commi da 106 a 125 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 - legge finanziaria 2010), essendo intervenuto un accordo tra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano in merito al concorso finanziario delle Province autonome stesse agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, nonché al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale (accordo che manca, invece, per le altre Regioni a Statuto speciale).

La previsione di una disciplina statale immediatamente e direttamente applicabile in via sussidiaria all'approvazione della normativa di attuazione statutaria si pone, quindi, in palese contrasto con gli articoli 104 e 107 dello Statuto speciale e con il principio di leale collaborazione tra Stato e Province Autonome, in quanto comporta la possibilità di una modificazione unilaterale dell'ordinamento provinciale da parte dello Stato.

2.2 Ma vi è di più.

Lo Statuto speciale è chiaro nello stabilire che spetta alle Province autonome (e non al Governo) di procedere all'adeguamento dei propri ordinamenti alla legislazione statale in materia di bilancio e contabilità pubblica.

Infatti, l'articolo 83 (come appunto modificato dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191, varata ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale) prevede che sono la Regione e le Province autonome ad adeguare la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Sul punto si aggiunge che anche nella normativa di attuazione statutaria la potestà di emanare norme in materia di bilanci, di rendiconti, di amministrazione del patrimonio e di contratti delle medesime e degli enti da esse dipendenti è attribuita alle Province autonome (*cfi*: articolo 16 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»).

Nell'ordinamento provinciale la relativa materia è disciplinata dalla legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1, recante «Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia Autonoma di Bolzano».

2.3 Non solo.

Nelle Province autonome di Trento e di Bolzano il rapporto tra fonti normative statali e provinciali è già regolato da una apposita norma di attuazione (decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266) la cui vigenza non può venire meno in virtù di un decreto legislativo del Governo (Corte cost., sent. n. 145/2005, n. 302/2003, n. 412/2001 e n. 356/1994).

Infatti, nelle materie di competenza provinciale, l'articolo 2 del decreto legislativo 18 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento», non prevede a carico delle Province autonome di Trento e Bolzano l'applicazione diretta delle fonti statali, ma semplicemente un onere di adeguamento della propria legislazione, nel termine di sei mesi dalla pubblicazione o nel più ampio termine stabilito, alle norme statali costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e pertanto, nelle materie di competenza esclusiva, alle disposizioni qualificabili come norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, e nelle materie di competenza concorrente alle disposizioni che fossero realmente principi fondamentali.

Nelle more dell'adeguamento, la normativa di attuazione statutaria dispone l'applicazione delle norme provinciali preesistenti e vigenti.

2.4 Per quanto attiene, infine, il potere sostitutivo statale, per le competenze aventi fondamento statutario, la normativa di attuazione statutaria definisce chiaramente i casi e le modalità di esercizio di tale potere nell'articolo 8 del D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616».

Secondo l'art. 8, infatti, il Governo, solamente «in caso di accertata inattività degli organi regionali e provinciali» che «comporti inadempimento agli obblighi comunitari», può prescrivere «con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione o la provincia interessata un congruo termine per provvedere».



Solo «qualora l'inattività degli organi regionali o provinciali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dei predetti organi».

L'art. 8 del D.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, regola, quindi, in maniera precisa i casi e le modalità di esercizio del potere sostitutivo con una disciplina del tutto diversa rispetto a quella introdotta dal Governo nell'art. 37 dell'impugnato decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

3. Per quanto riguarda, invece, l'art. 29 comma 1, lit. *k*), dell'impugnato decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Principi di valutazione specifici del settore sanitario», occorre constatare che, contrariamente a quanto risulta dallo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare nella seduta del 22 dicembre 2010 e proposto per l'intesa in Conferenza Stato - Regioni, nella norma definitiva è rimasto un riferimento diretto alla «Provincia autonoma».

Tale riferimento appare incoerente con l'eliminazione di tutti i preesistenti riferimenti alle Province autonome contenuti nella medesima disposizione (articolo 29 dell'impugnato decreto legislativo), effettuata in accoglimento delle proposte di emendamento presentate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e con la disposizione di raccordo contenuta nel predetto articolo 37, primo periodo, che demanda alla normativa di attuazione statutaria l'applicazione della disciplina statale, contenuta nell'impugnato decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Nell'esprimere l'intesa del 10 febbraio 2011 nella Conferenza Stato - Regioni, le Autonomie speciali insistevano per la soppressione del predetto riferimento.

Pertanto, la lettera *k*) del comma 1 dell'articolo 29 dell'impugnato decreto legislativo, nella parte in cui si riferisce direttamente alle Province Autonome, si pone in netto contrasto con il principio pattizio e di leale collaborazione, nonché con gli ambiti di competenza statutaria già sopra ricordati ed ampiamente illustrati, ai quali si rinvia, per non incorrere in inutili ripetizioni.

P.Q.M.

Si insiste affinché codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 29, comma 1, lit. k), nella parte in cui si riferisce alle Province autonome di Trento e Bolzano, e 37 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 172 del 26 luglio 2011.

Roma, addì 22 settembre 2011

Avv. prof. FERRARI – avv. prof. RIZ

11C0648

N. 115

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 ottobre 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Umbria - Vincoli derivanti da piani urbanistici - Previsione che il vincolo preordinato all'esproprio abbia la durata di cinque anni - Contrasto con la normativa statale di riferimento che, nel caso di infrastrutture strategiche, prevede la durata di sette anni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

- Legge della Regione Umbria 22 luglio 2011, n. 7, art. 6, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l*); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 165, comma 7-bis, aggiunto dall'art. 4, comma 2, lett. *r*), n. 4 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 176.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 22 settembre 2011, ricorrente;

Contro la Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Perugia al Corso Vannucci, n. 96, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 2 della legge della Regione Umbria n. 7, pubblicata nel BUR n. 32 del 27 luglio 2011, recante «Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità»;

Per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l) Cost.

FATTO

Con la legge n. 7/2011 la Regione Umbria ha dettato disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità. L'articolo 6, comma 2, di tale legge ha previsto che i vincoli preordinati all'esproprio abbiano durata di cinque anni. Tale norma si espone a vizi di incostituzionalità per il seguente motivo di

DIRITTO

Violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l) Cost., in relazione all'articolo 165, comma 7-bis, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, aggiunto dall'articolo 4, comma 2, lettera r), n.4, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011, n. 176.

La disposizione contenuta nell'articolo 6, comma 2, della legge regionale impugnata si pone in contrasto con l'art. 165, comma 7-bis, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (aggiunto dall'articolo 4, comma 2, d.l. n. 70/2011, convertito, con modificazioni dalla legge n. 176 del 2011), in quanto stabilisce in cinque anni, incondizionatamente e senza eccezione alcuna, la durata del vincolo preordinato all'esproprio.

La norma statale di riferimento — non derogabile da parte del legislatore regionale perché ricompresa nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost. — ha infatti stabilito in sette anni la durata di tale vincolo preordinato all'esproprio, nel caso di infrastrutture strategiche.

Con tale disposizione il legislatore regionale ha, dunque, ecceduto dall'ambito delle sue competenze perché, in conformità con la normativa statale, avrebbe dovuto prevedere una deroga per i vincoli finalizzati all'espropriazione per la realizzazione di opere strategiche, per le quali avrebbe dovuto prevedere una durata di sette anni. Un differente termine per il vincolo espropriativo comporta un serio problema applicativo della disciplina in materia di infrastrutture strategiche, originando un differente regime concernente la durata del vincolo espropriativo rispetto ad opere infrastrutturali localizzate in altre regioni.

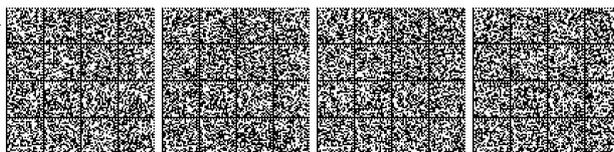
La norma, quindi, viola l'articolo 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, in tema di ordinamento civile, materia di competenza esclusiva statale.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'articolo 6, comma 2, della legge della Regione Umbria n. 7, pubblicata nel BUR n. 32 del 27 luglio 2011 recante «Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità», per violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. l) Cost.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositano:

- 1) copia della legge regionale impugnata;



2) copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 22 settembre 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, addì 23 settembre 2011

L'Avvocato dello Stato: GUIDA

11C0649

N. 235

*Ordinanza del 31 agosto 2011 emessa dal Tribunale di Trieste
nel procedimento civile promosso da Zampa Roberta ed altri contro comune di Trieste*

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Ordinamento della polizia locale - Divieto del rapporto di lavoro a tempo parziale stabilito dalla legge n. 662 del 1996 per il personale militare, per quello delle Forze di polizia e per il Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco - Prevista applicazione anche al personale di Polizia locale - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione della sfera di competenza statale in materia di ordinamento civile.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, artt. 10, comma 7, e 26, comma 8.
- Costituzione, artt. 97 e 117, comma secondo, lett. l).

IL GIUDICE DEL LAVORO

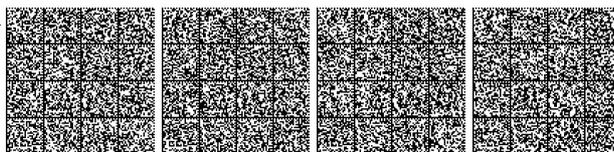
Nella causa sub. RG n. 89/11 promossa con ricorso depositato il 28 gennaio 2011 da Roberta Zampa, Lara Savarin, Marzia Romana Ramani, Federica Turini, Laura Cimetta, Daniela Fortuna, Claudia Cipolat Gotet, Paola Preprost, Luisa Apuzzo, Maurizio Petronio, Daniela Gianello, Andrea Petkovic, Massimo Pegani, Valentina Colella, Francesca Zucca, Raffaella Posar, Giulio Marc, Marco Giorda, Eleonora Rossi, Rossana Venier, Daniela Gianello, rappresentati e difesi tutti dall'avv. Gianfranco Carbone del foro di Trieste ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Trieste via Romagna n. 30 giusta delega in calce al ricorso introduttivo;

Contro Comune di Trieste, in persona del legale rappresentante *pro tempore* rappresentato e difeso per delega a margine della memoria di costituzione e per deliberazione n. 296/11 dall'avv. Maria Serena Giraldi ed elettivamente domiciliato presso gli uffici dell'avvocatura Comunale di Trieste via Genova n. 2, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 31 agosto 2011 ha pronunciato la seguente ordinanza.

IN FATTO

Con ricorso depositato in data 28 gennaio 2011 i ricorrenti in epigrafe indicati premesso che essendo tutti inquadrati nel corpo della polizia municipale di Trieste, ai sensi del nuovo regolamento n. 142/10 adottato dal comune erano esclusi dal rapporto a tempo parziale in adempimento di quanto previsto dalla legge regionale n. 9/09, che trattasi di disposizione che estendeva il divieto del part-time previsto dall'art. 1, comma 57, legge n. 662/92 anche al personale di polizia locale, che pertanto ai ricorrenti che avevano in essere il rapporto a tempo parziale era stato trasformato a tempo pieno ed a quelli a tempo pieno era negata la trasformazione a tempo parziale, che peraltro la Regione aveva prorogato l'adeguamento di due anni al 31 dicembre 2012, hanno convenuto in giudizio il datore di lavoro al fine di ottenere la sospensione dell'efficacia di questo provvedimento.

Parte attrice in particolare lamentava che trattandosi di regolamento incidente sui rapporti di lavoro sussisteva la giurisdizione del GO adito, che l'art. 10 legge n. 9/09 era stato oggetto di impugnazione da parte del Governo e la Corte costituzionale aveva accolto la questione di legittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 8 e 15 e 18 legge regionale ma non per l'art. 10 che peraltro era stato impugnato per un profilo diverso da quello



sollevato dai ricorrenti, ritenendo gli stessi che la norma regionale dovesse essere impugnata sotto il profilo di art. 117 Cost. e sotto il profilo della lesione dell'autonomia contrattuale e determinativa dell'ente locale.

Parte resistente nel costituirsi ritualmente in giudizio ha contestato le pretese attoree rispetto alle quali premessa la vicenda normativa del part time, ha evidenziato che a causa della legge regionale n. 9/09 il Comune era stato obbligato ad adottare il regolamento contestato negando la trasformazione dei rapporti in tempo parziale, ovvero non rinnovando quelli in essere e che la norma regionale era del tutto legittima come statuito dalla Corte costituzionale stessa.

Assumeva inoltre l'intangibilità di alcune situazioni a fronte della mancata impugnazione dei provvedimenti di trasformazione o negazione del part-time e che in ottemperanza alla previsione legislativa che peraltro, come ribadito in sede interpretativa dalla stessa Regione, aveva efficacia inderogabile immediata senza sospensioni o proroghe aveva provveduto ad adottare il proprio regolamento in materia che pertanto era del tutto legittimo.

In corso di causa era proposta altresì istanza cautelare alla quale peraltro i ricorrenti rinunciavano in prima udienza; indi ritenuto il giudice pregiudiziale esaminare l'eccezione sollevata dai ricorrenti e comunque superflua ogni istruttoria, all'udienza odierna si è riservata la decisione.

IN DIRITTO

Il Comune di Trieste a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 9/09 intitolata disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale ed in particolare della norma di cui all'art. 10 comma 7 che recita così: «al fine di garantire l'efficace svolgimento delle funzioni di polizia locale e migliorare le condizioni di sicurezza urbana, l'art. 1, comma 57, legge 23 dicembre 1996 n. 662 (misure di razionalizzazione della finanza pubblica), concernente l'esclusione del rapporto a tempo parziale per il personale militare, per quello delle forze di polizia, e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, si applica anche al personale di polizia locale, salvo che sia diversamente stabilito nei regolamenti dei rispettivi enti locali per esigenze di carattere stagionale...» e dell'art. 26, comma 8 medesima legge regionale secondo cui: «... in relazione a quanto previsto dall'art. 10, comma 7, i rapporti di lavoro a tempo parziale in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sono trasformati in rapporto di lavoro a tempo pieno entro due anni dall'entrata in vigore della legge medesima.» (cfr. allegato 5, 6, 7, parte comune), ha approvato il regolamento contenente le disposizioni per la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo parziale contenente l'art. 6 che ai commi 3 e 4 recita come segue: «...3. La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale indeterminato o a scadenza è inoltre esclusa per il personale di polizia municipale appartenente alle categorie PLA, PLB, PLC.4. in attuazione di quanto previsto da art. 26 comma 8 della legge regionale n. 9/09 i rapporti di lavoro a tempo parziale del personale delle categorie PLA, PLB, PLC in atto alla entrata in vigore del presente regolamento sono trasformati in rapporto di lavoro a tempo pieno entro il 20 maggio 2011...».

Pertanto ai ricorrenti, tutti appartenenti al corpo della polizia municipale del Comune di Trieste ed inquadrati nelle precitate categorie, è stata negata la prosecuzione del rapporto ovvero la trasformazione del rapporto a part-time, senza alcuna motivata ragione inerente l'organizzazione dell'ufficio (al pari di quanto previsto per gli altri dipendenti delle pubbliche amministrazioni ex art. 73 legge n. 133/10).

Agiscono quindi davanti a questo giudice per ottenere l'accertamento del proprio diritto a chiedere o continuare ad operare a part-time e la sospensione dell'efficacia del regolamento comunale a fronte del quale l'ente ha negato loro la possibilità di operare a part-time (cfr. docc. 8, 9, 10 parte convenuta); da ciò la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata alla scrivente.

Invero la Corte costituzionale è già stata investita della questione di legittimità dell'art. 10 cit. sotto il profilo della violazione della norma di cui all'art. 114 Cost.; questione rigettata dall'onorevole collegio con sentenza n. 167/10 nella quale si legge che a seguito della riforma del titolo V della Costituzione è stata riservata allo Stato la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza; mentre alla competenza regionale residuale è attribuita la materia della polizia amministrativa locale, rimanendo in capo allo Stato il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia di ordine pubblico e sicurezza, non potendo la Regione legiferare in materia, né individuare con proprie norme quale componente del corpo di polizia municipale possa assumere la veste di ufficiale o agente di polizia giudiziaria o portare le armi in relazione a determinati servizi, attesa la competenza statale in materia (cfr. legge n. 65/1986 legge quadro su ordinamento della polizia municipale).

A fronte di ciò l'assimilazione operata dalla Regione del personale di polizia locale al personale militare, forze di polizia e corpo nazionale dei vigili del fuoco che, a differenza dei ricorrenti, dipendenti di ente locale, rientrano nella categoria del personale non contrattualizzato, con l'estensione del divieto contenuto nell'art. 1, comma 57, legge



n. 662/1996, contravviene comunque a quanto previsto dall'art. 1, comma 58, legge n. 662/1996, che ad avviso della stessa Corte costituzionale rappresenta norma di espressione di principi fondamentali vincolanti anche per regioni a statuto speciale (*cf.* sentenza Corte cost. n. 171/99) e soprattutto interviene nella materia tipica dei rapporti di diritto negoziale ed ordinamento civile che l'art. 117, comma secondo, lettera l) Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato.

Non è sostenibile infatti che il divieto del part-time per il personale di polizia locale rientri nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali che l'art. 117, comma quarto Cost. riserva alla competenza legislativa residuale delle regioni.

L'orario di lavoro e i trattamenti economici infatti sono aspetti privatistici del contratto di lavoro ed i ricorrenti oltre che agenti di polizia municipale sono comunque dipendenti del comune di Trieste e quindi rientrano al pari del restante personale nell'ambito del comparto unico regione-enti locali (*cf.* in proposito Corte cost. n. 7/11).

Inoltre ritenuto che la previsione di un fabbisogno organico di dipendenti a part-time e gli eventuali incentivi economici o distribuzione dei risparmi di spesa costituiscono aspetti soggetti alla normazione contrattuale (*cf.* art. 39, comma 25, legge n. 449/1997), pare alla scrivente che la norma in questione sia lesiva delle prerogative sindacali e delle previsioni normative contenute nell'art. 40 e ss. del T.U. n. 165/01 in materia di contrattazione.

Come si evince anche dalla produzione documentale di parte Comune nel CCRL 25 luglio 2001 (*cf.* doc. 2 parte convenuta) il personale in questione rientrava al pari degli altri dipendenti tra coloro che potevano operare a part-time senza alcuna esclusione; la previsione *de qua* espropria del tutto le parti collettive dalla possibilità di contrattare numeri e risorse in materia oltre che di incidere sul trattamento economico degli stessi.

Vie più come detto la disposizione con il proprio divieto assoluto, non giustificato dalle particolari funzioni svolte trattandosi di polizia amministrativa locale, contravviene alla valutazione delle esigenze del servizio ed ufficio che dovrebbe guidare il datore di lavoro pubblico ex art. 97 Cost. a negare od accordare il part-time secondo quanto previsto anche dall'art. 73 legge n. 133/10.

La questione appare quindi non manifestamente infondata ritenuto altresì che la cogenza immediata della disposizione impugnata emerge sia da una piana lettura della legge finanziaria regionale 2011 (n. 22/10) che ha introdotto una proroga per il termine di adeguamento dei regolamenti comunali al 31 dicembre 2012 escludendo peraltro espressamente dalla stessa la disposizione per cui è causa (*cf.* doc. 6 parte comune).

Per questa ragione il giudice del lavoro di Trieste Annalisa Multari ritiene di poter sollevare questione di costituzionalità della norma indicata in dispositivo sospendendo il relativo giudizio in corso.

P.Q.M.

Solleva questione di legittimità costituzionale del comma 7 dell'art. 10 e dell'art. 26, comma 8 legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 per contrasto con l'art. 117, comma primo e secondo lett. l) Cost.;

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria perché provveda a notificare la presente ordinanza alle parti, al presidente della giunta regionale Friuli-Venezia Giulia nonché a comunicarla al presidente del consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia;

Dispone la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale unitamente alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Ordinanza emessa al termine della camera di consiglio in data 31 agosto 2011.

Il giudice del lavoro: MULTARI



N. 236

Ordinanza del 24 maggio 2011 emessa dalla Commissione tributaria regionale per la Lombardia sui ricorsi riuniti proposti da Mazzoni Pietro s.p.a. contro Agenzia delle entrate - Dir. prov.le II di Milano

- Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Sospensione dell'esecutività della sentenza della commissione tributaria regionale impugnata con ricorso per cassazione - Possibilità quando dalla esecuzione possa derivare all'esecutato un "grave ed irreparabile danno" - Mancata previsione - Contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti in giudizio - sottrazione della tutela cautelare al contribuente soccombente (solo) in appello - Ingiustificata differenziazione del processo tributario rispetto al processo civile ed a quello amministrativo - Irragionevole sacrificio irreparabile di diritti soggettivi prima della definizione dell'esito processuale della controversia - Assoggettamento di fatto del contribuente ad una forma di *solve et repete* comportante il rischio di "giustizia negata" - Violazione del principio di capacità contributiva, del diritto di azione e difesa e della garanzia della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1.
 - Costituzione, artt. 3, 24 (53, primo comma), 111 (commi primo e secondo) e 113; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 [e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6, comma 1, "in relazione all'art. 10 della Costituzione".

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

La presente ordinanza viene emessa a seguito dell'esame di tre distinti ricorsi (nn. 312-314-315/2001), presentati in data 3 marzo 2011, nel corso di altrettante controversie tra la società Mazzoni Pietro spa e l'Agenzia delle Entrate Direzione Provinciale II di Milano, approdate ora alla Corte di cassazione, mediante ricorsi proposti in data 3 febbraio 2011.

Le tre controversie attengono ad altrettanti avvisi di accertamento emessi nei confronti della soc. Mazzoni Pietro spa, a seguito del processo verbale redatto dalla G. di F. in data 30 dicembre 2005, a conclusione di una verifica generale relativamente agli anni di imposta dal 2000 al 2003.

Gli accertamenti infatti riguardavano l'IVA degli anni 2001, 2002 ed IVA, IRPEG ed IRAP 2003 e si basavano fondamentalmente su alcuni rilievi principali e cioè l'omessa fatturazione per cessione di materiale e omessa regolarizzazione di fatture passive.

Avverso i predetti accertamenti la società contribuente si opponeva alle contestazioni eccependo la infondatezza dei rilievi e faceva presente che, trattandosi di lavori appaltati dalla Telecom spa, e quindi contrattualmente soggetti a certe clausole e garanzia di qualità, aveva provveduto ad acquistare direttamente tutti i materiali necessari per la realizzazione di quanto richiesto, materiali regolarmente caricati all'interno dei propri magazzini e di volta in volta poi consegnati alle imprese sub-appaltatrici in «conto lavorazione».

In sede di fatturazione, le quantità di materiali prelevate erano valorizzate e trattenute sul bene della fatturazione. Secondo la ricorrente società, detti materiali non venivano assolutamente ceduti, ma semplicemente affidati, alle imprese per la realizzazione dell'opera, e quindi consegnati in conto lavorazione; si sottolineava quindi che la vera cessione si concretizzava solo all'atto della fatturazione nei confronti del committente.

Con altrettante sentenze, la CTP adita accoglieva i ricorsi ritenendo valide le eccezioni di parte e dette decisioni erano appellate dall'Agenzia delle Entrate Direzione provinciale di Milano, che insisteva nella propria tesi e sulla legittimità del proprio operato.

La CTR, con altrettante distinte decisioni, non condivideva le conclusioni cui erano pervenuti i giudici di prima istanza, i quali — come detto — avevano ritenuto corretto il comportamento della società contribuente, atteso che, secondo questo secondo giudice, il concetto «in conto lavorazione» non poteva essere usato in modo non conforme al dettato legislativo, che, per superare la presunzione di cessione di beni, tende ad evitare che il trasferimento di un bene da un soggetto ad un altro, effettuato per motivi non collegati ad una vendita, possa in ogni caso concretizzare una vera e propria cessione di beni.



Nella specie, la CTR riteneva che, per superare la suddetta presunzione, sarebbe stato opportuno che la merce, con le modifiche del caso, fosse ritornata in capo alla cedente e che di ciò fosse rimasta un' incontestabile traccia. Mancando l'ultima condizione, la presunzione riprendeva vita e non si poteva non presumere che il bene fosse stato effettivamente ceduto. La cessione, pertanto, avrebbe dovuto formare oggetto di un'apposita fattura, rilevante non solo ai fini IVA per il recupero del tributo relativamente all'operazione posta in essere, ma anche ai fini delle imposte dirette, non risultando di conseguenza evidenziati e contabilizzati i ricavi correlati alla avvenuta cessione.

Invero, sosteneva la CTR, dalle indagini della G. di F. era emerso che i beni apparivano ceduti non «in conto lavorazione», dato che era stata rilevata, nella documentazione relativa, la dicitura «addebito materiali», che poteva in qualche modo essere interpretata quale prova indiretta dell'avvenuta cessione, perché rappresentativa del costo del materiale, che avrebbe dovuto formare invece oggetto di apposita e regolare fatturazione.

Per la CTR appariva del tutto incomprensibile la connessione tra la supposta consegna dei materiali in conto lavorazione e la susseguente detrazione operata in sede di fatturazione, da parte della società subappaltatrice, di un importo relativo ai materiali stessi, e dunque tutte le sentenze di primo grado erano riformate dalla CTR in senso negativo per la tesi della società originaria ricorrente.

Ora, con tre distinti atti, la Mazzoni Pietro spa, ora segnala, producendo copia dei relativi atti, di avere proposto tre distinti ricorsi per cassazione avverso le tre sentenze sopra citate e avanza istanza di sospensione dell'esecutività delle decisioni impugnate, rilevando come, in caso di esecuzione, per la rilevanza degli importi in questione, la società sarebbe praticamente costretta al dissesto, con perdita del posto di lavoro di tutti i 433 dipendenti.

Con successiva memoria la Mazzoni Pietro spa richiama, quanto al *fumus boni iuris*, ciò che ha dedotto nel ricorso per cassazione, mentre, quanto al *periculum in mora*, ribadisce e documenta (anche con i decreti di approvazione del programma di cassa integrazione, di crisi aziendale, di approvazione del programma di riorganizzazione aziendale, per mano del Direttore Generale *pro tempore* degli ammortizzatori sociali e degli incentivi alla occupazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, emessi tra il febbraio 2009 ed il febbraio 2011, e con gli accordi sindacali siglati presso il competente Ministero) lo stato di attuale difficoltà finanziaria, connesso con la riduzione delle commesse Telecom spa e con i ritardati pagamenti da parte della committente.

Costituitasi l'Agenzia, eccepisce la inammissibilità del ricorso ex art. 327 cpc, per essere le ipotesi di sospensione dell'esecuzione specificamente previste dalla normativa processuale tributaria in contrasto con la predetta disciplina civilistica, come dimostrato dagli artt. 47 e 68 del d.lgs. n. 546/1992, potendo, nelle more del giudizio di appello, essere disposta la sola sospensione delle sanzioni, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 472/1997. Il tutto, quindi, con un apparato normativo che ha superato il vaglio di legittimità della Corte costituzionale con la sentenza n. 165/2000, ed in accordo anche con una recente decisione della Corte di cassazione in data 13 settembre 2010, n. 7815. Nel merito l'Agenzia nega la sussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Questa CTR rileva preliminarmente che, in relazione alle richieste di sospensione dell'esecutività delle sentenze di appello, presentate dalla Mazzoni Pietro spa, paiono certamente sussistere i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* di un grave ed irreparabile danno derivante dall'esecuzione delle sentenze impugnate con ricorsi per cassazione.

Quanto al *fumus*, si deve considerare non solo la pure evidenziata circostanza del contrasto delle decisioni di appello con le decisioni di primo grado favorevoli alla ricorrente, ma, soprattutto, occorre tenere conto della non del tutto esaustiva motivazione posta a base delle sentenze ora impugnate con ricorso per cassazione, laddove le ragioni dell'Amministrazione finanziaria vengono fondate essenzialmente su una formale valutazione della complessa operazione coinvolgente le società subappaltatrici, senza particolare apprezzamento della concreta realtà produttiva ed in particolare delle sue modalità, e sul rilievo della dicitura contabile «addebito materiali» apposta nelle proprie scritture dalla Mazzoni Pietro spa, ritenuta indizio di avvenute cessioni di materiale, che invece avrebbe dovuto formare oggetto di apposita e regolare fatturazione, indizio invero assai labile e non privo di equivocità.

Peralto, tale conclusione adottata nelle sentenze della CTR gravate di ricorso per cassazione, oltre a presentare margini di incertezza in relazione a quanto evidenziato dalla Mazzoni Pietro spa nei suoi ultimi gravami in merito allo svolgimento della propria attività lavorativa nel rapporto con Telecom spa e con i subappaltatori di sola manodopera, si pone in contrasto anche con tutte le decisioni di primo grado emesse dalle Commissioni Tributarie provinciali territorialmente competenti, che hanno risolto le conseguenti controversie dell'Amministrazione finanziaria con i predetti subappaltatori in favore di questi ultimi (come da prospetto allegato dalla ricorrente ai ricorsi in esame).

In merito al *periculum in mora*, è sufficiente evidenziare invece che le somme richieste complessivamente alla società ricorrente assommano a diversi milioni di euro, con la conseguenza che, anche tenendo conto di possibili rateizzazione, l'ingente importo globale dei versamenti a suo carico è di ammontare tale da poter indurre un grave ed irreparabile danno, cagionando, come denunciato, il dissesto dell'azienda, già posta in difficoltà dalla riduzione delle



commesse Telecom spa, ovvero da crearle comunque elevatissime difficoltà economiche, le quali non potrebbero non riflettersi sia sulla sua competitività, con perdite di quote di mercato la cui riconquista sarebbe poi del tutto ipotetica, sia, in ultima analisi, sui livelli occupazionali del personale dipendente.

Ciò, tacendo peraltro, il fatto che, data esecuzione al *dictum* delle sentenze di appello impugnate, possono dirsi costituire fatto notorio i tempi materiali occorrenti per il recupero effettivo dell'indebitato da parte del contribuente assoggettato all'esecuzione dalla pubblica amministrazione.

Sussiste dunque a giudizio di questa commissione, il rischio di un danno grave ed irreparabile a carico della società Mazzoni Pietro spa, e, ciò ritenuto, diviene evidentemente rilevante nella specie dare soluzione al problema della disciplina applicabile, atteso che, se si potesse fare ricorso alla normativa che il codice di procedura civile appronta in materia di esecuzione delle sentenze civili, questa CTR potrebbe valutare se disporre o meno la sospensione dell'esecutività delle sentenze, a mente dell'art. 373 c.p.c., il quale, pur stabilendo che il ricorso per cassazione non comporta di per sé la sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata, consente, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, al giudice *a quo* di disporre con ordinanza non impugnabile, che l'esecuzione sia sospesa o che sia prestata idonea cauzione.

È noto, tuttavia, come la legislazione tributaria sembri approntare una disciplina del tutto difforme in materia di sospensione della esecutività delle decisioni del giudice, in modo da far ritenere alla grande maggioranza degli interpreti che la norma di cui all'art. 373 c.p.c. sia con la prima incompatibile.

Questa commissione è a conoscenza di quanto il giudice delle leggi ha da ultimo evidenziato con la sentenza del 9 giugno 2010 n. 217, ma al riguardo osserva quanto segue.

Va anzitutto considerato che, mentre per quanto attiene alla sospensione dell'atto impugnato in pendenza del giudizio di primo grado provvede l'art. 47 del d.lgs. n. 546/1992, l'art. 49 del medesimo testo normativo stabilisce espressamente che è esclusa l'applicazione dell'art. 337 c.p.c. alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie.

Ad avviso di questo giudice, la perentorietà della norma, che menziona tout court l'intero articolo del codice di procedura civile e non già una sua sola parte, appare insuperabile e non consente, come sembra ritenere il giudice delle leggi nella decisione dianzi citata, all'interprete di distinguere, nel suo ambito, la statuizione, secondo cui «l'esecuzione della sentenza non è sospesa per effetto dell'impugnazione di essa...» da quella che segue: «salve le disposizioni degli artt. 283, 373, 401 e 407 c.p.c.», norme che creano un sistema omogeneo che permette, ricorrendone i presupposti, di sospendere l'esecutività delle sentenze di primo grado (283 c.p.c.), di appello (373 c.p.c.), o delle decisioni sottoposte a revocazione (401 c.p.c.) ovvero ad opposizione di terzo» (407 c.p.c.).

Pare infatti, muovendo allo stato dalla sola interpretazione suggerita dal dato letterale, che in nessun caso la norma di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 546/1992 possa essere interpretata nel senso di consentire la sospensione della esecuzione delle decisioni delle commissioni, apparendo ragionevole ritenere che tale possibilità sarebbe di certo stata espressa, al contrario, in forma chiara e diretta, ad esempio, statuendo che «alle impugnazioni delle decisioni delle sentenze delle commissioni tributarie, si applicano...ivi comprese le disposizioni di cui all'art. 373, c.p.c.».

Resta infatti del tutto oscuro il meccanismo interpretativo diretto ad approdare alla soluzione opposta, in particolare se si considera che l'esclusione dell'applicabilità dell'art. 337 c.p.c., (e per conseguenza dell'art. 373 c.p.c., non significativa apparendo a questa commissione la presenza nel suo primo comma di una regola e quindi di un'eccezione, analogamente al contenuto dell'art. 337 c.p.c.) si configura come eccezione al richiamo diretto all'applicazione integrativa della disciplina delle disposizioni del titolo III, capo I, del II libro del codice di rito.

La soluzione sembra non poter dunque essere che quella per cui, nel processo tributario, vige una normativa specifica, che prescinde totalmente dalla disciplina della sospensione della esecutività delle sentenze civili, a nulla rilevando peraltro l'«omogeneizzazione» delle norme processuali, in quanto applicabili, nei diversi gradi di giudizio, disposta dall'art. 61 del d.lgs. n. 546/1992, qualora si sostenga appunto che l'art. 49 del testo normativo citato vieti in ogni caso la sospensione della esecutività delle decisioni tributarie.

Ma il risultato cui si perviene con la mera interpretazione letterale del dato normativo è altrettanto utilmente conseguito dall'esame delle norme positive, giunte a dettare ulteriori regole sul punto nel processo tributario, che evidenziano, ad avviso di chi scrive, chiara la volontà del legislatore di disporre separatamente, in materia tributaria, riguardo alla sospensione dell'esecutività delle decisioni.

Infatti, va ricordato che l'art. 19 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 ha espressamente introdotto la possibilità della sospensione dell'esecuzione per le sole sanzioni, dal che, a parere della commissione, non si può inferire, come alcuni interpreti fanno, che non sussistono ragioni per non ammettere tale rimedio anche rispetto all'imposta, bensì il contrario, sembrando ragionevole ritenere che, qualora fosse già riconosciuto il potere del giudice di appello di sospendere l'esecutività della decisione di secondo grado, l'introduzione della citata norma non avrebbe avuto ragione d'essere,



posto che tale potere sarebbe già stato attribuito al giudice tributario in forza del disposto combinato degli artt. 47, 49 e 61 del d.lgs. n. 546/1992.

Peraltro, se all'art. 19 del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472 si attribuisce l'effetto di consentire la sospensione delle sole sanzioni in sede di giudizio di appello, sarebbe del tutto incongruo assumere la possibilità della sospensione dell'esecuzione della decisione di secondo grado in pendenza del ricorso per cassazione.

Infatti, si verrebbe a riconoscere in questo secondo caso, e dunque generalmente dopo due esami della questione da parte dei giudici e due decisioni, al soccombente una garanzia cautelare più ampia di quella che gli si potrebbe riconoscere dopo una sola decisione.

Ai fini di un riconoscimento al giudice tributario di un generale potere di sospensiva potrebbe risultare più utile allora l'orientamento dottrinale, secondo cui la riscossione non troverebbe titolo nella sentenza impugnata, ma nello specifico atto di imposizione, dato che l'operato del giudice tributario avrebbe natura di mero accertamento diretto alla reiezione della tesi del ricorrente, decisione che, per sua natura, non ha mai efficacia esecutiva, impregiudicata restando quindi la possibilità di istanza cautelare avverso l'esecutività dell'atto impugnato ovvero quella del successivo provvedimento di riscossione emesso dall'amministrazione finanziaria provvisoriamente vittoriosa.

Tuttavia va detto che tale tesi dottrinale, che ha trovato anche eco nella giurisprudenza dei giudici delle leggi, dovrebbe comportare che l'opposizione vada rivolta, almeno nel caso di iscrizione ruolo, ad un atto di per sé estraneo al processo in corso e dovrebbe essere fondata, peraltro, su vizi neppure propri dell'atto stesso (in ogni caso, va considerato che con il ricorso per sospensione dell'esecutività della sentenza di appello, il *petitum* qui avanzato dal ricorrente è comunque interpretabile nel senso di una richiesta di essere sottratto, sia pure temporaneamente, all'esecuzione, sia che essa sia dipendente dalla decisione impugnata con ricorso per cassazione, sia che l'esecuzione discenda invero dall'atto impugnato, divenuto eseguibile, in forza del rigetto dell'appello del contribuente).

L'impostazione fin qui assunta da questa commissione riflette anzitutto la posizione espressa dall'Amministrazione finanziaria, la quale ha sempre ritenuto, a far tempo dalla circolare 98/E/2006 e da quelle che si sono succedute, come la circolare 73/E/2001, specifica per il caso in questione, che la disciplina degli artt. 47 e 49 del d.lgs. n. 546/1992 sia incompatibile con la sospensione delle esecutività delle decisioni tributarie, ma soprattutto quella, in realtà consolidata, della Corte suprema che anche con recenti decisioni (seppure assunte prima della pubblicazione in *G.U.* della sentenza del giudice delle leggi n. 217/2010, avvenuta il 23 giugno 2010) ha ribadito che, al di fuori dell'ipotesi di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 472/1997, è esclusa ogni possibilità di tutela cautelare nei confronti della efficacia esecutiva della sentenza di secondo grado (in particolare alla CTR è stato negato anche il potere di sospendere le sanzioni fino all'esito del giudizio di cassazione, atteso che la sospensiva delle sanzioni ex art. 19 del d.lgs. n. 472/1997 è consentita nei riguardi della decisione di primo grado e non anche della sentenza di appello: vedi Cass. Sez. V, n. 7815 del 31 marzo 2010, ma anche la più recente Cass. Sez. V n. 21121 deliberata il 28 maggio 2010 e depositata il 13 ottobre 2010).

Non può dunque negarsi che in *subiecta materia* non vi siano pronunce della Cassazione che evidenzino un consolidamento dell'orientamento, sostenendo per contro l'esistenza di indirizzi giurisprudenziali divergenti all'interno degli stessi giudici di legittimità.

Non dissimili sono stati gli arresti giurisprudenziali della Consulta, prima della apparente «apertura» attuata con la sentenza n. 217/2010, atteso che il giudice delle leggi, con la sentenza n. 165/2000 e un corollario di ordinanze tra il 2000 ed il 2001, non ponendo in discussione un impianto normativo fondato sulla limitazione della sospensione tutelare al primo grado di giudizio, ha ritenuto perfettamente legittima tale limitazione, affermando che la garanzia costituzionale della tutela cautelare debba ritenersi imposta solo fino al momento in cui non intervenga, nel processo, una pronuncia di merito che accolga, con efficacia esecutiva, la domanda, rendendo superflua l'adozione di ulteriori misure cautelari, ovvero la respinga, negando in tal modo con cognizione piena la sussistenza del diritto, e dunque il presupposto dell'invocata tutela. Decisioni a corollario delle quali si può ricordare che, per la Consulta, deve escludersi l'esistenza di un principio costituzionalmente rilevante di necessaria uniformità tra i vari tipi di processo.

Rilevato dunque che l'attuale assetto normativo non consente nel caso di specie la sospensione dell'esecutività delle sentenze della commissione tributaria regionale impuginate per ricorso per cassazione, secondo il disposto dell'art. 373 c.p.c., questa commissione ritiene che la norma di cui all'art. 49 del d.lgs. n. 546/1992 ponga una questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata.

In primo luogo, tale questione si pone con l'apparente diretto contrasto tra la testé citata disposizione e l'art. 111 della Costituzione, novellato con legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, il quale ora stabilisce non solo che la giurisdizione si svolge mediante un giusto processo, come richiede anche l'art. 6, comma 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ma anche, e soprattutto, che ogni processo si svolga in condizione di parità tra le parti, statuizione che impone che, nel corso del processo e fino alla decisione definitiva, ciascuna delle parti, disponga dei medesimi strumenti di difesa.



Nel processo tributario, ad avviso di questa commissione, tale parità non appare assicurata, se all'Amministrazione finanziaria, in attesa delle conclusioni della controversia, e delle decisioni di appello prima e di cassazione poi, viene comunque assicurato il diritto di procedere alla riscossione e, contemporaneamente, al cittadino viene fatto obbligo di soggiacere senza tutela specifica, al recupero del tributo nella sua interezza, fatta salva la sola possibilità di ottenere la sospensione delle sanzioni e solo, peraltro, durante la pendenza del giudizio di appello, ma non nel giudizio di legittimità.

La questione di legittimità come sopra proposta può quindi in primo luogo prescindere dalla ulteriore questione circa la liceità delle differenziazioni fra processi, cosa che è stata ribadita dal giudice delle leggi nelle sue precedenti decisioni, ove si ritenga che, in base ad individuate specificità, dette differenziazioni siano consentite.

Tuttavia, le differenziazioni, per restare nella linea tracciata dal dettato costituzionale che regola il «giusto processo», debbono essere ragionevoli, posto che, contrariamente, le specificità si potrebbero tradurre, di fatto, in anomalie costituzionalmente illegittime.

Si tratta allora in primo luogo di valutare se le norme che regolano la sospensione cautelare nel giudizio tributario e, segnatamente, la norma di cui all'art 49 del d.lgs. n. 546/1992, nell'interpretazione che ne dà questa commissione, possano apparire giustificabili secondo il menzionato parametro e la risposta sembra essere negativa.

Infatti, come ha osservato autorevole dottrina, se il contribuente è titolare di un diritto soggettivo, e non quindi di un mero interesse per sua natura cedevole rispetto all'esercizio della potestà amministrativa di imposizione, non si rileva la ragione per discriminare la garanzia giurisdizionale rispetto a quella di ogni altro diritto soggettivo, «indipendentemente dalla sede giurisdizionale cui è affidata la tutela e dalla specificità del rapporto sostanziale cui tale diritto inerisce», fatta avvertenza che sostenere una significativa compressione del diritto soggettivo del cittadino, a beneficio di una concezione autoritaria della potestà impositiva dello Stato, sembra apparire ingiustificabile non solo ai sensi dell'art. 111, 1 e 2 comma della Carta costituzionale, ma anche, come accennato, in relazione al disposto dell'art. 6 della citata Convenzione europea.

D'altronde, se la ragione della differenziazione fra il processo tributario e l'ordinario processo civile dovesse essere ravvisata nell'esigenza di garantire in modo sollecito, ma preferenziale, le entrate dell'Erario, va per contro rilevato che nella Carta costituzionale non risulta espressa una preminenza dell'interesse dell'Amministrazione finanziaria rispetto a quello del contribuente, posto che, a fronte di un richiamo al principio di contribuzione nei limiti della (accertata) capacità contributiva di ciascuno di cui all'art. 53, 1 comma Cost., non si rinviene alcuna prevalente tutela costituzionale dell'attività di riscossione.

Premesso che la limitata tutela cautelare del processo tributario costituisce un *unicum* non rinvenibile anche nell'ordinario processo amministrativo (vedi *infra*), non sembra neppure possibile ritenere il cittadino sufficientemente tutelato dalla possibilità riservata alla Amministrazione finanziaria di procedere ad una riscossione frazionata, poiché essa, anche a non voler ricordare la dottrina che la considera disposizione a tutela non del contribuente ma della stessa Amministrazione, comunque può non costituire rimedio sufficiente al rischio di compromissione del diritto del cittadino ed in particolare che, comunque, possa subire un danno grave ed irreparabile nel corso di un processo tributario che ancora non si è concluso con la sua sconfitta.

Inoltre, come ha già rilevato la CTR della Campania nell'ordinanza del 13 ottobre 2008, n. 322, atteso che nella specie la necessità di tutela sorge per la prima volta in appello (vista la vittoria in primo grado della Mazzoni Pietro spa), la disciplina vigente, finisce con il negare una qualsiasi protezione cautelare alla società contribuente, mentre il diniego di almeno un grado di tutela cautelare, allorché il pericolo di grave ed irreparabile danno, se non sostanzialmente sopravvenuto alla decisione di primo grado, si è comunque da allora fatto estremamente più concreto (nella specie, in base ai citati provvedimenti del competente Ministero e agli accordi sindacali), sembra porsi in contrasto con gli artt. 3, 24, 53, 1 comma, 113 della Costituzione.

Invero, quanto all'art. 3 comma 1, il principio di ragionevolezza non sembrerebbe rispettato da un apparato normativo che, con apparente irrazionalità rispetto ad un sistema processuale a garanzia dei diritti soggettivi tributari, consenta il sacrificio grave ed irreparabile dei diritti del contribuente, stante la non definizione dell'esito processuale della controversia.

Non a caso la Corte di giustizia europea da tempo ha intrapreso con numerose decisioni la via di affermare l'esigenza di ampliare l'ambito applicativo della tutela cautelare, onde evitare il rischio sopra indicato, senza contare che, come sopra anticipato nel rilevato apparente contrasto con l'art. 111 della Carta costituzionale, la limitata tutela nel processo tributario si pone come eccezione ad un principio pienamente adottato anche nell'ordinario contenzioso amministrativo, in cui gli artt. 98 e 111 di cui all'allegato al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 consentono la citata tutela sia in appello che in pendenza del ricorso per cassazione.



Quanto agli artt. 24 e 53, 1 comma della Costituzione, si osserva che, come osservato nell'ordinanza della CTR campana sulla quale la Consulta si è pronunciata con la sentenza n. 217/2010, art. 49 del d.lgs. n. 546/1992 consente l'assoggettamento del presunto debitore ad esecuzione forzata in una fattuale espressione (sia pure parziale, ma obbligata perché in carenza assoluta di tutela) di *solve et repete*, lasciando al contribuente, dopo la spoliazione dei beni, la possibilità di adire nuovamente il giudice per un eventuale ristoro, con le difficoltà ben note in tema di ottemperanza o esecuzione forzata nei confronti della amministrazione finanziaria.

Per contro, la disponibilità di misure cautelari (nella specie appunto insussistente per il contrastante contenuto delle pronunce di primo e secondo grado) dovrebbe costituire una componente essenziale della tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 della Carta costituzionale, anche perché la durata del processo non vada a danno della parte temporaneamente soccombente nel torno di tempo necessario per l'accertamento definitivo delle sue eventuali ragioni, imponendogli il rischio di un danno, rispetto al quale l'eventuale vittoria al termine del giudizio potrebbe configurarsi come inidonea a costituire presupposto concreto per il ristoro.

Ciò torna quindi nuovamente in rilievo in relazione sia all'art. 111 della Costituzione sia all'art. 6 comma 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto il profilo, evidenziato dalla citata ordinanza della CTR campana, della ragionevolezza dei tempi, affinché il ritardo di giustizia non abbia a tradursi, attraverso il meccanismo di una esecuzione «provvisoria» prescindente dal rischio di danno grave ed irreparabile per l'esecutato, in una sostanziale forma di «giustizia negata».

Inoltre, l'art. 53, 1 comma Cost., disponendo che il cittadino possa essere chiamato a contribuire alla spesa pubblica, e dunque possa essere assoggettato all'imposizione tributaria, fa evidentemente riferimento, nella misura, alla sua accertata capacità contributiva.

Consentire, sempre e comunque, un incontrastabile prelievo di risorse nei suoi confronti in pendenza di una situazione patrimoniale non definitivamente accertata, lasciandolo esposto senza tutela ad un grave ed irreparabile danno pur in presenza di una decisione provvisoria apparentemente erronea, sembra contrastare anche con la norma sopra citata.

Ed infine, sembra profilarsi anche il già denunciato contrasto con l'art. 113 della Costituzione, laddove, a fronte della affermazione della Carta che la tutela dei diritti e degli interessi legittimi è «sempre» ammessa, appare poco comprensibile escludere anche una tutela cautelare in ogni fase del procedimento, a garanzia di difesa avverso decisioni non definitive di dubbia legittimità, soprattutto quando, come nella specie, lo specifico svolgimento della vicenda processuale abbia sempre sottratto alla soccombente in appello lo strumento di siffatta tutela.

P.Q.M.

Visti gli artt. 23 e ss legge 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 49, comma 1, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, in riferimento agli artt. 3, 24, 111, 113 della Costituzione e all'art. 6, comma 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in relazione all'art. 10 della Costituzione, nella parte in cui l'art. 49 sopra citato non prevede la possibilità di sospensione dell'esecutività della sentenza di appello impugnata con ricorso per cassazione, quando dalla sua esecuzione possa derivare all'esecutato un «grave ed irreparabile danno».

Sospende il ricorso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che la Segreteria della Commissione provveda a trasmettere immediatamente gli atti alla Corte costituzionale, alla notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti processuali costituite nonché alla sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Milano, addì 19 maggio 2011

Il Presidente: SILOCCHI

11C0655



N. 237

*Ordinanza del 26 gennaio 2011 emessa dal Tribunale di Monza
nel procedimento civile promosso da Riboldi Franco contro I.N.P.D.A.P.*

Previdenza - Indennità premio di fine servizio per direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle A.S.L. - Determinazione dei contributi previdenziali sulla base del trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito, anziché sulla base del trattamento stipendiale spettante (retribuzione "virtuale"), come stabilito dall'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, abrogato dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 229/1999 - Irragionevolezza per ingiustificato trattamento di privilegio rispetto alla generalità dei pubblici dipendenti e per il più favorevole trattamento dei dirigenti che sono cessati contestualmente dall'incarico e dal rapporto di impiego rispetto a quelli che sono cessati successivamente dal rapporto di impiego.

- Decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, art. 3, comma 2, abrogativo dell'art. 3, comma 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, art. 3, comma 3, aggiuntivo dell'art. 3-bis, comma 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; legge 30 novembre 1998, n. 419, art. 2, comma 1, lett. t).
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 445/2009 r.g. promossa da: Riboldi Franco (C.F.) con patrocinio degli avv. Pantò Giuseppe e, con elezione di domicilio in Via V. Emanuele, 26 - 20052 Monza, presso l'avv. Pantò Giuseppe, ricorrente;

Contro I.N.P.D.A.P. (C.F.) con patrocinio degli avv. Peco Giulio e, con elezione di domicilio in ATAP Via Vittorio Emanuele II n. 6, Casella 252/122B - 2005 Monza, presso l'avv. Peco Giulio, resistente.

Con ricorso ritualmente notificato il ricorrente indicato in epigrafe ha convenuto in giudizio dinanzi al Giudice del Lavoro l'INPDAP deducendo:

In premessa, di essere stato assunto nelle strutture del Servizio sanitario nazionale dal 1971, è divenuto nel 1994 dirigente amministrativo presso l'Azienda Ospedaliera «Ospedale di Lecco» e, nel 2004, è stato collocato in aspettativa ai sensi del decreto legislativo 1992, n. 502 (come modificato dal decreto legislativo 1999, n. 229), art. 3-bis, commi 8 e 11, per svolgere l'incarico di direttore generale dell'Azienda USL di Bologna, situazione che si è protratta per poco meno di quattro anni, sino al 2008, data di pensionamento;

di avere ricevuto l'indennità premio di servizio non sulla base del trattamento economico goduto dal 2004 al 2008 in virtù dell'incarico di direttore generale (c.d. «retribuzione effettive») bensì in relazione al trattamento economico in atto al 2004 prima del collocamento in aspettativa è aggiornato con le relative progressioni economiche sino al 2008 (c.d. «retribuzione virtuale»).

Il ricorrente chiedeva pertanto l'accertamento del diritto alla riliquidazione dell'Indennità Premio Servizio con l'inclusione nella base di computo della differenza di trattamento economico percepita negli ultimi dodici mesi di servizio per effetto di mansioni superiori, ad esclusione dell'indennità per funzioni dirigenziali, con conseguente condanna dell'I.N.P.D.A.P., al pagamento in favore del ricorrente della relativa differenza, tra quanto corrisposto e quanto spettante in forza dell'accoglimento del ricorso e quindi della somma di euro 155.032,00 o della maggiore o minore somma, oltre interessi legali e rivalutazione monetaria fino al saldo.

Fissata l'udienza di discussione si è ritualmente costituito l'INPDAP che ha contestato la domanda chiedendone il rigetto, nonché sollevando questione di legittimità costituzionale per contrasto della disciplina in oggetto con l'art. 3 Cost.

Oggetto della controversia è l'inclusione nella base di calcolo della indennità «premio fine servizio» della retribuzione di posizione di Direttore generale a percepita dal ricorrente nel periodo in cui detto incarico è stato ricoperto.

Secondo l'art. 4 della legge 1968, n. 152, la misura dell'indennità premio di servizio è pari, per ogni anno di servizio, a un quindicesimo della retribuzione contributiva degli ultimi dodici mesi di servizio, in ragione dell'80%.

Punto di riferimento normativo è ancora oggi l'art. 11 legge n. 152/68 il quale al comma 5 stabilisce che l'art. 11, comma 4, della legge n. 152/68, secondo cui la «retribuzione contributiva (su cui va calcolata l'I.P.S.: n. d.r.) è costituita



dallo stipendio o salario comprensivo degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura spettanti per legge o per regolamento e formanti parte integrante dello stipendio stesso».

Appare evidente che ciò che assume rilievo in questo contesto non è la natura retributiva o meno della indennità in questione (sul punto cassa 11329/05) quanto il fatto che essa faccia parte integrante della «retribuzione contributiva» sulla quale va effettuato il calcolo ai fini della determinazione della Indennità Premio Fine Servizio.

La definizione di retribuzione annua contributiva indicata dall'art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152 e dall'art. 30, terzo comma, della legge 26 aprile 1983, n. 131, comprende la somma degli emolumenti fissi e continuativi devoluti come remunerazione per l'attività lavorativa e, in particolare, tra essi l'indennità per mansioni superiori, stante la sua fissità, predeterminazione e continuatività, in quanto collegata ad incarico che, ancorché temporaneo, si protrae nel tempo e, peraltro, come nella fattispecie sino alla cessazione del servizio del dipendente interessato.

A lungo si è dibattuto in giurisprudenza su quale debba intendersi lo «stipendio annuo complessivo» ed, in particolare, quali indennità ed emolumenti vadano a comporre la nozione di «stipendio complessivo» al fine di individuare la nozione di retribuzione che rileva in ambito contributivo.

Divisa è stata la giurisprudenza in merito alla questione se ciò sia o meno sufficiente per pervenire al riconoscimento del diritto in quanto noti tutto ciò che costituisce la retribuzione entra a far parte della «retribuzione contributiva» in assenza di un generale principio di omnicomprensività.

La giurisprudenza di legittimità più risalente SS.UU. della Corte di cassazione (sentenza n. 3673/97 che pur affrontando una diversa questione relativa ad un assegno *ad personam* ha tuttavia esaminato l'intera problematica affermando l'incompatibilità nel nostro ordinamento di una nozione omnicomprensiva di retribuzione utile ai fini della liquidazione dell'indennità in oggetto) ha ribadita l'assenza in via generale di un principio generale ed inderogabile di omnicomprensività previsto dal legislatore solo a riguardo di alcuni emolumenti (tra cui indennità di anzianità e trattamento di fine rapporto), ed ha osservato che se l'art. 11, comma 5 avesse voluto comprendere tutti gli emolumenti corrisposti in via continuativa in connessione con le normali prestazioni lavorative, del tutto ingiustificata ed incoerente risulterebbe la specifica menzione degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura come elementi dello stipendio o del salario da ricondurre nell'ambito della retribuzione contributiva.

Ne conseguirebbe quindi un'asimmetria tra base imponibile ed emolumento computabile nel senso che intanto un compenso, sia pure percepito in modo fisso, continuativo e con vincolo di corrispettività può entrare a far parte della retribuzione contributiva in quanto sia preventivamente incluso nel coacervo su cui devono essere versati i contributi.

Concludeva pertanto la Corte affermando il principio secondo il quale «l'indennità Premio Fine Servizio è costituita esclusivamente dagli emolumenti testualmente menzionati e che tale elencazione ha carattere tassativo».

L'interpretazione sin qui ricordata ha trovato conferme successive da parte della Corte (tra cui per esempio n. 9901/03) stando alla quale doveva intendersi esclusa l'indennità di incentivazione della produttività per i dirigenti medici benché costituente parte fissa e globale del trattamento retributivo del lavoratore; così come (Cass n. 15906/04) si escludeva rilevanza alle indennità di posizione variabile ed all'indennità di rischio radiologico corrisposte ai dirigenti medici nonostante, il loro carattere retributivo.

Nel solco già tracciato si collocano le successive pronunce della Corte in relazione all'indennità per funzioni dirigenziali laddove ha ribadito che «la retribuzione contributiva, alla quale per i dipendenti degli enti locali si commisura, a norma dell'art. 4 della legge 8 marzo 1968, n. 152, l'indennità premio di servizio, è costituita solo dagli emolumenti testualmente menzionati dall'art. 11, quinto comma, legge cit., la cui elencazione ha carattere tassativo e la cui dizione «stipendio o salario» richiede un'interpretazione restrittiva, alla luce della specifica menzione, come componenti di tale voce, degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura», ha affermato: «Conseguentemente non può assumere rilievo, ai fini della determinazione della suindicata indennità, l'indennità per le funzioni dirigenziali, anche se costituente parte fissa del globale trattamento retributivo del lavoratore, in quanto la stessa non fa parte degli emolumenti specificatamente indicati dalla norma e non può considerarsi come componente dello stipendio, nella locuzione usata dalla citata norma di previsione». (Corte di cassazione sent. n. 16634/04 e n. 19427/06).

Nel medesimo filone si pongono le ulteriori affermazioni secondo cui «la retribuzione contributiva, a cui per i dipendenti degli enti locali si commisura, a norma della legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 4, l'indennità premio di servizio, è costituita solo dagli emolumenti testualmente menzionati dall'art. 11, comma 5, legge cit., la cui elencazione ha carattere tassativo e la cui dizione «stipendio o salario» richiede un'interpretazione restrittiva, alla luce della specifica menzione, come componenti di tale voce, degli aumenti periodici, della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura.» (da ultimo Cass. 2007/19377 in motivazione,) «la retribuzione contributiva, a cui per i dipendenti degli enti locali si commisura l'indennità premio servizio è costituita solo dagli emolumenti testualmente menzionati dall'art. 11, comma quinto, legge cit., la cui elencazione ha carattere tassativo e la cui dizione «stipendio o salario» richiede un'interpretazione restrittiva, alla luce della specifica menzione, come componenti di tale voce, degli aumenti periodici,



della tredicesima mensilità e del valore degli assegni in natura. Conseguentemente non può assumere rilievo, ai fini della determinazione della suddetta indennità, un assegno *ad personam*, anche se costituente parte fissa del globale trattamento retributivo del lavoratore, in quanto lo stesso non fa parte degli emolumenti specificatamente indicati dalla norma e non può considerarsi come componente dello stipendio nella locuzione usata dalla citata norma di previsione»).

Del resto, nel regime della indennità premio di servizio «la circostanza che il legislatore del 1968 abbia avvertito l'esigenza di includere nello stipendio o nel salario, da valere quale "retribuzione contributiva" utile al computo dell'indennità soltanto gli aumenti periodici, la tredicesima mensilità e gli assegni in natura, e non anche altri emolumenti seppure aventi carattere indubbiamente retributivo, significa esclusione dallo stipendio o salario, ai fini anzi detti *id est* dalla retribuzione contributiva), di ogni altra voce del trattamento retributivo globale del lavoratore non espressamente menzionata».

In termini simili anche la giurisprudenza amministrativa ha costantemente interpretato il termine stipendio in tutte le controversie concernenti le indennità di fine rapporto dei pubblici impiegati (in tal senso Consiglio di Stato n. 121/1985, n. 1121 del 1998 e da ultimo con riferimento specifico all'art. 13, legge 70/75, n. 1789/2000).

Nell'ultima sentenza indicata il Consiglio di Stato ha affermato specificamente che il calcolo dell'indennità di anzianità deve essere effettuato avendo riguardo al solo stipendio annuo complessivo in godimento, qualunque sia il numero delle mensilità con esclusione delle indennità connesse alla specifica posizione professionale del dipendente.

Tornando alla fattispecie di cui si discute parte ricorrente, a sostegno dell'assunto secondo cui anche l'indennità Premio di Servizio e non solo l'assegno pensionistico va calcolata sulla scorta della retribuzione percepita per l'incarico di direttore generale, invoca l'equiparazione posta dalla Sc con l'affermazione (Sez. L, Sentenza n. 12325 del 15 maggio 2008 (Rv. 603229) stando alla quale «L'art. 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, introdotto dal d.lgs. n. 229 del 1999, di attuazione della legge delega n. 419 del 1998 per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, ha unificato il trattamento previdenziale ed assistenziale dei dirigenti, pubblici e privati, nominati dalle aziende sanitarie — in specie assicurando ad entrambe le categorie la conservazione del posto durante l'aspettativa non retribuita e il computo del relativo periodo ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza —, dovendosi ritenere che la norma, nella parte in cui attribuisce alle «amministrazioni di provenienza» l'onere di effettuare il versamento dei contributi, debba essere interpretata — in coerenza con il principio dettato con la delega legislativa — come riferita non già alle pubbliche amministrazioni ma, genericamente, all'ente datore di lavoro, sia esso un ente pubblico ovvero un'impresa privata. Né la previsione, imponendo di mantenere in vita un rapporto quiescente, si pone in contrasto con l'art. 41 Cost., restando giustificata la compressione dell'iniziativa economica dell'impresa, dall'utilità sociale, costituita dalla possibilità di scegliere i dirigenti della sanità pubblica nel più vasto ambito del lavoro pubblico e privato

Evidenza il ricorrente che il citato art. 3, comma 8 è stato, infatti, abrogato e ad esso si è sostituito il nuovo art. 3-bis d.lgs. n. 502/1992 che, come si è anticipato, al comma 11 prevede che «le amministrazioni di appartenenza provvedono a effettuare il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali comprensivi delle quote a carico del dipendente, calcolati sul trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito».

In relazione all'interpretazione del decreto legislativo 1999, n. 229, art. 3, commi 2 e 3 (attuativo della legge delega 1998, n. 419, art. 2, lettera T), il quale, nel testo del decreto legislativo 1992, n. 502, ha abrogato l'art. 3, comma 8, e ha introdotto l'art. 3-bis, commi 8 e 11, (1) la Corte d'appello di Ancona, Sezione Lavoro, con ordinanza 2009, n. 1145, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 76 Cost., questione che la Corte costituzionale con pronuncia n. 351/10 ha dichiarato infondata.

Tuttavia residua il dubbio circa il contrasto della normativa sopra citata con l'art. 3 Cost., per manifesta irragionevolezza, in quanto la norma:

nell'ambito dei dipendenti pubblici non soggetti a T.F.R., introduce per una ristretta categoria di essi vale a dire i dipendenti che hanno assunto temporaneamente l'incarico di direttori generali delle USL con contratto di lavoro autonomo e, per questo, sono stati posti in aspettativa dal rapporto di pubblico impiego) un computo del trattamento previdenziale (nella specie, 11.p.s. di cui alla legge 1968 n. 152) più vantaggioso nella base di calcolo (o retribuzione contributiva) rispetto a quello della generalità;

nell'ambito della ristretta categoria, i dipendenti che hanno rivestito l'incarico di direttori generali delle USL con contratto di lavoro autonomo e, per questo, sono stati posti in aspettativa dal rapporto di pubblico impiego, intro-

(1) Stando a quale al comma 8: «Il rapporto di lavoro del Direttore Generale (dell'unità sanitaria locale) (...) è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile, stipulato in osservanza delle norme del titolo III (Del lavoro autonomo) del libro V del Codice civile»; al comma 11: «La nomina a direttore generale (...) determina per i lavoratori dipendenti il collocamento in aspettativa senza assegni e il diritto al mantenimento del posto. (...) Il periodo di aspettativa è utile ai fini del trattamento di quiescenza e di previdenza. Le amministrazioni di appartenenza provvedono ad effettuare il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali (...), calcolati sul trattamento economico corrisposto per l'incarico conferito nei limiti dei massimali di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 1997, n. 181».



duce il sopra descritto più vantaggioso computo del trattamento previdenziale soltanto per coloro che contestualmente hanno cessato l'incarico di direttore generale dell'USL, il rapporto di pubblico impiego e l'aspettativa e non, invece, per coloro che, dopo aver cessato l'incarico di direttore generale dell'USL e l'aspettativa, hanno ripreso servizio di pubblico impiego e, successivamente, hanno cessato il rapporto di pubblico impiego stesso.

In particolare sotto il primo profilo per la generalità dei dipendenti pubblici non soggetti a T.F.R., la retribuzione contributiva, alla stregua della legge come interpretata dalla giurisprudenza di merito e di legittimità sopra ricordata (ma confermata anche in materia di indennità di buonuscita, di indennità di anzianità, ecc.), è rigorosamente limitata agli emolumenti percepiti nell'ultimo anno di servizio in stretta correlazione all'inquadramento (per l'I.P.S. lo "stipendio" di cui all'art. 11, comma 5, della legge 1968, n. 152), senza che abbiano alcun rilievo gli emolumenti correlati alle mansioni o incarichi di volta in volta assegnati, anche se eventualmente svolti per un notevole periodo di tempo, con o senza aspettativa dal rapporto di pubblico impiego.

Come è noto fa eccezione a tale principio soltanto la ristretta categoria dei dipendenti beneficiati dalla norma in contestazione, la quale stabilisce che per i medesimi la retribuzione contributiva non sia la retribuzione virtuale (ossia gli emolumenti che, se non fossero stati collocati in aspettativa, gli interessati avrebbero percepito nell'ultimo anno di servizio in stretta correlazione all'inquadramento che avrebbero avuto, ossia quello posseduto all'atto del collocamento in aspettativa, aggiornato con le progressioni alle quali avrebbero avuto diritto) bensì il compenso notevolmente maggiore percepito nell'ultimo anno in qualità di non di pubblici dipendenti ma di lavoratori autonomi incaricati di direzione generale delle USL per effetto di atti di nomina discrezionali, a termine e revocabili che quindi trovano titolo in un rapporto di natura diversa e comunque privo del carattere di stabilità e continuità.

Inoltre, per il secondo ordine di argomentazioni i dipendenti pubblici non soggetti a T.F.R., che abbiano rivestito l'incarico di direttori generali delle USL con contratto di lavoro autonomo e, per questo, siano stati posti in aspettativa dal rapporto di pubblico impiego, potrebbero:

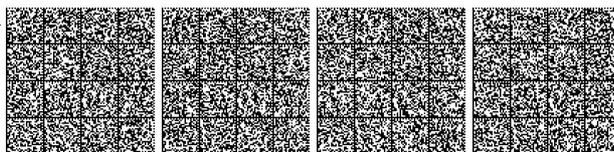
dopo aver cessato l'incarico di direttore generale dell'USL e l'aspettativa, riprendere servizio di pubblico impiego e, dopo almeno un anno, cessare il rapporto di pubblico impiego stesso e, in questa ipotesi, avrebbero diritto al computo dell'i.p.s. su retribuzione pari a quella percepita come dipendenti pubblici nell'ultimo anno di servizio, in correlazione all'inquadramento;

oppure, contestualmente, cessare l'incarico di direttore generale dell'USL, il rapporto di pubblico impiego e l'aspettativa e, in questa ipotesi, avrebbero diritto, in virtù della norma contestata, al computo dell'i.p.s. non (come dovrebbe essere) su retribuzione pari a quella virtuale ossia agli emolumenti che, se non fossero stati collocati in aspettativa, gli interessati avrebbero percepito nell'ultimo anno di servizio in correlazione all'inquadramento che avrebbero avuto, bensì il compenso, notevolmente maggiore percepito nell'ultimo anno quali lavoratori autonomi incaricati di direzione generale dell'USL.

La affermata conformità della disciplina al principio di ragionevolezza esaminata dalla Corte costituzionale al punto 4 della pronuncia citata 351/10, presenta punti di rilevanza sotto altro profilo vale a dire per la fiscalità generale, sulla quale sostanzialmente si regge il bilancio dell'Istituto, e pone quindi altra questione ossia quella di tenuta rispetto al principio di cui all'art. 3 Cost., alla luce dei continui interventi da parte del legislatore volti sia al contenimento della spesa pubblica, anche nel settore previdenziale, che ad una razionalizzazione delle risorse a fini redistributivi (*cf.* da ultimo decreto Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 195 - Dario Immordino).

La stessa Corte costituzionale ha più volte riconosciuto che «in un contesto di progressivo deterioramento della finanza pubblica, si pone la necessità di una più adeguata ponderazione dell'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica e che» detto interesse non si pone in contrasto con l'art. 38 Cost. che di per sé non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante *v., ex plurimis*, S. nn. 220/1988, 822/1988, 119/1991 e 240/1994. Sent. n. 0361 del 1996.

Posto che soltanto la Corte costituzionale, come in altre occasioni ha fatto (Sentenza n. 0316 del 2010 (*G.U.* 046 del 17 novembre 2010) può stabilire il punto di bilanciamento tra principi di uguale rango costituzionale, ossia quello di cui all'art. 38 Cost. e quello della solidarietà sociale ex art. 3 Cost. sotteso alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di tenuta finanziaria del sistema previdenziale



P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 1953, n. 87, il Tribunale di Monza di rimette gli atti della presente controversia alla Corte costituzionale dichiarando rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 Cost.:

dell'art. 3, comma 2 e comma 3, del decreto legislativo 1999, n. 229, nella parte in cui abroga l'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 1992, n. 502 e aggiunge al decreto legislativo medesimo l'art. 3-bis, comma 11;

del medesimo art. 3-bis, comma 11, del decreto legislativo 1992, n. 502, così come aggiunto dal decreto legislativo 1999, n. 229;

dell'art. 2, lettera T, della legge delega 1998, n. 419, nella parte in cui ha autorizzato (ovvero nella parte in cui non ha escluso che) l'art. 3, comma 2 e comma 3, del decreto legislativo 1999, n. 229, ad abrogare l'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 1992, n. 502 e aggiungere al decreto legislativo medesimo l'art. 3-bis, comma 11.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che a cura della cancelleria questo dispositivo unitamente alla motivazione di questa ordinanza siano notificati alle parti al Presidente del Consiglio dei ministri e siano comunicati ai Presidenti delle Camere.

Monza, addì 20 gennaio 2011

Il Giudice: PIZZI

11C0656

N. 238

Ordinanza del 20 giugno 2011 emessa dalla Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per la Regione Puglia sui ricorsi riuniti proposti da Donno Antonio ed altri contro Comando della Regione Militare Meridionale e Ministero della difesa - Direzione Generale delle Pensioni - 1° Divisione

Corte dei conti - Nomina del Presidente della Corte dei conti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, anziché su proposta del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti - Violazione del principio di indipendenza del giudice contabile.

- Legge 21 luglio 2002, n. 202, art. 1.
- Costituzione, art. 100, comma terzo.

Corte dei conti - Attribuzione al Presidente della Corte dei conti del potere di composizione nominativa delle Sezioni Riunite, in mancanza di criteri oggettivi e predeterminati - Violazione del principio di uguaglianza per la diversa disciplina stabilita dall'art. 5, comma 1-bis della legge 21 luglio 2000, n. 205, che prevede che i ricorsi siano assegnati dai Presidenti delle sezioni giurisdizionali regionali ai giudici unici delle pensioni secondo criteri predeterminati - Violazione del principio del giudice naturale - Lesione del principio di sottoposizione solo alla legge del giudice.

- Legge 21 luglio 2002, n. 202, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 25 e 101; legge 21 luglio 2000, n. 205, art. 5, comma 1-bis.

LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza:

sul ricorso iscritto, nel registro di segreteria, al n. 11037 (ex 4309/m), proposto dai sigg.: Donno Antonio (n. a Lecce l'11 agosto 1930), Armenise Vito (n. a Lecce il 13 giugno 1934), Imbò Aldo (n. a Cremona il 25 giugno 1933), Leonardo Raffaele (n. a Nardò il 4 maggio 1932), Miglietta Adolfo (n. a Lequile il 6 agosto 1930), Mantovani Guido (n. a Taranto il 30 giugno 1934), Natali Luigi (n. a Lecce il 14 agosto 1930), Palazzo Domenico (n. a Villa Castelli il 5 dicembre 1933), Semeraro Fausto (n. a Roma il 9 ottobre 1932), Vaglio Antonio (n. a Lecce il 18 settembre 1933),



Chiriaco Luigi (n. a Corigliano d'Otranto il 22 ottobre 1933), Baia Simone, Coroneo Antonio e Semeraro Raffaele; non rapp.ti e difesi;

sui ricorsi iscritti, nel registro di segreteria, ai nn. 13731, 13398, 14582, 14543, 13728, 14711, 19579, 19580, 13401, 14136, 14589, 14545, 14536, 13395, 14541 proposti rispettivamente dai sigg.: Maggio Pio (n. a Corigliano d'Otranto il 26 maggio 1933), Miglietta Adolfo (n. a Lequile il 6 agosto 1930), Semeraro Fausto (n. a Roma il 9 ottobre 1932), Palazzo Domenico (n. a Villa Castelli il 5 dicembre 1933), Tondi Giuseppe (n. a Zollino il 19 marzo 1929), Apollonio Giovanni (n. a Aradeo il 16 ottobre 1931), De Matteis Luigi (n. a Alliste il 1º maggio 1931), Chiriaco Luigi (n. a Corigliano d'Otranto il 22 ottobre 1933), Donno Antonio (n. a Lecce l'11 agosto 1930), Leonardo Raffaele (n. a Nardò il 4 maggio 1932), Vaglio Antonio (n. a Lecce il 18 settembre 1933), Natali Luigi (n. a Lecce il 14 agosto 1930), Mantovani Guido (n. a Taranto il 30 giugno 1934), Armenise Vito (n. a Lecce il 13 giugno 1934), Imbò Aldo (n. a Cremona il 25 giugno 1933); tutti rapp.ti e difesi dall'avv. Luigi Mario Provenzano;

Contro:

Comando della Regione Militare Meridionale, in persona del Comandante *pro tempore*;

Ministero della Difesa-Direzione Generale delle Pensioni - 1ª Divisione, in persona del Ministro *pro tempore*.

Visti i ricorsi in epigrafe;

Esaminati gli atti e la documentazione tutta della causa;

Considerato in

F A T T O

1. — Con il ricorso n. 11037, notificato alle Amministrazioni sopra indicate e depositato in data 8 gennaio 1996, i sigg.ri Donno Antonio, Armenise Vito, Baio Simone, Chiriaco Luigi, Coroneo Antonio, Imbò Aldo, Leonardo Raffaele, Miglietta Adolfo, Mantovani Guido, Natali Luigi, Palazzo Domenico, Semeraro Fausto, Semeraro Raffaele, Vaglio Antonio — come sopra generalizzati — chiedono che venga dichiarato il loro diritto alla rideterminazione della indennità di ausiliaria, computando nella base di calcolo le seguenti voci stipendiali: indennità militare, maggiorazioni stipendiali biennali, lavoro straordinario obbligatorio; nonché alla corresponsione degli arretrati, maggiorati degli interessi legali e della rivalutazione monetaria.

Nei motivi di ricorso, gli odierni ricorrenti sostengono che il Ministero della difesa, erroneamente interpretando l'art. 44 della legge n. 224/1986 (come interpretato dall'art. 6 della legge n. 404/1990), non ha incluso nel computo della indennità di ausiliaria: l'indennità militare, le maggiorazioni stipendiali biennali e le ore di lavoro straordinario obbligatorio.

2. — Con atto scritto in data 26 luglio 2001, hanno rinunciato al ricorso n. 11037 i sigg.ri Donno Antonio, Armenise Vito, Imbò Aldo, Leonardo Raffaele, Miglietta Adolfo, Mantovani Guido, Natali Luigi, Palazzo Domenico, Semeraro Fausto e Vaglio Antonio.

3. — Hanno prodotto singoli ricorsi i sig.ri: Donno Antonio (13401), Armenise Vito (13395), Chiriaco Luigi (19580), Imbò Aldo (14541), Leonardo Raffaele (14136), Miglietta Adolfo (13398), Mantovani Guido (14536), Natali Luigi (14545), Palazzo Domenico (14543), Semeraro Fausto (14582), e Vaglio Antonio (14589), Tondi Giuseppe (13728), Maggio Pio (13731), Apollonio Giovanni (14711), De Matteis Luigi (19579) — per il tramite dell'avv. Luigi Mario Provenzano — mediante deposito in segreteria.

4. — Con le domande all'esame, i ricorrenti chiedono, tra l'altro, il riconoscimento del diritto alla riliquidazione della indennità di ausiliaria, comprendendo nella base di calcolo l'indennità militare di cui all'art. 9 della legge n. 231/1990, in applicazione dell'art. 44, primo comma, della legge n. 224/1986 e dell'art. 6, secondo comma, della legge n. 404/1990.

Sul punto, circa la indennità militare, la giurisprudenza ha registrato, nel tempo ed anche di recente, orientamenti opposti.

L'orientamento negativo (sostenuto da: sez. Friuli-Venezia Giulia, n. 183/2008; Id., n. 671/2007; sez. Lazio, n. 64/2008; Id., n. 1402/2007; Id. n. 414/1998; sez. Sardegna, n. 178/2007; sez. Toscana, n. 700/2001; sez. Puglia, n. 660/2005; Id., n. 88/2007; sez. Veneto, n. 194/08; Id., n. 275/2008; sez. II centr. n. 373/2006; Id., n. 178/2007; Id., n. 27/2007; sez. I centr., n. 364/2007 Id. n. 41/2008; Id., n. 204/2008) poggia il suo fondamento sulla natura *expressis verbis* non pensionabile della indennità militare (*cf.* art. 9 della legge n. 231/1990), mentre quello favorevole al computo nella indennità di ausiliaria (sostenuto da: sez. Toscana, n. 877/2007; sez. Marche, n. 827/2006; sez. Veneto,



n. 739/2005; sez. Emilia Romagna, n. 573/2007; sez. II centr. n. 334/2000; Id., n. 167/2002; App. Sicilia, n. 57/2007) si fonda sulla individuazione della *ratio legis* che ha voluto delineare non già la pensionabilità della indennità in argomento, ma soltanto il criterio di calcolo dell'indennità di ausiliaria, e valorizza la norma di interpretazione autentica dell'art. 67 della legge n. 113/1954 (recata dall'art. 6 della legge n. 404/1990) che, nell'elencare le voci da escludere dalla base di calcolo della indennità di ausiliaria, non fa menzione della indennità militare.

5. — Stante il suaccennato contrasto giurisprudenziale, la Sezione giurisdizionale Puglia, in composizione monocratica, ha deferito alle Sezioni Riunite la questione di massima relativa al computo o meno della indennità militare di cui all'art. 9 della legge n. 231/1983 nella indennità di ausiliaria, che attiene al criterio di determinazione del «trattamento economico del pari grado in servizio».

6. — Le Sezioni Riunite hanno risolto, con la decisione n. 1/QM del 26 febbraio 2010, il contrasto giurisprudenziale nel senso di escludere la computabilità della indennità militare nella base di calcolo dell'indennità di ausiliaria.

7. — Essendo stato riassunto il giudizio, con istanza proposta il 22 aprile 2010, è stata fissata l'odierna udienza.

RITENUTO IN DIRITTO

1. — La Sezione Ritene di sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale, in primo luogo, dell'art. 1 della legge 21 luglio 2000, n. 202, per violazione degli artt. 100 e 101 Cost., nella parte in cui prevede che il Presidente della Corte dei conti è nominato su proposta del Consiglio dei ministri.

Come è noto, l'art. 1 della legge n. 202/2000 — che sostituisce l'art. 7, comma 2, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 — stabilisce che il Presidente della Corte dei conti è nominato, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza.

1.1. — Orbene, per come è formulata, la norma contrasta, in primo luogo, con il principio di indipendenza della funzione giurisdizionale (art. 101 Cost.).

Già agli albori del secolo scorso, F. Cammeo così scriveva: «Evidentemente l'indipendenza del giudice amministrativo è completa quando ad esso sia concessa una posizione che per metodo di nomina e stabilità nell'ufficio sia eguale a quella dei giudici ordinari» e alle sue considerazioni si associavano illustri studiosi del tempo (Calamandrei, Salandra, Scialoja e D'Amelio).

«Là dove non è garantita l'indipendenza del giudice, non c'è giudice di sorta, né ordinario, né speciale, né sezione specializzata di organo giudiziario ordinario», scriveva, inoltre, Andrioli pochi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione e proprio in relazione alla problematica dell'indipendenza dei giudici speciali.

In merito all'assetto della magistratura, quale risulta dalla Carta costituzionale, è stato detto da autorevole dottrina che la distinzione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa (nella quale si ricomprende quella contabile) non deve in alcun modo riflettersi sulle garanzie di indipendenza, che devono essere eguali e che la Costituzione italiana riconosce e prevede una serie di giurisdizioni distinte tra loro per struttura, poteri e competenze, ma ammette un solo tipo di magistrato. Siamo, cioè, di fronte ad un concetto univoco di «magistrato», affermato con coerenza e sicurezza sul piano costituzionale.

Sicché — si è aggiunto — l'esistenza di una pluralità di giudici diversamente regolati quanto a status, garanzie esterne ed interne di indipendenza e posizione nell'ordinamento si pone in netto contrasto con la Costituzione.

L'indipendenza dei giudici, di tutti i giudici, non è un fine ma un mezzo posto a garanzia di un bene: la retta applicazione delle legge, bene insostituibile per l'intera comunità statale. Anche il solo sospetto della mancanza di indipendenza è in grado di far venire meno la fiducia del cittadino negli organi giudiziari inducendogli il sospetto che la legge potrebbe non venire rettamente applicata da quel giudice.

Indipendenza della magistratura vuol dire, invero, tutela del libere convincimento, libertà di indagine, serenità di giudizio. In una parola, libertà di coscienza, nella quale risiede, come affermava Calamandrei, la più alta ed indiscutibile garanzia dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge; e, sotto il profilo che ci interessa, non sono indifferenti i meccanismi predisposti in via legislativa per attuarlo.

Sono ampiamente noti gli orientamenti e le conclusioni della Corte costituzionale sul problema analogo delle nomine governative dei consiglieri di Stato e della Corte dei conti, che mirano a spostare il problema dell'indipendenza dal momento della formazione dell'organo giudicante a quello delle garanzie successive (essenzialmente l'inamovibilità), quasi che l'indipendenza esista a prescindere dai meccanismi concreti di realizzazione.



Bisogna qui mettere in rilievo, peraltro, che le norme costituzionali sulla giurisdizione non costituiscono, come si è efficacemente scritto, un mero «programma» da attuarsi a cura del legislatore, con ampia discrezionalità, ma si presentano «alla stregua di un corpo coerente di principi e criteri immediatamente validi ed applicabili» e, tra questi, il principio di indipendenza non consente che i giudici possano essere «scelti» dal potere esecutivo, giacché in tal guisa si spezzerebbe quel rapporto esclusivo che il legislatore costituente ha voluto istituire tra il giudice e la legge, il quale non ammette in alcun modo la interferenza di altri poteri dello Stato, tra cui quello esecutivo.

Ed invero, di recente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 136 del 15 aprile 2011, ha salvato dalla dichiarazione di incostituzionalità l'art. 2, commi 1 e 2, della legge 14 marzo 2005, n. 41, i quali attribuiscono espressamente al Ministro della giustizia il potere di nomina del membro nazionale presso l'Eurojust, che deve essere un magistrato, soltanto perché le funzioni del membro nazionale presso l'Eurojust non sono riconducibili a quelle giudiziarie (v. punto 5 dei Considerato in diritto) e non perché deve essere comunque scelto nell'ambito di una rosa di candidati formata dal Csm.

1.2. — Il potere di proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, mina alla radice l'indipendenza della Corte dei conti nei confronti del Governo ai sensi dell'art. 100/3 Cost.

L'ordinamento interno della giurisdizione contabile soffre, infatti, ancora vistose eccezioni al principio di indipendenza, affermato per le magistrature amministrative in modo specifico nei confronti del Governo (art. 100/3), nel suo significato di completa sottrazione al potere esecutivo della nomina degli organi di vertice dell'Istituto.

La resistenza al cambiamento può trovare spiegazione soltanto con l'idea che la contiguità funzionale della magistratura contabile all'azione del potere esecutivo implichi necessariamente una qualche forma di legame organico con il medesimo potere, ma si tratta di atteggiamento che non ha più possibilità di avere diritto di cittadinanza alla luce del nuovo quadro istituzionale.

L'attribuzione del potere di nomina in capo al Governo, anziché al Consiglio di presidenza, è tanto più grave, poi, in considerazione della posizione ordinamentale della Corte dei conti e del suo campo di azione, nella veste di organo controllore dell'attività di Governo (v. art. 3 legge n. 20/1994).

Garantire l'indipendenza dell'Istituto costituisce, dunque, una operazione «costituzionalmente necessitata» in forza dell'art. 100/3 Cost.

Né a confutare quanto sin qui osservato può valere l'argomento che fa leva sul parere del Consiglio di Presidenza, che deve essere sentito, per la semplice ragione che tale parere, pur obbligatorio, non è non vincolante per il Governo, il quale potrebbe, dunque, non dar corso ad una nomina ritenuta sgradita.

Il semplice pericolo che ciò possa avvenire in forza della norma di cui della legge n. 202/2000 rende lecito dubitare della legittimità costituzionale della stessa.

Il fatto, poi, che il Presidente della Corte dei conti sia anche il «vertice» dell'organo di autogoverno si riflette come ulteriore elemento di influenza, sia pure indiretta, del potere esecutivo sulla piena autonomia dell'ordine.

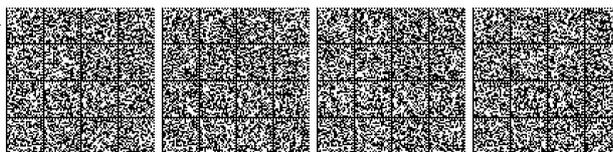
La nomina governativa si pone, quindi, come una anomalia da correggere e da eliminare, valorizzando il ruolo decisionale esclusivo del Consiglio di Presidenza.

2. — Parimenti della legittimità costituzionale dubita la Sezione a proposito dell'art. 11, comma 7, u.p., della legge 4 marzo 2009, n. 15, per contrasto con gli artt. 3, 25 e 101 Cost., nella parte in cui prevede il potere del Presidente della Corte dei conti di composizione nominativa delle Sezioni Riunite in mancanza di criteri oggettivi e predeterminati.

La norma prevede che «Si applica al Presidente della Corte dei conti, per la composizione nominativa e per la determinazione delle competenze delle sezioni riunite, in ogni funzione ad esse attribuita, ferme restando le previsioni organiche vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge, la disposizione di cui all'articolo 1, quinto comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186, introdotto dall'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133».

Stabilisce tale ultima norma che «Il Presidente del Consiglio di Stato, con proprio provvedimento, all'inizio di ogni anno, sentito il Consiglio di Presidenza, individua le sezioni che svolgono funzioni giurisdizionali e consultive, determina le rispettive materie di competenza e la composizione, nonché la composizione della Adunanza Plenaria ai sensi dell'art. 5, primo comma» che, a sua volta novellato, attribuisce al Presidente del Consiglio di Stato la più ampia libertà nella composizione della Adunanza Plenaria, in quanto i magistrati che la compongono vengono scelti dal medesimo e non più dal Consiglio di presidenza, che deve essere soltanto sentito.

Per il profilo che in questa sede interessa, la legge 15 del 2009 autorizza, dunque, il presidente a stabilire la «composizione nominativa» delle sezioni riunite, consentendogli di costituire collegi *ad hoc* per l'esercizio sia del controllo sia della giurisdizione, con l'unico limite delle «previsioni organiche vigenti».



2.1. — È palese la violazione, in primo luogo, del principio di indipendenza interna del giudice, che risulta strettamente connesso alla garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge, la quale viene richiamata ad escludere l'attività discrezionale all'interno della magistratura da parte dei capi degli uffici giudiziari.

Non pare più discutibile dopo la sentenza n. 272/1998 che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge cada anche sulla persona fisica del giudice, nel senso che la legge deve prevedere i meccanismi attraverso i quali, all'interno di un medesimo ufficio giudiziario, spetta ad un giudice, anziché ad un altro, pronunciare su una certa controversia.

In questa prospettiva non si può peraltro non sottolineare la centralità e la rilevanza del c.d. sistema tabellare, che riveste un ruolo essenziale per la indipendenza interna del giudice, costituendo il cardine della struttura organizzativa degli uffici, con la precisazione che le tabelle delineano l'organigramma dell'ufficio, la sua ripartizione in sezioni, l'assegnazione alle stesse dei singoli magistrati ed i criteri di assegnazione degli affari giudiziari. E non si può non ricordare il ruolo centrale e decisivo rivestito in proposito dal Csm.

Sicché non sono più ammissibili criteri equitativi o che dipendano nella loro attuazione dalla discrezionalità del dirigente dell'ufficio giudiziario. In definitiva, è decisamente tramontata la prassi che consentiva al capo dell'ufficio di assegnare i fascicoli ad personam in base al criterio, peraltro ragionevole secondo l'uomo della strada e presumibilmente onesto, che «quel tal giudice è più bravo», ovvero «più esperto della materia», «più solerte», «più equilibrato», «meno carico di lavoro».

Come è noto, la sentenza n. 272 del 1998 ha dichiarato non fondata «nei sensi in motivazione» la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19.

La sentenza in esame ha espressamente escluso che «i poteri organizzativi dei capi degli uffici possano essere svolti in modo assolutamente libero o addirittura arbitrario», affermando, comunque, che «l'esplicitazione di criteri per l'assegnazione degli affari, in quanto espressivi di un'esigenza costituzionale, che opera in tutti i settori della giurisdizione, possa aver luogo proprio nell'ambito di detti poteri discrezionali, quale manifestazione ed esercizio dei medesimi, senza necessità né di una specifica previsione legislativa né, tantomeno, di un intervento additivo di questa Corte» e concludendo nel senso che possa «pervenirsi già ora, nell'ordinamento vigente per la Corte dei conti, alla formulazione di criteri per l'assegnazione degli affari attraverso l'esercizio dei poteri spettanti ai capi degli uffici, secondo modalità che non spetta a questa Corte indicare, se non nel senso che esse siano tali da garantire, comunque, la verifica ex post della loro Osservanza».

Con queste parole termina la motivazione della sentenza, che condivide con quelle di indirizzo o monitorie di rigetto l'invito a risolvere una situazione di disagio dal punto di vista dell'attuazione dei valori costituzionali, ma l'analogia si ferma qui, in quanto il destinatario dell'invito non è, come avviene sempre, il legislatore, ma la stessa Corte dei conti.

Nel commentare la sentenza n. 272/1998 autorevole dottrina si era chiesta quanto sarebbe durata l'attesa per l'attuazione del principio del giudice naturale precostituito per legge all'interno del processo contabile.

Ebbene, a distanza di tredici anni, il principio del giudice naturale precostituito per legge aspetta ancora di trovare attuazione nel processo contabile.

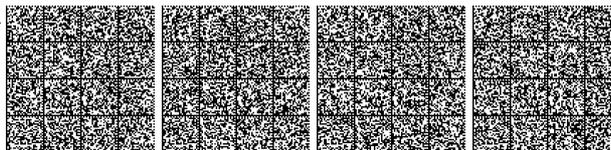
Ciò che preme rimarcare in questa sede, però, è che l'assenza di criteri oggettivi e predeterminati per l'assegnazione degli affari, a causa di una carenza strutturale del sistema, rende in concreto impossibile la verifica ex post della loro osservanza.

Vi è, infatti, un problema di «effettività» della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, intesa come reale possibilità di far valere le eventuali violazioni dei criteri per l'assegnazione degli affari. È del tutto evidente, difatti, che il rispetto della garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge si può ottenere soltanto se un controllo sulla osservanza dei criteri sia possibile, purché a monte vi sia stata la posizione degli stessi criteri in via generale.

D'altronde, nella sentenza n. 419/1998 non si esclude che «la violazione dei criteri di assegnazione degli affari sia priva di rilievo e che non vi siano, o che non debbano essere prefigurati, appropriati rimedi dei quali le parti possano avvalersi».

Nulla impedisce, dunque, alla Corte costituzionale, in presenza di una chiara situazione di inattuazione del dettato costituzionale, di intervenire nuovamente, piuttosto che aspettare a tempo indefinito l'intervento del legislatore, al fine di realizzare appieno la garanzia costituzionale del giudice naturale nel processo contabile.

2.2. — Della legittimità costituzionale della norma in questione è lecito dubitare, infine, sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, assumendo a *tertium comparationis* la norma di cui all'art. 5, comma 1-bis, della



legge 21 luglio 2000, n. 205, introdotta dall'art. 42, comma 1, lettera a), della legge 18 giugno 2009, n. 69, nella parte in cui prevede che i ricorsi sono assegnati dai presidenti delle sezioni giurisdizionali regionali ai giudici unici delle pensioni secondo criteri predeterminati.

Ed invero, a seguito della novella del 2009 si è venuta a creare una situazione di irragionevole disparità di trattamento tra i giudici che compongono le sezioni riunite e i giudici che prestano servizio presso le sezioni giurisdizionali regionali. I primi, infatti, in assenza di criteri oggettivi e predeterminati, possono essere chiamati ad libitum dal Presidente della Corte dei conti a comporre i collegi, senza che questi debba rendere conto dei criteri in concreto seguiti al Consiglio di presidenza.

3. — La questione di legittimità costituzionale, oltre ad essere non manifestamente infondata, si presenta come rilevante nel presente giudizio, in quanto il Collegio delle Sezioni Riunite che ha emesso la decisione n. 1/2010 è stato presieduto dal presidente della Corte dei conti e la decisione è destinata a dispiegare efficacia vincolante per ciò che riguarda la soluzione data alla questione di massima, in quanto, anche a voler considerare applicabile la modifica introdotta all'art. 1, comma 7, dall'art. 42, comma 2, della legge n. 69 del 2009, che riguarda più propriamente i casi nei quali la questione è stata deferita dal Presidente della Corte dei conti, non ci si può esimere dall'osservare che il giudice rimettente non può limitarsi a riproporre le medesime argomentazioni giuridiche che sono state ritenute non fondate dalle Sezioni riunite con la sentenza nella quale hanno statuito il punto di diritto non condiviso dal medesimo, e, comunque, la giurisprudenza contabile è costante nell'affermare che le decisioni delle SS.RR. hanno valore vincolante per il giudice *a quo* (cfr. SS.RR. n. 5/QM/2008, n. 9/QM/2007, n. 25/QM/1999, n. 2/QM/1999, n. 5/QM/1998).

Il giudizio va, quindi, sospeso e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale per la conseguente pronunzia.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la sospensione del giudizio in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge 21 luglio 2000, n. 202 e dell'articolo 11, comma 7, ultimo periodo, della legge 4 marzo 2009, n. 15, nei sensi in motivazione;

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

Così provveduto in Bari, nella Camera di Consiglio del 28 ottobre 2010.

Il giudice: RAELI

11C0657

N. 239

*Ordinanza del 20 luglio 2011 emessa dalla Corte di Cassazione
nel procedimento penale a carico di De Bonis Alberto*

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Lesione del diritto dell'accusato al trattamento più lieve, corollario del principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale affermato dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente sentenza nel ricorso presentato da Alberto De Bonis, nato il 17 giugno 1954, avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma del 23 marzo 2010.

È presente l'avv. Daniela Possenti del Foro di Roma, in difesa di De Bonis.

Sentita la relazione svolta dal Cons. Gian Giacomo Sandrelli.

Sentite le requisitorie del PG. (nella persona del Cons. Gioacchino Izzo) che insta per la riproposizione della questione di legittimità costituzionale già sollecitata dalla sez. V di questa Corte.

Il difensore si riporta ai motivi aggiunti in atti e si associa alle conclusioni del PG.

IN FATTO

La Corte d'appello di Roma ha confermato, il 23 marzo 2010, la sentenza di condanna del Tribunale di Roma emessa, nelle forme del rito abbreviato, nei confronti di Alberto De Bonis, accusato di bancarotta fraudolenta societaria, in ragione della accertata falsità dei bilanci di Sitofim Srl, dichiarata fallita il 2 luglio 1997.

La vicenda attiene ad una società immobiliare impegnata nell'acquisto di un vasto complesso immobiliare sito in Via IV Fontane, in Roma e risultato inadempiente nella restituzione dei mutui richiesti per la ristrutturazione del medesimo.

Ad una iniziale accusa di bancarotta fraudolenta patrimoniale e documentale seguiva, per contestazione in udienza di primo grado, l'attuale addebito modulato sulla novella configurazione dell'art. 223, comma 2, n. 1, legge fall., conseguita alla riforma di cui al d.lgs. 62/01.

Avverso la decisione d'appello interpone ricorso la difesa del De Bonis ed eccepisce:

l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3 della legge 251/05 per contrasto con l'art. 117 Cost., art. 7 CEDU, come già rilevato dalla Cassazione, II Sez. (Ord. 11 giugno 2010);

prescrizione del reato a mente del nuovo art. 157 c.p., maturata prima della sentenza della Corte d'appello;

violazione degli art. 517 e 522 c.p.p. (ed art. 117 Cost/6, comma 3, lettera b, CEDU) nella parte in cui stabilisce la celebrazione di un processo equo) per la sostituzione del capo di imputazione all'udienza 22 settembre 2004, pur nella identità del fatto contestato;

carenza ed illogicità di motivazione nell'aver trascurato di giustificare il superamento delle dette eccezioni processuali.

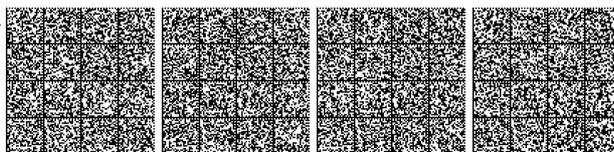
In data 13 maggio 2011 sono pervenuti motivi aggiunti a firma dell'avv. Possenti (motivi depositati tempestivamente presso C. App. Roma).

IN DIRITTO

Questa sezione della Corte di cassazione ha così deciso in presenza di analoga eccezione difensiva con ordinanza del 27 gennaio 2011:

«... come è noto, l'art. 10, legge n. 251 del 2005 detta disposizioni transitorie sull'applicazione dei termini prescrizione secondo i diversi criteri stabiliti dalla stessa legge a modifica della previsione dell'art. 157 cod. pen. In particolare, per ciò che qui interessa, il comma 3 dell'articolo citato, nella formulazione conseguente alla declaratoria di parziale illegittimità costituzionale di cui a Corte Cost., sent. n. 393 del 2006, stabilisce che i termini computati secondo la normativa sopravvenuta, ove più brevi di quelli individuati alla legislazione precedente, vengano applicati ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge ad esclusione di quelli già pendenti in grado di appello o dinanzi alla Corte di Cassazione.

Posto che la disciplina dei termini di prescrizione ha natura sostanziale (Sez. 5, n. 12766 del 16 febbraio 2010, imp. Meggiorin, Rv.246877) ed è pertanto soggetta all'applicazione dei principi generali di cui all'art. 2 cod. pen. in tema di retroattività della legge più favorevole all'imputato, la norma in oggetto pone nella specie un limite a tale generale effetto retroattivo, identificandolo, nello sviluppo cronologico del procedimento, nella pendenza del procedi-



mento in grado di appello; per cui, laddove detta pendenza abbia avuto inizio prima dell'entrata in vigore della legge introduttiva delle nuove modalità di calcolo dei termini di prescrizione, queste ultime non potranno essere applicate nel procedimento, che continuerà ad essere regolato a questi fini dalla normativa previgente. Come rammentato dallo stesso ricorrente, questa Corte ha recentemente affermato che il dato processuale della pendenza del procedimento in grado d'appello del procedimento è determinato dalla pronuncia della sentenza di condanna di primo grado (Sez. U, n. 47008 del 29 ottobre 2009, imp. D'Amato, Rv.244810). Questa posizione, ribadita anche da decisioni successive (Sez. 6, n. 8983 del 16 dicembre 2009, imp. Torrìsi, Rv.246406), è coerente con la attuale formulazione dell'art. 10, comma 3, legge n. 251 del 2005, che non radica il discrimine fra le aree di operatività delle normative succedutesi in un atto processuale determinato, ma lo indica invece sostanzialmente nell'inizio di una fase processuale.

Ragionevole e consequenziale è, a questo punto, un'interpretazione che colloca il limite nell'atto formalmente conclusivo della fase immediatamente precedente, ossia quella di primo grado; atto che deve essere individuato nella pronuncia della sentenza di condanna che definisce quella fase, ponendosi per altro verso come affermazione particolarmente qualificata, in quanto susseguente alla verifica del contraddittorio dibattimentale, della volontà punitiva dell'ordinamento, come tale indicata in posizione preminente quale atto interruttivo della prescrizione dall'art.160, comma 1, cod. pen.

Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, il principio appena enunciato non è posto in discussione dall'indirizzo giurisprudenziale per il quale, laddove il giudizio di primo grado si sia concluso con una sentenza di assoluzione, il momento determinante per l'instaurarsi della pendenza in grado di appello deve essere identificato nell'emissione del decreto di citazione a giudizio per tale grado. L'orientamento in esame (Sez. 6, n. 7112 del 25 novembre 2008, imp. Perrone, Rv.242421) è fondato invero proprio sull'impossibilità di estendere le connotazioni conclusive e definitive della fase di primo grado, proprie della sentenza di condanna, alla sentenza di assoluzione, significativamente non indicata fra gli atti interruttivi della prescrizione; in tal senso il criterio adottato dalla citata decisione delle Sezioni unite di questa Corte viene ad essere a *contrariis* confermato».

Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale non può presentarsi al Collegio come manifestazione infondata.

A siffatta conclusione è pervenuta anche una precedente declaratoria di non manifesta infondatezza della questione (Cass. Sez. 2 del 27 maggio 2010, De Giovanni, CED Cass. 247321), che ha ritenuto che il principio di retroattività della legge più favorevole sia sancito sia a livello internazionale sia a livello comunitario, con richiamo all'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge n. 881 del 1977, stabilisce che «se, posteriormente alla commissione di un reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne», «disposizione alla quale si collega la riserva dell'Italia nel senso dell'applicazione limitata ai procedimenti in corso, e non anche a quelli nei quali sia intervenuta una decisione definitiva».

Norma di carattere internazionale che ove sia parametrata all'art. 117, comma 1 Cost., rende non manifesta infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria in esame, perché priva l'imputato, il cui processo sia già pendente in appello o in Cassazione, dell'ottemperanza alla regola cogente, imposta dalla norma patizia per la quale la legge più favorevole deve essere di immediata applicazione, senza che le deroghe disposte dalla legge ordinaria possano essere giustificate per effetto del bilanciamento con interessi di analogo rilievo.

Più decisioni della Corte costituzionale, da ultima Corte Cost., sent. n. 93 del 2010, hanno peraltro costantemente affermato che «le norme della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione, integrano, quali norme interposte il parametro costituzionale espresso dall'art. 117 Cost., comma 1, nella parte in cui esso impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008)».

Ne consegue che «nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma CEDU, il giudice nazionale comune, deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenza n. 239 del 2009), e, ove tale soluzione risulti impercorribile, non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato». La Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, in seguito al ricorso n. 10249 del 2003 presentato da Scoppola Franco, con sentenza del 17 settembre 2009 ha imposto allo Stato italiano di porre fine alla violazione degli artt. 6 e 7 della Convenzione e di assicurare che la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente venisse sostituita con pena non superiore a quella della reclusione di anni trenta. La CEDU è pervenuta alla citata decisione avendo affermato che l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve. In particolare, per



quel che rileva nel presente procedimento, dopo aver rammentato le proprie precedenti pronunce sull'interpretazione dell'art. 7 della Convenzione, la Corte europea ha stabilito che la sopravvenienza di norme di carattere internazionale e di pronunce applicative e interpretative di esse imponeva un «approccio dinamico ed evolutivo nell'interpretazione dell'art. 7». Allo scopo richiamava l'art. 491 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea, la sentenza 3 maggio 2005 della Corte di giustizia delle Comunità europee e lo stesso art. 2 cod. pen. italiano. Affermava in conseguenza il principio secondo il quale «l'art. 71 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività della legge penale più severa, ma anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», per cui «se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato».

Alla luce di queste considerazioni, rilevato che la proposta questione di legittimità costituzionale è, altresì, rilevante nel presente giudizio, poiché la disciplina prescrittiva del reato di bancarotta aggravato è difforme rispetto alla normativa previgente, prevedendo termini più brevi di estinzione del reato, si impone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con sospensione del presente giudizio, per il vaglio della rilevata questione di legittimità della disciplina transitoria prevista dalla legge 251/05, disponendo la sospensione del presente procedimento.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, legge 5 dicembre 2005, n. 251 in relazione all'art. 117 della Costituzione e sospende il giudizio in corso.

Dispone che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

Così deciso Roma, il 18 maggio 2011.

p. il Presidente: OLDI

11C0658

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

(WI-GU-2011-GUR-048) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

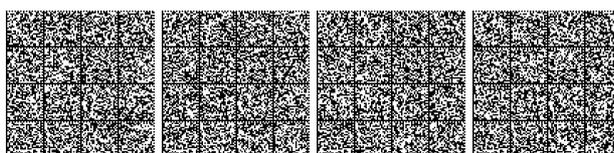
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it, al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

vendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2011 (salvo conguaglio)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 132,57)* (di cui spese di spedizione € 66,28)*	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 264,45)* (di cui spese di spedizione € 132,22)*	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili
Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla **Gazzetta Ufficiale** - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'**Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2011**.

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*
(di cui spese di spedizione € 73,81)*

- annuale € **297,46**
- semestrale € **163,35**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*
(di cui spese di spedizione € 20,77)*

- annuale € **85,71**
- semestrale € **53,44**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 21% inclusa € 1,01

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € **190,00**

I.V.A. 4% a carico dell'Editore € 18,00

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI IN USO APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.

€ 11,00



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 1 1 1 1 6 *

