*1ª SERIE SPECIALE*

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

**Anno 153° - Numero 9**

# GAZZETTA UFFICIALE

## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

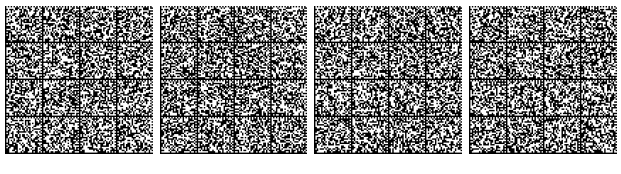
*PARTE PRIMA* **Roma - Mercoledì, 29 febbraio 2012** SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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 AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che a partire dall'anno 2012 sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento, nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli stessi. Preghiamo pertanto i Signori abbonati di consultare il testo completo dell'avviso riportato in quarta di copertina.

# CORTE COSTITUZIONALE



# SOMMARIO

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **30.** Sentenza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Agevolazioni fiscali - Imprese aventi sede legale in un Comune montano - Concessione di un contributo nella forma di credito di imposta sull'IRPEG e sull'IRAP pagate nel corso del 2011 - Rinvio a successiva deliberazione della Giunta regionale per la determinazione delle modalità di applicazione del beneficio - Ricorso del Governo - Eccepita irrilevanza per impugnazione prematura - Reiezione.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 3.
– Costituzione, artt. 23 e 117, commi primo e secondo, lett. *e)*; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 10.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Agevolazioni fiscali - Imprese aventi sede legale in un Comune montano - Concessione di un contributo nella forma di credito di imposta sull'IRPEG e sull'IRAP pagate nel corso del 2011 - Rinvio a successiva deliberazione della Giunta regionale per la determinazione delle modalità di applicazione del beneficio - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica della norma impugnata - Assoluta marginalità della modificazione e ininfluenza rispetto ai motivi di censura - Trasferimento della questione sul testo attualmente vigente.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 3.
– Costituzione, artt. 23 e 117, commi primo e secondo, lett. *e)*; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 10.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Agevolazioni fiscali - Imprese aventi sede legale in un Comune montano - Concessione di un contributo, nella forma di credito di imposta, nella misura del venti per cento di quanto effettivamente pagato a titolo di imposte sui redditi ed IRAP nel corso del 2011, fino ad un massimo di 10.000 euro - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato per assenza di specifica autorizzazione contenuta in una legge statale - Esorbitanza dalle competenze legislative regionali in materia tributaria, nonché violazione delle disposizioni statutarie che consentono esenzioni e agevolazioni limitatamente alle nuove imprese - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle restanti censure.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* (artt. 117, primo comma, in riferimento agli artt. 53 - 64 del TFUE, e 23); statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 10.

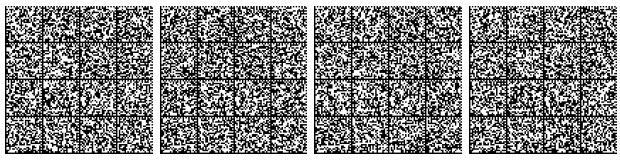
**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni varie in materia di stabilizzazioni, concorsi, inquadramenti - Ricorso del Governo - Sopravvenute modificazioni della normativa impugnata - Funzione meramente esplicativa od attuativa dei precedenti contenuti legislativi - Trasferimento della questione sul testo attualmente vigente.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, commi 1, 2, 3.
– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; statuto della Regione Sardegna, art. 3.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni varie in materia di stabilizzazioni, concorsi, inquadramenti - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità per oscurità delle censure - Reiezione.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, commi 1, 2, 3.
– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; statuto della Regione Sardegna, art. 3.





**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Piano pluriennale di stabilizzazione del personale precario delle amministrazioni locali - Finanziamento e realizzazione - Contrasto con norma statale espressione di principi fondamentali, in funzione di contenimento della spesa - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 10.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dipendenti regionali in possesso di determinati requisiti - Riserva del 40% dei posti vacanti messi a concorso nel periodo 2010/2012 e di quelli vacanti entro il 31 dicembre 2013 - Espletamento del concorso per titoli e colloquio, con esenzione da eventuali prove selettive - Contrasto con norma statale espressione di principi fondamentali, in funzione di contenimento della spesa - Violazione del principio della par condicio fra i concorrenti in materia di concorso e del principio della trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, comma 19.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dipendenti laureati dell'amministrazione di area C, in possesso di determinati requisiti - Inquadramento nella superiore area D - Violazione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, comma 3.

– Costituzione, art. 97.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dipendenti laureati dell'amministrazione di area C, in possesso di determinati requisiti - Inquadramento nella superiore area D - Previsione, con successiva disposizione regionale, di un corso-concorso di formazione professionale con prova finale, il cui mancato superamento comporta il venir meno della qualifica attribuita - Non equiparabilità a concorso pubblico - Violazione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale, in via conseguenziale.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, comma 3-*bis*.

– Costituzione, art. 97. . . . . *Pag.* 1

N. **31.** Sentenza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reato di alterazione di stato - Applicazione automatica della sanzione accessoria della perdita della potestà genitoriale - Eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione in ordine ai parametri evocati - Reiezione.**

– Cod. pen., art. 569.

– Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31; convenzione di New York, artt. 3, 7, 8.

**Reati e pene - Reato di alterazione di stato - Applicazione automatica della sanzione accessoria della perdita della potestà genitoriale - Preclusione per il giudice di qualsiasi valutazione discrezionale e di bilanciamento circa l'interesse del minore e l'interesse dello Stato all'esercizio della pretesa punitiva - Automatismo lesivo del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale, "*in parte qua*".**

– Cod. pen., art. 569.

– Costituzione, art. 3 (Cost., artt. 2, 3, 30, 31; convenzione di New York, artt. 3, 7, 8). . . . *Pag.* 13

N. **32.** Sentenza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Stabilizzazioni, per l'anno 2011, di personale precario al di fuori delle procedure ordinarie e concorsuali di accesso al pubblico impiego - Ricorso del Governo - Abrogazione della disposizione impugnata nelle more del giudizio - Rinuncia al ricorso, relativamente alla disposizione predetta, in assenza di parte costituita - Estinzione parziale del giudizio.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 47.
– Costituzione, artt. 3, 97, 117, terzo comma.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Occupazioni senza titolo degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Piano dell'ATER da redigersi d'intesa con i Comuni e le autorità di pubblica sicurezza - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione parziale della disposizione impugnata, in senso pienamente satisfattivo delle pretese del ricorrente - Mancata applicazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere "*in parte qua*".**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 55.
– Costituzione, art. 117, comma secondo lett. *g)*.

**Servizio idrico integrato - Norme della Regione Abruzzo - Gestione - Affidamento agli attuali gestori - Contrasto con la legislazione statale, attuativa di quella comunitaria, che prevede il ricorso alle procedure di evidenza pubblica, a tutela della concorrenza e del mercato - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* che ha escluso l'applicazione del regime di gestione concorrenziale dei servizi pubblici di rilevanza locale al servizio idrico integrato - Sopravvenuto difetto di interesse a coltivare il ricorso - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 36.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e)*; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 23-*bis*; d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, art. 3.

**Servizio idrico integrato - Norme della Regione Abruzzo - Gestione - Affidamento agli attuali gestori - Contrasto con la legislazione statale, attuativa di quella comunitaria, che prevede il ricorso alle procedure di evidenza pubblica, a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché dell'ordinamento civile - Ricorso del Governo - Generica evocazione di parametro solo nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza, nonché censura immotivata e oscura - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 36.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l)* ed *s)*; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 23-*bis*; d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, art. 3.

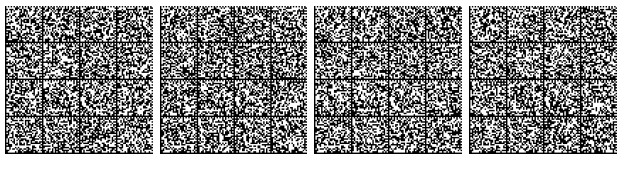
**Trasporto pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Concessioni regionali e locali in essere alla data di entrata in vigore della legge - Proroga del termine finale in contrasto con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Sopravvenienze normative statali e regionali, che risolvono la discrasia temporale - Sopravvenuto difetto di interesse a coltivare il ricorso - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 63.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e)*; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 23-*bis*, comma 8, lett. *e)*, come modificato dall'art. 1, comma 1 del d.l. 29 ottobre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10); tfue, artt. 49 e 56; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

**Trasporto pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Concessioni regionali e locali in essere alla data di entrata in vigore della legge - Proroga del termine finale in contrasto con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con i principi di diritto europeo a tutela della concorrenza e invasione della relativa sfera di competenza esclusiva statale - Sopravvenuta radicale modifica della disposizione regionale oggetto di impugnazione - Impossibilità di trasferire la questione di legittimità sulla nuova norma - Onere, nella fattispecie non assolto, di tempestiva impugnazione - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 63.
– Costituzione, art. 117, comma secondo lett. *e)*.





**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Emergenza terremoto - Utilizzo straordinario di personale in regime di collaborazione coordinata e continuativa - Oneri finanziari - Previsto rimborso alla Regione da parte della Struttura nazionale per la gestione dell'emergenza, in luogo dell'imputazione degli stanziamenti ad uno specifico fondo statale - Introduzione di una disciplina regionale in una materia già regolata dalle ordinanze della protezione civile - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie del sistema contabile dello Stato e dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - Violazione dei principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 11.

– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *e)* e *g)* e terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5, comma 2.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Abruzzo - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di predisporre un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali - Successivo adeguamento su base ISTAT, in caso di inadempienza da parte della Giunta - Inesistenza, allo stato, di tributi regionali "propri" che possano essere oggetto della revisione - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario - Violazione della riserva di legge *in subiecta materia* - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 16.

– Costituzione, artt. 23, 117, secondo comma, lett. *e)*.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi (sanitari e *non)* di soccorso ed elisoccorso, comprensivi di recupero e di trasporto - Agevolazioni tariffarie in favore dei residenti nella Regione, finanziate con risorse del fondo sanitario destinate al funzionamento del SUEM 118 - Introduzione di una misura di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi del Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione di principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 75, comma 3.

– Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di soccorso ed elisoccorso, comprensivi di recupero e di trasporto - Prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 75, comma 1.

– Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Corpo nazionale del servizio alpino SASA-CNSAS - Adozione del logo della Protezione Civile regionale sulle divise di ordinanza e sui mezzi in dotazione - Contrasto con la disciplina nazionale di riferimento secondo cui il Corpo nazionale del soccorso alpino rientra tra le strutture operative nazionali della protezione civile - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento, organizzazione e amministrazione dello Stato - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Violazione dei principi costituzionali sulla libertà di associazione - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 76, comma 1.

– Costituzione, artt. 18, 117, commi secondo, lett. *g)*, e terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 11; legge 21 marzo 2001, n. 74; legge 11 agosto 1991, n. 266. . . . . *Pag.* 20

N. **33.** Sentenza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso contenente pluralità di questioni - Rinvio a separata pronuncia per una della questioni.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2.
– Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Proroga di contratti del personale precario del servizio sanitario regionale - Disciplina dei relativi procedimenti - Ricorso del Governo - Disposizione sulla proroga in parte dichiarata incostituzionale e in parte abrogata - Inesistenza di procedimenti cui possa essere riferita la disciplina impugnata - Carenza di interesse del ricorrente a far dichiarare l'illegittimità della norma impugnata - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 13, lett. *a)*.
– Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Reclutamento di nuove unità di personale sanitario - Contrasto con la normativa statale che esclude tale possibilità per le Regioni che, come il Molise, sono state sottoposte a piani di rientro e commissariate - Violazione di principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 13, lett. *c)*.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 88.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Molise - Tassa di concessione regionale annuale per il rilascio del tesserino che abilita alla ricerca e alla raccolta del tartufo - Previsione, oltre alla tassa, anche di un contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale, con possibilità di prestazioni ad esso alternative, da definirsi con delibere della Giunta regionale - Vigenza limitata nel tempo - Impossibilità di escludere che la norma non abbia avuto attuazione - Insussistenza delle condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 41, lett. *o)*.
– Costituzione, artt. 23 e 117, secondo comma, lett. *e)*.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Molise - Tassa di concessione regionale annuale per il rilascio del tesserino che abilita alla ricerca e alla raccolta del tartufo - Previsione, oltre alla tassa, anche di un contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale, con possibilità di prestazioni ad esso alternative, da definirsi con delibere della Giunta regionale - Contrasto con la normativa statale di riferimento che autorizza la sola tassa di concessione, senza prevedere ulteriori forme di imposizione - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato - Violazione della riserva di legge per l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 41, lett. *o)*.
– Costituzione, artt. 23 e 117, secondo comma, lett. *e)*. . . . . *Pag.* 37

N. **34.** Sentenza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione dell' "Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali" - Censura di disposizioni sulla disciplina delle modalità di amministrazione e utilizzazione dei beni confiscati - Sovrapposizione, in maniera distonica, alla disciplina statale concernente l' "Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, in riferimento alla previsione unilaterale di forme di coordinamento**

**che coinvolgono attribuzioni dello Stato - Illegittimità costituzionale - Estensione della dichiarazione di incostituzionalità all'intera legge regionale per l'omogeneità del contenuto e per il rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale di tutte le previsioni dei diversi articoli - Assorbimento degli ulteriori profili.**

– Legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *g)* ed *h)* (art. 117, secondo comma, lett. *l)*.. . *Pag.* 44

N. **35.** Sentenza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Calabria - Tracciabilità dei flussi finanziari contro i rischi di infiltrazione 'ndranghetista - Ricezione e utilizzo di finanziamenti regionali per importi pari o superiori a euro 10.000 - Obbligo di impiego di conto corrente unico e dedicato a tali operazioni - Sovrapposizione e potenziale contrasto con la legge statale, in materia estranea alla competenza regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo.**

– Legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4, art. 2.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *h)* (art. 117, secondo comma, lett. *e)*.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Calabria - Tracciabilità dei flussi finanziari contro i rischi di infiltrazione 'ndranghetista - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che istituisce, con riguardo a finanziamenti regionali per importi pari o superiori a euro 10.000, l'obbligo di impiego di conto corrente unico e dedicato - Ulteriori disposizioni - Mancanza di significato normativo in assenza della disposizione dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'intera legge.**

– Legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *h)* (art. 117, secondo comma, lett. *e)*. . . . . *Pag.* 47

N. **36.** Sentenza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Lavoratori dipendenti a tempo parziale - Computo del numero dei contributi settimanali da accreditare nel corso dell'anno solare - Soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo, unica per tutti i lavoratori dipendenti - Ritenuta necessità di specifica disciplina per il lavoro a tempo parziale - Richiesta di intervento additivo consistente nella parametrazione al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno con successivo rapporto al numero di ore settimanali del lavoratore a tempo parziale - Soluzione non costituzionalmente obbligata in settore caratterizzato da ampia discrezionalità del legislatore nel bilanciamento dei diversi interessi contrapposti - Inammissibilità della questione.**

– D.l. 12 settembre 1983, n. 463 (convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638), art. 7, primo comma, primo periodo.
– Costituzione, artt. 3 e 38. . . . . *Pag.* 50

N. **37.** Ordinanza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Riscossione coattiva delle imposte sul reddito effettuata mediante espropriazione immobiliare - Esito negativo del terzo incanto - Assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede - Richiesta che l'assegnazione dell'immobile allo Stato abbia luogo per il prezzo base del terzo incanto - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata - Questioni divenute prive di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

– D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 85, comma 1.
– Costituzione, artt. 3, 42 e 53. . . . . *Pag.* 59

N. **38.** Ordinanza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università - Collaboratori esperti linguistici, già assunti quali lettori di madrelingua stranieri - Novella legislativa che attribuisce, con effetto dalla data di prima assunzione, il trattamento economico corrispondente a quello di ricercatore confermato a tempo definito - Prevista estinzione dei giudizi in materia, in corso alla data di entrata in vigore della legge censurata - Carenza di motivazione in merito alla applicabilità della norma censurata nel giudizio principale - Insufficiente descrizione della fattispecie per mancata individuazione della pretesa sostanziale fatta valere in giudizio dal ricorrente, nonché della correlazione esistente tra tale pretesa e la norma censurata - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 26, comma 3, ultimo periodo.
– Costituzione, artt. 3, 24, 111, 117, primo comma. . . . . *Pag.* 63

N. **39.** Sentenza 15 - 23 febbraio 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un deputato per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma, seconda sezione penale - Eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa "previa, e certamente sommaria, prima valutazione in ordine alla reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare" - Reiezione.**

– Delibera della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (doc. IV-*quater*, n. 3).
– Costituzione, art. 68, primo comma.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un deputato per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma, seconda sezione penale - Dichiarazioni non riconducibili alle proprie, dirette funzioni del deputato, bensì all'attività politica svolta dal gruppo parlamentare dello stesso - Carenza del necessario legame temporale tra attività parlamentare e attività esterna - Assoluta inconferenza di taluni temi rispetto alle dichiarazioni incriminate - Insussistenza del nesso funzionale - Dichiarazione di non spettanza alla Camera dei deputati del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.**

– Delibera della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (doc. IV-*quater*, n. 3).
– Costituzione, art. 68, primo comma.. . . . . *Pag.* 66

N. **40.** Sentenza 21 novembre 2011 - 23 febbraio 2012

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Segreto di Stato - Procedimento penale a carico di un ex direttore del SISMI ed un ex collaboratore e poi dipendente del medesimo Servizio - Note del Presidente del Consiglio dei ministri di conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Perugia - Denunciata preclusione al giudice penale dell'accertamento del fatto di reato a causa dell'impossibilità dell'acquisizione di informazioni afferenti gli '*interna corporis*' del SISMI - Sussistenza dell'esigenza di riserbo addotta negli atti impugnati - Dichiarazione che spettava al Presidente del Consiglio dei ministri emettere le note impugnate, con le quali è stata confermata, nei termini ivi indicati, l'esistenza del segreto di Stato opposto dagli imputati nel corso del procedimento a loro carico.**

– Nota del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2009, n. 50067/181.6/2/07.IX.I; nota del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 dicembre 2009, n. 52285/181.6/2/07.IX.I.
– Costituzione, artt. 101 e seguenti, 112.. . . . . *Pag.* 72

## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **10.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Istituzione della Consulta provinciale per l'immigrazione - Composizione - Previsione, tra i componenti, di una persona in veste di rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano - Ricorso del Governo - Denunciato coinvolgimento, deliberato unilateralmente, di organi dello Stato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Violazione dei limiti entro cui la Provincia ha la potestà di emanare norme relative all'organizzazione amministrativa.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 6, commi 3, lett. *c)* e 6.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *g)*; statuto della Regione del Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, n. 1.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Assistenza sociale - Condizioni per l'accesso alle prestazioni di natura economica - Residenza e dimora stabile sul territorio provinciale per un periodo minimo di cinque anni (previsione già prefigurata in generale dalla norma recante le finalità della legge provinciale ai fini dell'accesso alle prestazioni ulteriori rispetto a quelle essenziali) - Ricorso del Governo - Denunciata contraddittorietà e irragionevolezza della prevista condizione rispetto all'impianto sistematico della stessa disciplina provinciale che dispone, come criterio fondamentale dell'erogazione dei servizi, l'uguaglianza degli interventi a parità di bisogno e di emarginazione sociale - Ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, per la inidoneità del requisito della mera durata della residenza o dimora per differenziare le diverse situazioni di bisogno o di emarginazione - Violazione dei limiti entro cui la Provincia ha la competenza a dettare disposizioni in materia di assistenza e beneficenza pubblica, a fronte dell'inosservanza dei principi fondamentali della materia dell'assistenza pubblica (art. 41 del d.lgs. n.286/1998, e art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000) che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno - Violazione della competenza esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni sociali - Lesione del principio della libera circolazione.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n 12, art. 1, comma 3, lett. *g)* secondo periodo, ultima parte, e art. 10, comma 2.

– Costituzione, artt. 3, 16, 117, comma secondo, lett. *m)*, e 120; statuto della Regione del Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma, n. 25.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Politiche abitative e di accoglienza - Requisiti igienico-sanitari, di idoneità abitativa degli alloggi, nonché requisiti inerenti al reddito minimo annuo, ai fini del ricongiungimento familiare - Applicazione dei requisiti previsti per i residenti nel territorio provinciale - Ricorso del Governo - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione, concernente, nella specie, il ricongiungimento familiare, disciplinato dall'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998 - Esorbitanza della competenza legislativa provinciale .**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 12, comma 4.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *b)*; statuto della Regione del Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 10.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Formazione professionale per adulti e politiche del lavoro - Previsione che la Provincia promuova, per quanto di sua competenza, la piena attuazione nel suo territorio della Direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione, concernente, nella specie, l'ingresso e il soggiorno degli stranieri per finalità scientifica, disciplinato dall'art. 27-*ter* del d.lgs. n. 286/1998.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 13, comma 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *b)*.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Diritto allo studio - Provvidenze per favorire la frequenza scolastica o universitaria - Criterio di selezione degli aventi diritto - Durata della residenza sul territorio provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata contraddittorietà e irragionevolezza del previsto requisito rispetto alle finalità della disposizione - Disparità di trattamento tra situazioni analoghe, in contrasto con i criteri ricavabili dalla Costituzione, quali il bisogno della famiglia e la meritevolezza dello studente, per l'attribuzione delle suddette provvidenze - Violazione del diritto allo studio - Lesione del principio della libera circolazione.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 14, commi 3 e 5 e art. 16, commi 3 e 4.
– Costituzione, artt. 3, 16, 34, commi terzo e quarto, e 120.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Modifiche di leggi provinciali, disposizioni finali e finanziarie - Sovvenzioni per l'apprendimento delle lingue straniere - Ammissione dei cittadini dell'Unione europea solo se residenti da almeno un anno nella Provincia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di non discriminazione e del principio di libera circolazione all'interno dell'Unione - Violazione del principio di ragionevolezza per il trattamento ingiustificatamente diverso di situazioni di bisogno sostanzialmente identiche o analoghe.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 16, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 16, 117, primo comma, e 120; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 18 e 45; Direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004. . . . . *Pag.* 93

N. **11.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012 (della Regione Veneto)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni in materia di istruzione - Finanziamenti alle scuole non statali - Autorizzazione della spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a favore delle scuole paritarie "da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia" - Mancato raccordo con le previsioni del bilancio pluriennale e conseguente incertezza circa il carattere aggiuntivo o complessivo del contributo - Omessa differenziazione delle diverse realtà regionali secondo il criterio della c.d. "scuola a sgravio" - Mancata individuazione dei criteri di ripartizione delle risorse tra le Regioni - Omessa determinazione della priorità da riservare in concreto alle scuole dell'infanzia - Ricorso della Regione Veneto - Denunciato taglio irragionevole del 55,1% della spesa storica per le scuole paritarie (nell'ipotesi che lo stanziamento autorizzato sia complessivo) - Contrasto con la libertà della scuola (come diritto dei privati di istituire scuole e parità tra scuole pubbliche e private), nonché con la libertà d'insegnamento, con il diritto all'istruzione, con il diritto di scelta della scuola, con il principio della scuola "aperta a tutti" - Compromissione delle condizioni minime di esistenza del servizio essenziale svolto, in sostituzione delle scuole statali, dalle scuole dell'infanzia paritarie presenti nel territorio della Regione Veneto - Inosservanza delle responsabilità dello Stato connesse alle competenze (esclusive e concorrenti) ad esso attribuite in materia di "norme generali**

**sull'istruzione", "livelli essenziali delle prestazioni", "istruzione", "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale (per difetto di certezza e di tendenziale stabilità delle risorse messe a disposizione dallo Stato) - Incidenza sul buon andamento amministrativo e sull'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale - Contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità *in parte qua* della disposizione censurata, o, in via subordinata, di utilizzare i suoi poteri monitori per sollecitare il legislatore ad emendare la disciplina censurata.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 16.
– Costituzione, artt. 3, 5, 30, 33, 34, 97, 117 (commi secondo, lett. *m)* ed *n)*, e terzo), 118, 119 e 120, comma secondo; e, "per quanto di competenza e ove occorra", d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138; legge 5 maggio 2009, n. 42 (art. 2, comma 2, lett. *b)* e lett. *ll)* ); legge 10 marzo 2000, n. 62; legge 28 marzo 2003, n. 53; d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni per la riduzione delle spese della politica - Determinazione del numero massimo dei Consiglieri e degli Assessori regionali in relazione al numero degli abitanti di ciascuna Regione, fissazione di un limite massimo ad emolumenti e indennità, commisurazione del trattamento economico dei Consiglieri alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale, passaggio al sistema previdenziale contributivo per i Consiglieri regionali, istituzione e disciplina di un "Collegio dei revisori dei conti" quale "organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente" - Obbligo esplicito per le Regioni di adeguare i propri ordinamenti a tali previsioni, ai fini del collocamento nella classe degli enti territoriali più virtuosi, di cui all'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata non riconducibilità delle norme censurate alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" - Assenza dei presupposti per qualificarle come principi fondamentali di coordinamento finanziario - Lesione dell'autonomia statutaria regionale in materia di "forma di governo" e "principi fondamentali di organizzazione funzionamento" - Violazione della autonomia finanziaria regionale - Contrasto con il riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni (in tema di "coordinamento della finanza pubblica", fissazione dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" della Regione, organizzazione amministrativa regionale e controlli) - Paventato ripristino di un sistema di controlli preventivi di legittimità - Compressione dell'autonomia delle Regioni soprattutto in punto di spesa.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 30, comma 5.
– Costituzione, artt. 117 (commi terzo e quarto), 119 e 123. . . . . *Pag.* 103

N. **12.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012 (della Provincia autonoma di Trento)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Competenze in materia di assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante - Trasferimento dal Ministero della salute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano mediante regolamento governativo, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione delle competenze in materia di sanità spettanti alla ricorrente in base alle norme statutarie e costituzionali - Violazione della sfera di competenza riservata alle norme di attuazione dello Statuto - Contrasto con il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 90.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, e 107; Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali - Qualificazione delle norme che limitano la possibilità di indebitamento degli enti locali e delle Regioni come "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" - Definizione con successivo decreto ministeriale "non regolamentare", sentita la Conferenza Unificata, delle modalità di attuazione della riduzione del debito - Applicabilità, in caso di inadempimento degli obblighi di riduzione, delle misure sanzionatorie previste dal decreto legislativo n. 149 del 2011 per la violazione del patto di stabilità interno - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta per l'ipotesi che le disposizioni censurate siano applicabili alla ricorrente - Denunciata carenza del carattere di principi fondamentali nelle norme censurate - Contrasto con le norme statutarie disciplinanti la possibilità e il limite massimo di indebitamento delle Province autonome - Alterazione unilaterale del regime degli obblighi finanziari delle Province autonome previsto dallo Statuto (imperniato sul principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali e sull'inapplicabilità delle norme relative al patto di stabilità valevoli per le Regioni ordinarie) - Interferenza con il potere di coordinamento della finanza locale spettante alle Province autonome - Violazione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale e di indebitamento degli enti locali - Contrasto con il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali ovvero con il principio di esclusione dell'esercizio di funzioni amministrative in materie di competenza provinciale - In via subordinata: Insufficienza della previsione del parere della Conferenza unificata, in luogo dell'intesa, ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale recante le modalità di attuazione della riduzione del debito - Violazione del principio di leale collaborazione.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8, commi 3, secondo e terzo periodo, e 4.

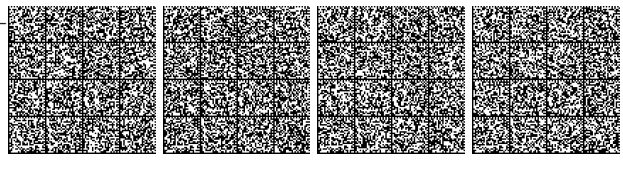
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 119, comma secondo; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79, 80, primo comma, e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma 3; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disciplina delle c.d. "zone franche a burocrazia zero" - Estensione in via sperimentale all'intero territorio nazionale fino al 31 dicembre 2013, - Costituzione, funzioni e procedure dell'Ufficio locale del Governo - Regolamentazione dettagliata dei procedimenti amministrativi relativi alle nuove iniziative produttive - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta per l'ipotesi che, pur a seguito della sentenza n. 232 del 2011 della Corte costituzionale, la disciplina censurata sia applicabile alla ricorrente - Denunciata possibilità che le funzioni dell'Ufficio locale del Governo riguardino procedimenti di competenza provinciale - Lesione delle potestà legislative e amministrative spettanti alle Province autonome in base allo Statuto speciale o alla Costituzione - Invasione della competenza provinciale a regolare i procedimenti amministrativi nelle proprie materie ed assenza dei presupposti per la "chiamata in sussidiarietà" - Violazione delle norme di attuazione dello Statuto e della competenza, ad esse riservata, di attuazione-integrazione delle norme statutarie disciplinanti le funzioni del Commissario del Governo - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di buona amministrazione.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 6.

– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1, 5, 9, 12, 14, 20 e 21; 9, nn. 3, 7 e 8; 16; 87; 88; e 107; Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.





**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Qualificazione come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata alterazione unilaterale del regime degli obblighi finanziari delle Province autonome previsto dallo Statuto (imperniato sul principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali e sull'inapplicabilità delle norme relative al patto di stabilità valevoli per le Regioni ordinarie).**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 1.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria aggiuntivo rispetto a quello previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Determinazione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale - Omessa enunciazione di qualsivoglia criterio di riparto - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Contrasto con le disposizioni statutarie concernenti il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il necessario consenso della Provincia autonoma per la loro modifica.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 10.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

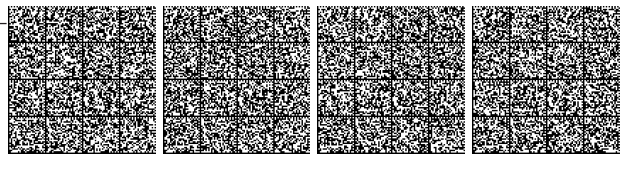
**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Determinazione del saldo programmatico concordato dalla Regione Trentino Alto-Adige e dalle Province autonome con il Ministro dell'economia e delle finanze - Necessaria coerenza con il riparto del concorso aggiuntivo delle autonomie speciali alla manovra finanziaria determinato unilateralmente dallo Stato - Applicabilità, in caso di mancato accordo, delle disposizioni stabilite per le Regioni ordinarie - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata contraddittorietà di tali previsioni - Irragionevolezza - Violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Contrasto con le disposizioni statutarie concernenti il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il necessario consenso della Provincia autonoma per la loro modifica - Violazione del principio di leale collaborazione per difetto di intesa paritaria.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 12.
– Costituzione, art. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Definizione mediante accordi con il Ministro dell'economia delle modalità attuative del patto di stabilità interno per gli enti locali delle Regioni a statuto speciale e Province autonome che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale - Assoggettamento dei predetti enti locali all'obiettivo complessivamente determinato per gli enti locali del restante territorio nazionale - Estensione, in caso di mancato accordo tra Governo e autonomie speciali, delle disposizioni del patto di stabilità relativo a questi ultimi - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciato contrasto con norme statutarie e di attuazione statutaria nonché con la legislazione provinciale vigente - Violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Violazione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale - Contrasto con il regime di adeguamento della legislazione provinciale alle norme statali sopravvenute.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 13.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79, comma 3, 80 e 81; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17.





**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata sovrapposizione della legge ordinaria alla disciplina statutaria che regola il concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Inosservanza del procedimento concertato.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 16.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni e dei rispettivi enti locali - Definizione concordata tra Stato e Regioni previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali (o con i rappresentanti delle associazioni degli enti locali) - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta per l'ipotesi che la disposizione censurata sia vincolante (e non meramente facoltizzante) per la ricorrente - Denunciata sovrapposizione della legge ordinaria alla disciplina statutaria che regola il concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Incongruità - Violazione della potestà legislativa provinciale in materia di finanza locale.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 17, primo periodo.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Condizioni per l'adempimento, fattispecie di inadempimento e relative sanzioni - Definizione unilaterale da parte dello Stato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciato contrasto con le norme statutarie che regolano la stipulazione del patto di stabilità per la ricorrente e che escludono l'applicabilità ad essa degli obblighi valevoli per le Regioni ordinarie.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 17, terzo periodo, 19, 22, 24, 25 e 26.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 (commi 3 e 4), 103, 104 e 107.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Condizioni per l'adempimento, fattispecie di inadempimento e relative sanzioni - Ipotizzata applicabilità anche in relazione agli obblighi concernenti il patto di stabilità degli enti locali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dei poteri statutariamente attribuiti alla ricorrente con riferimento agli obblighi finanziari degli enti locali - Violazione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale delineata dallo Statuto e dalle norme attuative - Contrasto con il regime di adeguamento della normativa provinciale a quella statale sopravvenuta.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 17, terzo periodo, 19, 22, 24, 25 e 26.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 (commi 3 e 4) e 80; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma 3; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. *Pag.* 113

N. **13.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012 (della Regione Trentino-Alto Adige).

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Qualificazione come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Regione Trentino Alto Adige - Denunciata alterazione unilaterale del regime degli obblighi finanziari della ricorrente e delle Province autonome previsto dallo Statuto (imperniato sul principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali e sull'inapplicabilità delle norme relative al patto di stabilità valevoli per le Regioni ordinarie).**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 1.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria aggiuntivo rispetto a quello previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Determinazione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale - Omessa enunciazione di qualsivoglia criterio di riparto - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Contrasto con le disposizioni statutarie concernenti il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il necessario consenso della Regione per la loro modifica.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 10.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Determinazione del saldo programmatico concordato dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome con il Ministro dell'economia e delle finanze - Necessaria coerenza con il riparto del concorso aggiuntivo delle autonomie speciali alla manovra finanziaria determinato unilateralmente dallo Stato - Applicabilità, in caso di mancato accordo, delle disposizioni stabilite per le Regioni ordinarie - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata contraddittorietà e irragionevolezza di tali previsioni - Violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Contrasto con le disposizioni statutarie concernenti il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il necessario consenso della Regione per la loro modifica - Violazione del principio di leale collaborazione per difetto di intesa paritaria - Contrasto con la clausola di salvaguardia delle disposizioni statutarie.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 12.
– Costituzione, art. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata sovrapposizione della legge ordinaria alla disciplina statutaria che regola il concorso della Regione e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Inosservanza del procedimento concertato.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 16.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni e dei rispettivi enti locali - Definizione concordata tra Stato e Regioni previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali (o con i rappresentanti delle associazioni degli enti locali) - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Impugnativa proposta per l'ipotesi che la disposizione censurata sia vincolante (e non meramente facoltizzante) per la ricorrente - Denunciata sovrapposizione della legge ordinaria alla disciplina statutaria che regola il concorso della Regione e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Incongruità.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 17, primo periodo.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Condizioni per l'adempimento, fattispecie di inadempimento e relative sanzioni - Definizione unilaterale da parte dello Stato - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciato contrasto con le norme statutarie che regolano la stipulazione del patto di stabilità per la ricorrente e che escludono l'applicabilità ad essa degli obblighi valevoli per le Regioni ordinarie.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 17, terzo periodo, 19, 22, 24, 25 e 26.

– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79, 103, 104 e 107. . . . . *Pag.* 127

N. **14.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 gennaio 2012 (della Regione siciliana)

**Bilancio e contabilità dello Stato - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014 - Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria - Previsione di spesa - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata riduzione dello stanziamento statale per l'anno finanziario 2012 - Lamentata maggiore compartecipazione alla spesa sanitaria posta a carico della Regione, con conseguente determinazione di grave squilibrio finanziario - Pregiudizio dell'esercizio delle funzioni regionali per carenza di risorse finanziarie - Violazione del principio di leale collaborazione.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 184, Tabella 2 - Unità di voto 2.4.

– Costituzione, artt. 81 e 119, comma quarto, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37.. . . . . *Pag.* 132

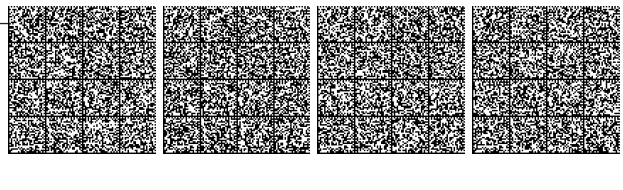
N. **20.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia del 14 dicembre 2011

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.**

– Decreto legislativo 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 22, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

– Costituzione, artt. 2, 3, 36, 53, 101, comma secondo, 104, primo comma, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali. . . . . *Pag.* 135





N. **21.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. guirisdizionale per la Puglia del 18 ottobre 2012.

**Corte dei conti - Giudizi in materia di pensioni - Facoltà per le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di richiedere "pareri" al Collegio medico-legale del Ministero della difesa, alle sezioni di tale Collegio istituite presso la sede centrale della Corte dei conti in Roma, nonché agli ospedali militari o civili aventi sedi nella Regione - Violazione del diritto di difesa in relazione alla garanzia del contraddittorio - Lesione dei principi del giusto processo.**

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 189.

– Costituzione, artt. 24 e 111. . . . . *Pag.* 150

N. **22.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per le Marche dell'8 luglio 2011

**Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione - Esclusione per gli stranieri extracomunitari condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 del c.p.p. - Mancata previsione della valutazione concreta della pericolosità sociale - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.**

– Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 1-*ter* , comma 13, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

– Costituzione, art. 3. . . . . *Pag.* 153

N. **23.** Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 9 novembre 2011

**Sanità pubblica - Successione *ex lege* della Fondazione Ordine Mauriziano all'Azienda ospedaliera Fondazione Ordine Mauriziano di Torino (F.O.M.) - Impossibilità di iniziare o proseguire azioni individuali, esecutive o cautelari nei confronti della Fondazione dalla data di entrata in vigore della norma censurata - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU.**

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1349.

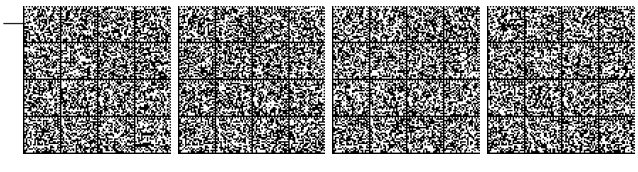
– Costituzione, artt. 3, 24, 41, 42, 97, 102 e 113.

**Sanità pubblica - Costituzione dell'Azienda sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che dalla sua costituzione l'ASO assuma a proprio carico ogni onere di gestione e che i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO, ivi comprese le liti attive e passive, rimangano a carico della Fondazione Ordine Mauriziano - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**

– Legge 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 24, 41, 42, 97, 102 , 113 e 117, commi primo e secondo, lett. *l)*. . . . *Pag.* 156





N. **24.** Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 7 ottobre 2011

**Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Previsione non interpretativa ma ad effetto retroattivo - Lesione del principio di ragionevolezza - Violazione dell'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie - Ingiustificata disparità di trattamento fra correntisti bancari (a seconda che abbiano effettuato versamenti indebiti prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011) - Violazione dell'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti - Incidenza sull'integrità delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Violazione dei principi del giusto processo e della parità delle parti del giudizio - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

– Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.

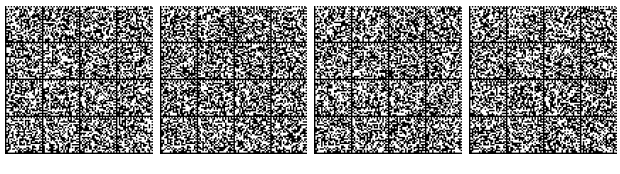
– Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, 102, primo comma, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848]. . . *Pag.* 164

N. **25.** Ordinanza del Tribunale di Napoli del 24 novembre 2011

**Reati e pene - Violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro - Ipotesi della agevolazione colposa, da parte del custode, della sottrazione (nella specie, di veicolo sottoposto a sequestro amministrativo) - Sanzione penale - Disparità di trattamento rispetto alla ipotesi della condotta di chi circola abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo che integra, nell'interpretazione delle sezioni unite della Corte di cassazione, l'illecito amministrativo previsto dall'art. 213, comma 4, del codice della strada.**

– Codice penale, art. 335.

– Costituzione, art. 3. . . . . *Pag.* 167



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **30**

*Sentenza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Agevolazioni fiscali - Imprese aventi sede legale in un Comune montano - Concessione di un contributo nella forma di credito di imposta sull'IRPEG e sull'IRAP pagate nel corso del 2011 - Rinvio a successiva deliberazione della Giunta regionale per la determinazione delle modalità di applicazione del beneficio - Ricorso del Governo - Eccepita irrilevanza per impugnazione prematura - Reiezione.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 3.
– Costituzione, artt. 23 e 117, commi primo e secondo, lett. *e)*; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 10.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Agevolazioni fiscali - Imprese aventi sede legale in un Comune montano - Concessione di un contributo nella forma di credito di imposta sull'IRPEG e sull'IRAP pagate nel corso del 2011 - Rinvio a successiva deliberazione della Giunta regionale per la determinazione delle modalità di applicazione del beneficio - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica della norma impugnata - Assoluta marginalità della modificazione e ininfluenza rispetto ai motivi di censura - Trasferimento della questione sul testo attualmente vigente.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 3.
– Costituzione, artt. 23 e 117, commi primo e secondo, lett. *e)*; statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 10.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Sardegna - Agevolazioni fiscali - Imprese aventi sede legale in un Comune montano - Concessione di un contributo, nella forma di credito di imposta, nella misura del venti per cento di quanto effettivamente pagato a titolo di imposte sui redditi ed IRAP nel corso del 2011, fino ad un massimo di 10.000 euro - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato per assenza di specifica autorizzazione contenuta in una legge statale - Esorbitanza dalle competenze legislative regionali in materia tributaria, nonché violazione delle disposizioni statutarie che consentono esenzioni e agevolazioni limitatamente alle nuove imprese - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle restanti censure.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)* (artt. 117, primo comma, in riferimento agli artt. 53 - 64 del TFUE, e 23); statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 10.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni varie in materia di stabilizzazioni, concorsi, inquadramenti - Ricorso del Governo - Sopravvenute modificazioni della normativa impugnata - Funzione meramente esplicativa od attuativa dei precedenti contenuti legislativi - Trasferimento della questione sul testo attualmente vigente.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, commi 1, 2, 3.
– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; statuto della Regione Sardegna, art. 3.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Disposizioni varie in materia di stabilizzazioni, concorsi, inquadramenti - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità per oscurità delle censure - Reiezione.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, commi 1, 2, 3.
– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; statuto della Regione Sardegna, art. 3.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Piano pluriennale di stabilizzazione del personale precario delle amministrazioni locali - Finanziamento e realizzazione - Contrasto con norma statale espressione di principi fondamentali, in funzione di contenimento della spesa - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio del pubblico concorso - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, comma 1.
– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 17, comma 10.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dipendenti regionali in possesso di determinati requisiti - Riserva del 40% dei posti vacanti messi a concorso nel periodo 2010/2012 e di quelli vacanti entro il 31 dicembre 2013 - Espletamento del concorso per titoli e colloquio, con esenzione da eventuali prove selettive - Contrasto con norma statale espressione di principi fondamentali, in funzione di contenimento della spesa - Violazione del principio della par condicio fra i concorrenti in materia di concorso e del principio della trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, comma 19.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dipendenti laureati dell'amministrazione di area C, in possesso di determinati requisiti - Inquadramento nella superiore area D - Violazione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, comma 3.
– Costituzione, art. 97.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Dipendenti laureati dell'amministrazione di area C, in possesso di determinati requisiti - Inquadramento nella superiore area D - Previsione, con successiva disposizione regionale, di un corso-concorso di formazione professionale con prova finale, il cui mancato superamento comporta il venir meno della qualifica attribuita - Non equiparabilità a concorso pubblico - Violazione del principio di efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale, in via conseguenziale.**

– Legge della Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, art. 7, comma 3-*bis*.
– Costituzione, art. 97.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 marzo 2011, depositato in cancelleria il 24 marzo 2011 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 13 dicembre 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

1. — Giusta conforme deliberazione governativa del 10 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 21 marzo 2011, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011).

Ad avviso del ricorrente le dette disposizioni sarebbero in contrasto con gli artt. 3, 23, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *e)* ed *l)*, e terzo, della Costituzione, nonché con gli artt. 3 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1. — L'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011, in particolare, prevede – al fine di ridurre le diseconomie presenti nei Comuni montani della Sardegna, per le imprese aventi sede legale e unità operativa in uno di tali Comuni, individuati ai sensi della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2005, n. 12 (Norme per le unioni di Comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli Comuni) – la concessione di un contributo, nella forma del credito di imposta, quantificato nella misura del 20% di quanto pagato nel corso dell'anno 2011 a titolo di imposta sui redditi ovvero di IRAP, sino ad un importo massimo di euro 10.000,00 per ciascun beneficiario.

Condizioni, limiti e modalità di applicazione del beneficio, aggiunge la disposizione censurata, saranno determinate dalla Giunta regionale con propria deliberazione.

1.2. — Secondo il ricorrente siffatta disciplina sarebbe, in primo luogo, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi espressi dagli artt. 56 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in seguito indicato come TFUE) nonché dagli artt. 53 e 64 del medesimo Trattato.

Ciò in quanto – costituendo per costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea la concessione di crediti di imposta una pratica distorsiva del mercato – essa, per non incorrere nella violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, avrebbe dovuto essere previamente autorizzata dalla competente Commissione comunitaria.

1.3. — Aggiunge il ricorrente che l'impugnato art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011 è, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione in quanto interviene, trasmodando rispetto alla competenza regionale, sulla disciplina di tributi statali. Ricorda, infatti, l'Avvocatura che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (è richiamata in particolare la sentenza n. 123 del 2010), in carenza della legislazione statale di coordinamento, è inibito alle Regioni sia istituire tributi propri aventi gli stessi presupposti di quelli dello Stato, sia intervenire, anche prevedendo agevolazioni nella forma del credito di imposta, sulla disciplina di tributi regolati da leggi statali, quali sono sia le imposte sui redditi sia l'IRAP.

1.4. — Prosegue il ricorrente precisando che la norma censurata viola anche gli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia sardo: infatti, la facoltà concessa da tali norme al legislatore sardo di disporre, nei limiti della propria competenza tributaria, esenzioni ed agevolazioni fiscali per nuove imprese non legittima l'intervento normativo censurato, atteso che quest'ultimo non è finalizzato ad incentivare nuove imprese o nuove iniziative produttive.

1.5. — Infine l'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011 sarebbe in contrasto con l'art. 23 della Costituzione, dato che, demandando a successiva deliberazione della Giunta regionale la individuazione di modalità, limiti e condizioni per l'applicazione del beneficio, senza preventivamente determinare i criteri per l'esercizio di tale attribuzione, imporrebbe una prestazione patrimoniale con un atto non di rango legislativo.

1.6. — Con riferimento all'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, il ricorrente precisa che esso, col proprio comma 1, è andato a modificare l'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale), introducendo talune disposizioni volte al superamento del fenomeno del precariato nelle amministrazioni locali.

In particolare il comma 1-*bis* dell'art. 3 della legge regionale n. 3 del 2009, novellato, appunto, dall'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, prevede che la Regione possa finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione, previo superamento di una selezione concorsuale, volta a verificare la idoneità allo svolgimento delle mansioni connesse alla qualifica di inquadramento, dei lavoratori precari delle amministrazioni locali. Il successivo comma 1-*ter* prevede i criteri per la individuazione dei lavoratori precari che possono accedere ai programmi di stabilizzazione realizzati da Comuni e Province, mentre il comma 1-*quater* prevede che il personale stabilizzato sia adibito a compiti delegati dalla Regione al sistema delle autonomie locali e che alle assunzioni si provvede anche tenuto conto delle eventuali deroghe

ai limiti posti in materia di spesa e di organici degli enti locali. Infine, il comma 1-*quinquies* stabilisce il piano di spesa per le stabilizzazioni, fissandone l'ammontare e prevedendo il concorso finanziario anche degli enti locali.

Secondo l'avviso del ricorrente, i predetti commi violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto, afferendo alla materia, di legislazione concorrente, relativa al coordinamento della finanza pubblica, cozzerebbero coi principi fondamentali dettati sia dall'art. 17, commi 10 e 12, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in base ai quali per il personale precario delle pubbliche amministrazioni, in luogo della stabilizzazione, è consentito che, nel triennio 2010/2012 e nel rispetto della programmazione del fabbisogno e dei vincoli finanziari in materia di spesa per il personale, sia riservata, in occasione della indizione di nuovi concorsi per la assunzione di personale, una quota di posti non superiore del 40% di quelli messi a concorso, sia dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che fissa, per il 2011, il limite percentuale delle assunzioni rispetto al numero delle cessazioni verificatesi nel 2010.

1.7. — I novellati commi dell'art. 3 della legge n. 3 del 2009 sarebbero, nel loro complesso, altresì, in contrasto con l'art.117, comma 2, lettera *l)*, della Costituzione, posto che, dettando una disciplina esulante dalle disposizioni statali di riferimento, la Regione avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, essendo a quest'ultimo riconducibile la regolamentazione concernente la stabilizzazione del personale precario.

Infine, per ciò che attiene alle disposizioni dianzi richiamate, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 97 della Costituzione in quanto dispongono l'assunzione in ruolo di personale in assenza di selezione concorsuale.

1.8. — Il comma 2 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011 stabilisce, in favore dei dipendenti regionali in possesso di determinati requisiti (fissati da altra disposizione legislativa regionale), la riserva del 40% dei posti vacanti in organico messi a concorso nel periodo 2010/2012 ed a quelli che si renderanno vacanti entro il 31 dicembre 2013.

La norma, in contrasto col già citato art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (in relazione alla materia coordinamento della finanza pubblica), nonché l'art. 3 dello statuto di autonomia sardo, non rientrando la materia in questione fra quelle rimesse alla competenza legislativa regionale, e l'art. 97 della Costituzione, derogando al principio dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso pubblico.

1.9. — Il comma 3 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, infine, prevede che i dipendenti laureati dell'amministrazione, inquadrati nell'area C, terzo livello, ed assunti con pubblico concorso, nonché quelli di categoria C, anch'essi assunti con pubblico concorso, i quali abbiano superato selezioni interne verticali entro il 31 dicembre 2006 e siano in possesso di almeno trenta mesi di anzianità, vengano inquadrati nella categoria D primo livello a decorrere dal 1° gennaio 2011.

Siffatta disciplina cozzerebbe con l'art. 97 della Costituzione, in quanto prevedrebbe un'ipotesi di concorso riservato, e con l'art. 3 della Costituzione in quanto, in contrasto col principio di eguaglianza, impedirebbe ad altri l'accesso all'impiego ed alla qualifica.

A tale proposito il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che, secondo la giurisprudenza della Corte, solo la presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico, non rinvenibili nel caso di specie, consentirebbe la deroga ai sopra riferiti principi.

La norma in questione, conclude il ricorrente, violerebbe, infine, l'art. 3 dello statuto di autonomia, anche in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, eccedendo rispetto alla competenza legislativa statutaria regionale.

2. — Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna contestando sia la ammissibilità che la fondatezza del ricorso governativo.

2.1. — Con riferimento alle censure mosse all'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011, la resistente Regione deduce che, con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, le censure sono basate su di una errata interpretazione sia della disposizione impugnata che del richiamato parametro costituzionale.

Rileva, infatti, la resistente che, diversamente da quanto ritenuto nel ricorso, la disposizione impugnata non avrebbe ad oggetto il pagamento di tributi statali in quanto essa si limiterebbe a prevedere un contributo semplicemente commisurato all'importo di taluni tributi erariali. Quest'ultimo, aggiunge la difesa regionale, costituisce esclusivamente la base di calcolo del contributo, che non è affatto destinato ad essere scomputato dalle medesime imposte statali.

Non sarebbe riscontrabile, pertanto, nel caso che interessa, quella integrazione da parte della norma regionale della disciplina dei tributi erariali che, in base alla giurisprudenza della Corte, comporta la violazione della competenza legislativa regionale in tema di sistema tributario. D'altra parte, aggiunge la resistente, la riprova della inesistenza di interferenze fra la disposizione censurata ed il sistema tributario statale sta nel fatto che non è prevista la esenzione

dalla tassazione su quanto viene erogato a titolo di credito di imposta ed ancora che, essendo le modalità applicative del beneficio suscettibili di essere successivamente determinate con delibera della Giunta regionale, le eventuali doglianze sulle modalità di fruizione del credito di imposta andrebbero eventualmente indirizzate, a tempo debito, nei confronti di tale delibera e non ora nei confronti della legge regionale, sicché l'attuale ricorso sarebbe inammissibile.

Con riferimento alla evocazione del parametro costituito dall'art. 117, comma primo, della Costituzione, la resistente Regione deduce, in primo luogo, la inammissibilità del relativo gravame in quanto parte ricorrente per un verso non avrebbe chiarito la pertinenza delle disposizioni del TFUE in riferimento alle quali la questione è sollevata e, per altro verso, pur additando quali norme interposte disposizioni relative alla libera circolazione dei servizi e dei capitali nel territorio dell'Unione, poi sviluppa argomentazioni inconferenti rispetto a tale censura, riguardanti, cioè, la violazione delle disposizioni comunitarie sugli aiuti di Stato.

Ove si esamini la questione sotto la prospettiva della violazione della disciplina sugli aiuti di Stato, la resistente Regione autonoma Sardegna ritiene che nel ricorso sia stata omessa la considerazione di dati normativi rilevanti. L'art. 107, comma 3, lettere *a)* e *c)*, del TFUE, infatti, consente gli aiuti volti ad agevolare lo sviluppo economico se destinati a favorire le regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso ovvero nelle quali sia presente una grave forma di sottoccupazione: quindi, l'interesse perseguito dalla disposizione denunziata trova esplicita tutela anche in sede comunitaria.

Ma il ricorrente, aggiunge la difesa regionale, non tiene conto del Regolamento 06/1998/CE in base al quale sono irrilevanti gli aiuti di Stato, cosiddetti de minimis, che non superino la soglia dei 200.000,00 euro nell'arco del triennio.

Quanto al riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 123 del 2010, sostiene la resistente che anch'esso non sia pertinente, quantomeno perché in quel caso erano richiamate, come norme interposte, disposizioni del Trattato CE diverse da quelle ora invocate.

Prosegue la difesa regionale osservando che la questione di legittimità costituzionale è infondata anche con riferimento ai parametri costituiti dagli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia. Siffatte disposizioni hanno ad oggetto interventi i cui effetti concernono l'intero territorio regionale, laddove il contributo in contestazione si applica solo in alcune zone montane in favore di imprese che, per la loro ubicazione, sono particolarmente disagiate. A tal fine la Regione non avrebbe bisogno di altra legittimazione per intervenire se non quella di essere il soggetto esponenziale della collettività regionale.

Riguardo, infine, alla doglianza argomentata con riferimento all'art. 23 della Costituzione, osserva la difesa della Sardegna che la disposizione censurata non impone alcuna prestazione, prevedendo, anzi, la concessione di un beneficio. Peraltro non vi sarebbe violazione del principio di riserva di legge, atteso che è la legge regionale che stabilisce direttamente sia i requisiti per godere del beneficio sia l'importo massimo del medesimo, essendo alla Giunta, in ossequio alla natura relativa della riserva di legge di cui al citato parametro costituzionale, demandato solo di dettare le norme organizzative per la concessione del beneficio.

2.2. — Relativamente alle censure aventi ad oggetto l'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, la resistente difesa ne contesta preliminarmente l'ammissibilità non essendo chiaro in che modo ciascuna di esse si riferisca puntualmente alle singole disposizioni in esso contenute.

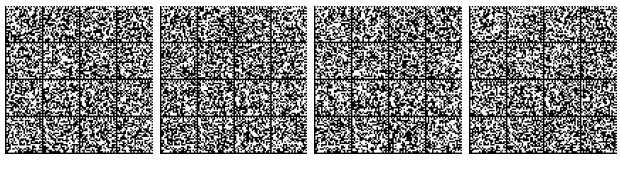
Ad avviso della resistente, esse comunque neppure colliderebbero con gli evocati parametri costituzionali: quanto alla stabilizzazione dei lavoratori precari degli enti locali, non sarebbe ravvisabile la violazione di principi statali in tema di coordinamento della finanza pubblica essendo anzi espressamente richiamato, quale dato normativo da osservare, l'art. 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010. Quanto alla violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, non essendo in discussione la definizione di istituti di diritto civile, riservata alla legislazione dello Stato, ma solo la determinazione di effetti indiretti sulle situazioni soggettive di privati, non vi è incompetenza del legislatore regionale. La espressa previsione di una "selezione concorsuale" esclude poi la violazione dell'art. 97 della Costituzione.

La censura specificamente relativa al comma 2 dell'art. 7 sarebbe inammissibile stante la mancata dimostrazione della applicabilità dell'evocato parametro interposto; peraltro nel caso non ci sarebbe un ampliamento di posti di organico ma la legittima copertura di quelli disponibili.

La dedotta violazione dello statuto di autonomia è affermata in maniera apodittica e senza tenere conto che la Regione ha competenza esclusiva in materia di personale regionale, mentre per quello precario degli enti locali la norma si limita ad autorizzare il finanziamento di piani di stabilizzazione.

Anche la censura dell'art. 7, comma 3, sarebbe infondata, in quanto in esso ci si riferisce al superamento di prove selettive ed all'esigenza di completare procedure già da tempo avviate.





3. — In prossimità dell'udienza pubblica l'Avvocatura dello Stato ha depositato, per conto del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, una breve memoria illustrativa, volta principalmente a ribadire quanto già contenuto nel ricorso.

In particolare la difesa erariale confuta la tesi della Regione secondo la quale il «credito d'imposta» di cui all'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011 sarebbe solo commisurato ai tributi statali ma non sarebbe destinato ad essere scontato su di essi. Infatti sarebbe decisiva, come lo fu in occasione della sentenza n. 123 del 2010 della Corte, la circostanza che la norma impugnata non individui in maniera esplicita quali siano i tributi propri regionali sui quali operare la compensazione, né, peraltro, ciò avrebbe potuto fare in quanto la Regione autonoma Sardegna non ha, al momento, esercitato validamente la sua potestà legislativa in materia tributaria.

Proprio in funzione di ciò l'Avvocatura desume il fatto che il credito di imposta di cui alla disposizione censurata non può essere riconosciuto dalla Regione altrimenti che a valere su tributi erariali.

Riguardo alle censure aventi ad oggetto l'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011 l'Avvocatura dello Stato, in primo luogo, ne ribadisce la ammissibilità stante l'adeguatezza della loro formulazione.

Aggiunge la ricorrente difesa che più volte nella giurisprudenza della Corte si riscontra l'affermazione in base alla quale sia con riferimento al limite competenziale dell'ordinamento civile, in materia di pubblico impiego, sia con riferimento a quello del coordinamento della finanza pubblica, non vi è trattamento differenziato fra le Regioni a statuto ordinario e quelle speciali.

Relativamente, poi, alle singole disposizioni censurate, nella memoria sono sostanzialmente ribaditi gli argomenti e le doglianze già sviluppate nel ricorso introduttivo.

4. — Nell'imminenza della discussione del ricorso anche la difesa della Regione autonoma Sardegna ha depositato una ampia ed articolata memoria illustrativa.

In essa la Regione, con riferimento alle censure rivolte all'art. 3 della legge regionale impugnata, tiene ferma sia la eccezione di inammissibilità che la richiesta di rigetto del ricorso.

In particolare, ribadito che il beneficio economico previsto dal citato art. 3 è semplicemente commisurato alle somme versate quali tributi erariali, la Regione conferma che condizioni, limiti e modalità di applicazione di esso sono rimesse ad una successiva deliberazione della Giunta, sicché le eventuali doglianze dovranno eventualmente essere rivolte nei confronti di tale deliberazione, essendo inammissibili quelle rivolte ora verso la legge.

Prosegue la resistente Regione affermando che la infondatezza del ricorso sul punto si desume anche dal contenuto di una precedente ordinanza pronunziata dalla Corte costituzionale, la n. 418 del 2008.

In quella occasione, chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale di una legge della Regione Campania che prevedeva incentivi alle imprese, sotto forma di credito di imposta, la Corte, a fronte della intervenuta rinunzia da parte del Governo al ricorso, a seguito della introduzione nella legge di talune modifiche delle modalità di sua applicazione tali da coinvolgere anche il Ministero dell'economia, dispose, non essendo intervenuta l'accettazione della rinunzia, la cessazione della materia del contendere. Da quanto precede la Regione autonoma Sardegna fa discendere che l'istituto del credito regionale di imposta neppure ora, come non lo fu ritenuto allora, può essere ritenuto violativo delle competenze legislative statali, prima che siano determinate le modalità procedurali di concreta concessione del beneficio.

D'altra parte che la disciplina censurata non preveda un credito di imposta ma solo un beneficio parametrato ad una quota d'imposta è riscontrabile anche dal fatto che, nella ordinaria legislazione, il credito di imposta «funziona come un'agevolazione fiscale attraverso la deducibilità e la detraibilità di alcune spese sostenute nell'anno fiscale cui fa riferimento la relativa dichiarazione», mentre nel caso della Regione autonoma Sardegna il meccanismo è del tutto diverso: non vi è né deduzione né detrazione ma, soprattutto, il contributo, testualmente definito finanziamento, è relativo all'esercizio precedente a quello di erogazione.

Con riferimento alla impugnazione dell'art. 7 della legge n. 1 del 2011, la Regione, oltre ad insistere per la inammissibilità delle censure stante la impossibilità di comprendere con precisione quali siano i motivi di doglianza riferiti ad ogni singola disposizione censurata, rileva che, con legge regionale 30 giugno 2011, n. 12 (Interpretazione autentica, modifiche ed integrazioni dell'art. 3 della legge regionale n. 3 del 2009, così come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2011), il testo dell'art. 7 è stato modificato. Rimette, pertanto, alla Corte di valutare gli effetti sul giudizio in corso del ius *superveniens*.

Quanto al merito, oltre ad insistere nelle difese già spiegate in sede di comparsa di costituzione, la Regione, in particolare con riferimento ai precedenti giurisprudenziali della Corte in materia di inderogabilità del principio del concorso pubblico, ne riafferma la non pertinenza al presente caso in quanto le impugnate previsioni legislative prevedono forme concorsuali o selettive per l'accesso al pubblico impiego.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011), deducendone il contrasto: *a)* con gli artt. 23 e 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, della Costituzione e con gli artt. 3 e 10 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), per ciò che concerne l'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011; *b)* con gli artt. 3, 97 e 117, comma terzo, della Costituzione e con l'art. 3 delle legge costituzionale n. 3 del 1948 per ciò che concerne l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 1 del 2011.

In considerazione dei diversi ed autonomi contenuti delle disposizioni censurate, cui fanno seguito anche autonomi motivi di doglianza da parte del ricorrente, si procederà partitamente ad esaminare la compatibilità costituzionale di ciascuna di esse.

1.1. — La prima delle disposizioni impugnate, l'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011, prevede che, al fine di ridurre le diseconomie presenti nei Comuni montani della Sardegna, sia concessa alle imprese aventi sede legale in uno di tali Comuni un contributo, nella forma del credito di imposta, nella misura del venti per cento di quanto effettivamente pagato a titolo di imposte sui redditi ed IRAP nel corso dell'anno 2011, sino ad un importo massimo, per ciascun beneficiario, di 10.000,00 euro. Precisa la disposizione che condizioni, limiti e modalità di applicazione del beneficio saranno determinate con successiva deliberazione della Giunta regionale.

Ritiene il ricorrente che la descritta disciplina violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in riferimento ai principi espressi dagli artt. da 53 a 64 del Trattato sul funzionamento della Unione europea (TFUE), in quanto, costituendo la concessione dei crediti di imposta alle imprese una pratica distorsiva del mercato, essa, per non violare i vincoli derivanti dalla appartenenza alla Unione europea, doveva essere preventivamente autorizzata dalla competente Commissione comunitaria.

Peraltro, aggiunge il ricorrente, la disposizione impugnata sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione in quanto interverrebbe sulla materia del sistema tributario dello Stato, riservata alla competenza legislativa esclusiva di quest'ultimo, esulando anche dalle competenze legislative regionali in materia tributaria fissate, per la Regione autonoma Sardegna, dagli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia.

Infine, ad avviso del ricorrente, l'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011 violerebbe l'art. 23 della Costituzione, poiché, in contrasto con la riserva di legge in esso contenuta, demanda ad una successiva deliberazione della Giunta regionale, senza che ne siano determinati i criteri applicativi, la determinazione di modalità, limiti e condizioni per la concessione del ricordato beneficio finanziario.

Violerebbe, altresì, gli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia in quanto il beneficio fiscale previsto eccederebbe dai rigorosi limiti ivi previsti, che riguardano solo la possibilità di agevolazioni fiscali relative a nuove imprese, peraltro nel rispetto della competenza tributaria della Regione.

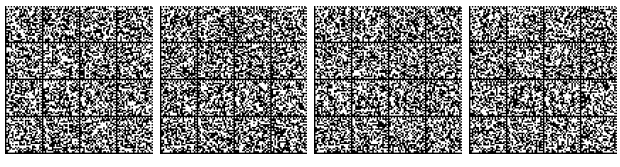
2. — Stante la sua natura preliminare deve essere valutata la eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale ed incentrata, sostanzialmente, sul fatto che l'impugnazione sarebbe prematura in quanto l'eventuale vulnus alle competenze statali si determinerebbe solo a seguito della individuazione da parte della Giunta regionale di condizioni, limiti e modalità di concessione del beneficio.

L'eccezione non può essere accolta.

Anche a prescindere dal fatto che, essendo la questione di legittimità costituzionale rivolta nei confronti di una legge regionale certamente già in vigore, la sua attualità è in re ipsa, potendo essere contestata, solo in negativo, la tempestività della sua proposizione là dove, al momento della notificazione del ricorso introduttivo del giudizio, già fosse spirato il termine previsto dall'art. 127 della Costituzione per la sua promozione, osserva questa Corte che, a voler seguire il ragionamento della difesa della Sardegna, ove non fosse intervenuta la impugnazione dell'art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011, l'eventuale conflitto di attribuzione proposto successivamente alla delibera di Giunta con la quale fossero stati definiti i termini concreti di concessione del beneficio sarebbe inammissibile, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti di atti che siano la diretta applicazione di preesistenti disposizioni legislative non impugnate (sentenze n. 380 del 2007, n. 467 del 1997, n. 215 del 1996 e n. 472 del 1995).

2.1. — Sempre in via preliminare, va osservato che, sebbene la norma ora in discussione sia stata oggetto di modificazione, a seguito della entrata in vigore dell'art. 18, comma 31, lettera *a)*, della legge regionale della Sardegna 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento), tenuto conto della assoluta marginalità della modificazione stessa (che consiste nella variazione della previsione di spesa annua connessa all'attuazione della dispo-





sizione legislativa in questione che passa, per ciascun anno, da euro 10.000.000,00 ad euro 2.000.000,00) e della sua indifferenza rispetto ai motivi di censura dedotti dal ricorrente, la questione può senza dubbio essere trasferita sul testo attualmente vigente del citato art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011.

3. — Passando al merito, la questione di legittimità costituzionale è fondata.

3.1. — Con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, rileva, infatti, questa Corte come non possa convenirsi con la difesa regionale là dove essa afferma che la disposizione censurata non incide nella materia – riservata alla competenza legislativa esclusiva statale – afferente al «sistema tributario e contabile dello Stato», essendo, secondo la ricostruzione di parte resistente, il beneficio esclusivamente commisurato, nei suoi termini finanziari, al «venti per cento delle imposte sui redditi ed IRAP effettivamente pagate […] nel corso dell'anno 2011», fino ad un massimo di 10.000 euro.

Infatti la disposizione legislativa fa due volte riferimento al sistema impositivo: nella determinazione dell'entità del beneficio (il ricordato 20 per cento delle imposte pagate) e nell'individuazione del rapporto debitorio da cui l'impresa può defalcare l'importo del beneficio concesso. L'argomentazione della Regione può valere per ciò che concerne la prima parte dell'operazione (vale a dire la determinazione del quantum) che è però evocata dal ricorrente solo come necessario punto di partenza delle sue censure, le quali si indirizzano sulla seconda parte della disposizione, laddove viene a stabilire quale sia il rapporto debitorio da cui l'impresa può detrarre il beneficio concesso.

Osta alla ricostruzione ermeneutica della Regione, per ciò che riguarda la sostanza della censura, il dato, incontrovertibile nella sua chiarezza lessicale, che il contributo alle imprese aventi sede legale ed unità operative nei Comuni montani sardi è concesso «nella forma del credito di imposta». Si tratta, pertanto, indubbiamente di un beneficio sussumibile nella più ampia categoria delle agevolazioni fiscali.

Osserva questa Corte non soltanto che la disposizione impugnata prevede che il credito di imposta, evidentemente utilizzabile o attraverso la compensazione con altre imposte o attraverso il rimborso dell'eventuale quota residua, sia pari al venti per cento di quanto versato a titolo di imposta sui redditi o a titolo di IRAP – indubbiamente ambedue imposte erariali – ma soprattutto che essa non contiene alcuna precisazione, come sarebbe stato invece onere della Regione fornire, in ordine agli eventuali tributi propri della Regione sui quali l'agevolazione fiscale, nella forma del credito di imposta, sarebbe applicabile.

La giurisprudenza costituzionale ha, anche recentemente, sottolineato che «allo stato attuale della normativa regionale, non risultano sussistere tributi regionali propri (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione) che possano essere considerati ai fini dell'agevolazione in questione», e, quindi, «deve ritenersi che detta agevolazione si riferisce a tributi erariali, compresi i tributi regionali cosiddetti derivati, cioè […] istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni» (sentenza n. 123 del 2010).

Da tale considerazione, essendo «innegabile che la previsione di un'agevolazione tributaria nella forma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali» (sentenza n. 123 del 2010), deriva l'affermazione della illegittimità costituzionale della disposizione in scrutinio per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, dato che, in assenza di specifica autorizzazione contenuta in una legge statale, detta normativa viene a violare la competenza accentrata in materia di «sistema tributario dello Stato». Infatti «la disposizione censurata, non limitando in maniera espressa l'efficacia dell'agevolazione fiscale all'ambito dei soli tributi regionali, consente l'applicazione di detta agevolazione, nella forma del credito d'imposta, anche ai tributi statali».

Si tratta di una affermazione che, anche se espressa in una sentenza relativa ad una Regione a statuto ordinario, si estende a tutti quei tributi statali che, ai sensi dell'art. 8 dello statuto di autonomia della Sardegna, costituiscono una sua entrata, in quanto una loro modifica esula dalle competenze legislative attribuite alla Regione ai sensi degli artt. 3 e 4 del medesimo statuto.

Né a diversa conclusione si può giungere sulla base del rilievo che la lettera *h)* del primo comma dell'art. 8 dello statuto di autonomia inserisce tra le entrate proprie della Regione le «imposte e tasse sul turismo» in quanto, potendo essere istituite solo «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato», non possono contrastare con gli «elementi essenziali del sistema statale» (sentenza n. 102 del 2008). La circostanza che la disposizione legislativa regionale renda possibile uno sconfinamento nell'ambito legislativo che l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. affida in via esclusiva allo Stato rende costituzionalmente illegittima la suddetta normativa, la quale concede, altresì, il beneficio non preoccupandosi di far coincidere i fruitori dello stesso (rappresentati da tutte le imprese aventi sede legale ed unità operativa nei comuni montani che abbiano le caratteristiche innanzi indicate) con i soggetti che attualmente versano le imposte e le tasse sul turismo, i tributi cioè che lo statuto prevede possano, con i limiti visti, costituire autonoma entrata della Regione. Né può immaginarsi che il beneficio possa indirizzarsi verso future misure impositive rientranti nell'ambito del turismo che si rivolgessero a tali imprese per l'evidente illogicità che si avrebbe nell'anticipare il beneficio

all'istituzione dell'obbligo contributivo, per di più nei confronti di un insieme di imprese che il legislatore regionale ritiene invece meritevoli di trattamenti incentivanti.

3.2. — Parimenti fondata è la censura che il Presidente del Consiglio muove alla disposizione legislativa con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 10 dello statuto di autonomia.

Il citato art. 10 prevede, infatti, che «La Regione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola, può disporre, nei limiti della propria competenza tributaria, esenzioni e agevolazioni per nuove imprese». Al già rilevato vizio rappresentato dallo straripamento dalla competenza legislativa regionale in materia tributaria, si aggiunge la violazione della disposizione statutaria in quanto la dichiarata e più volte ricordata finalità della censurata normativa non è volta ad incentivare il sorgere di «nuove imprese» o a favorirne lo sviluppo.

Restano assorbite le restanti censure.

4. — L'altra disposizione impugnata, l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 1 del 2011, per un verso, interviene, integrandone sostanzialmente il contenuto, sull'art. 3 della legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale): in particolare il comma 1 dell'impugnato art. 7 inserisce quattro nuovi commi, cioè i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies*, nell'art. 3 della legge regionale n. 3 del 2009. Per altro verso, ai commi 2 e 3, prevede benefici di carriera in favore dei dipendenti delle amministrazioni locali in possesso di determinati requisiti.

4.1. — Per chiarezza espositiva, sebbene la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri sia l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2011, d'ora in poi si richiameranno, nella versione novellata, le disposizioni contenute nei quattro nuovi commi dell'art. 3 della legge regionale n. 3 del 2009 che, come si è detto, costituiscono il contenuto sostanziale dell'introdotto comma 1.

Di questi, il primo, il comma 1-*bis*, prevede che la Regione possa finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione – previo superamento di una selezione concorsuale, volta a verificare la idoneità allo svolgimento delle mansioni connesse alla qualifica di inquadramento – dei lavoratori precari delle amministrazioni locali; il successivo comma 1-*ter* prevede i criteri per la individuazione di quanti possono accedere ai programmi di stabilizzazione realizzati da Comuni e Province; il comma 1-*quater* prevede, a sua volta, che il personale stabilizzato sia adibito a compiti delegati dalla Regione al sistema delle autonomie locali e che alle assunzioni si provveda anche tenuto conto delle eventuali deroghe ai limiti posti in materia di spesa e di organici degli enti locali; il comma 1-*quinquies*, infine, fissa il piano di spesa per le stabilizzazioni, entro un tetto di euro 4.000.000,00 per ciascun anno a partire dal 2011, prevedendo il concorso finanziario anche degli enti locali.

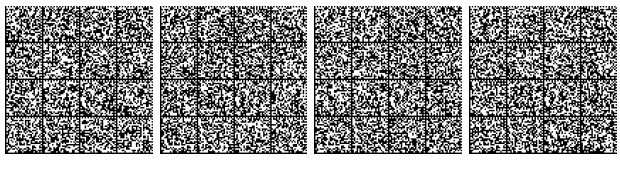
4.2. — Secondo il ricorrente, i predetti commi violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in quanto, in materia di coordinamento della finanza pubblica, sarebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati: *a)* dall'art. 17, commi 10 e 12, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in base ai quali, ricorrendo determinati requisiti soggettivi previsti dai commi 519 e 558 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007), per il personale precario delle pubbliche amministrazioni, in luogo della stabilizzazione, è consentita, nel triennio 2010/2012 e nel rispetto della programmazione del fabbisogno e dei vincoli finanziari in materia di spesa per il personale, la riserva, in occasione della indizione di nuovi concorsi, di una quota di posti non superiore del 40% di quelli messi a concorso; *b)* dall'art. 14, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che fissa, per il 2011, il limite percentuale delle assunzioni rispetto al numero delle cessazioni verificatesi nel 2010.

I novellati commi dell'art. 3 della legge n. 3 del 2009 sarebbero, nel loro complesso, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, in quanto la Regione avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, cui sarebbe riconducibile la regolamentazione concernente la stabilizzazione del personale precario.

Infine, per ciò che attiene alle disposizioni dianzi richiamate, il ricorrente deduce, altresì, la violazione dell'art. 97 della Costituzione in quanto in esse è prevista l'assunzione in ruolo di personale in assenza di pubblico concorso.

4.3. — Il comma 2 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, a sua volta, stabilisce, in favore dei dipendenti regionali in possesso di determinati requisiti (fissati da altra disposizione legislativa regionale), la riserva del 40% dei posti vacanti in organico messi a concorso nel periodo 2010/2012 e di quelli che si renderanno vacanti entro il 31 dicembre 2013.





La norma, in contrasto con il già citato art. 14, comma 9, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione (in relazione alla materia coordinamento della finanza pubblica), nonché l'art. 3 dello statuto di autonomia sardo, non rientrando la materia in questione fra quelle rimesse alla competenza legislativa regionale, e l'art. 97 della Costituzione, derogando al principio dell'accesso al pubblico impiego tramite concorso pubblico.

4.4. — Infine, il comma 3 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011, nel prevedere che i dipendenti laureati dell'amministrazione, inquadrati nell'area C terzo livello ed assunti con pubblico concorso, nonché quelli di categoria C, anch'essi assunti con pubblico concorso, che abbiano superato selezioni interne verticali entro il 31 dicembre 2006 e che abbiano almeno trenta mesi di anzianità, siano inquadrati nella categoria D primo livello a decorrere dal 1° gennaio 2011, cozzerebbe con l'art. 97 della Costituzione, in quanto prevederebbe un'ipotesi di concorso riservato, e con l'art. 3 della Costituzione in quanto, impedirebbe ad altri, in contrasto col principio di eguaglianza, l'accesso all'impiego ed alla qualifica.

La norma in questione, conclude il ricorrente, violerebbe, altresì, l'art. 3 dello statuto di autonomia, in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, eccedendo rispetto alla competenza legislativa statutaria regionale.

5. — Anche in questo caso, dato che successivamente alla presentazione del ricorso introduttivo alcune delle disposizioni censurate sono state oggetto di modificazioni, deve prioritariamente valutarsi la incidenza di queste ultime sul presente giudizio.

In particolare l'art. 20 della legge della Regione autonoma Sardegna n. 12 del 2011, nell'interpretare autenticamente il comma 1-*bis* della legge regionale n. 3 del 2009, chiarisce che i programmi pluriennali di stabilizzazione sono finalizzati alla «assunzione a tempo pieno ed indeterminato» dei lavoratori precari degli enti locali e fissa modalità e criteri per il loro svolgimento.

La medesima norma interviene anche sul successivo comma 1-*quater*, nel quale, oltre ad apportare talune integrazioni per ulteriormente specificare i soggetti cui la disposizione si indirizza, espunge dalla parte finale il riferimento all'art. 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Da ultimo, introduce nell'impugnato art. 3 della legge regionale n. 1 del 2011 un comma 3-*bis* (non impugnato dal ricorrente) con il quale sono disciplinate le modalità di attuazione di quanto previsto dal precedente comma 3.

Considerato, pertanto, che le modifiche introdotte, aventi esclusivamente una funzione esplicativa od attuativa dei precedenti contenuti legislativi, non modificano sostanzialmente i medesimi né soddisfano le pretese impugnatorie di parte ricorrente, la questione può essere ulteriormente trattata con riferimento all'attuale formulazione della normativa.

5.1. — Sempre preliminarmente, va esaminata la eccezione di inammissibilità delle censure, formulata dalla difesa regionale, a causa della loro oscurità.

Tale eccezione è da respingere avendo svolto il ricorrente il percorso argomentativo delle proprie censure in maniera adeguata, chiara ed intellegibile.

6. — Passando, a questo punto, al merito della questione, essa è fondata.

6.1. — Con riferimento ai nuovi commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* della legge regionale n. 3 del 2009, attraverso i quali è finanziato e realizzato il piano pluriennale di stabilizzazione del personale precario delle amministrazioni locali che abbia svolto, alle dipendenze di esse, almeno trenta mesi di servizio, anche non continuativi, a decorrere dal 1° gennaio 2002, occorre innanzitutto premettere che questa Corte ha già precisato che anche le Regioni a statuto speciale, quale è la Sardegna, sono soggette ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007). Vi è poi da osservare che l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, consente alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), di bandire concorsi, per qualifiche non dirigenziali, nei quali sia prevista la riserva di posti, in misura non superiore al 40%, in favore di chi abbia, fra l'altro, i requisiti previsti dai commi 519 e 558 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2007). Fra tali requisiti vi è, per quanto ora di interesse, in via alternativa: *a)* lo svolgere servizio alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni da almeno tre anni (id est 36 mesi), anche non continuativi; *b)* conseguire tale medesimo requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006; *c)* avere svolto tale servizio almeno per tre anni nel quinquennio anteriore alla entrata in vigore della legge n. 296 del 2006.

Dal confronto fra la norma censurata e quella richiamata dall'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, emerge che, diversamente da quella regionale, la disposizione statale non prevede la stabilizzazione pura e semplice (ancorché previa selezione attitudinale) ma esclusivamente l'assunzione a seguito dell'espletamento del pubblico concorso con riserva di posti, per accedere al quale è necessaria un'anzianità di servizio non per la durata di trenta mesi, come previsto dalla legge della Regione autonoma Sardegna, ma per quella, più ampia, di trentasei mesi. Anche le date da prendere in considerazione divergono in quanto il periodo finale del servizio prestato che consente la fruizione delle misure agevolative è fissato alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2011, ben oltre quindi quello previsto dalla normativa statale, vale a dire la data dell'entrata in vigore della legge n. 296 del 2006 (sentenza n. 179 del 2010).

Essendo indubbio che l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78 del 2009, sia espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica, volto al contenimento della spesa (sentenza n. 69 del 2011), la distonia esistente fra questo ed il contenuto della norma censurata ne determina la illegittimità costituzionale.

6.1.1. — Tale illegittimità, d'altra parte, è riscontrabile anche a causa della violazione dell'art. 97 della Costituzione, il quale, come è noto, impone che il reclutamento della provvista di personale debba avvenire attraverso il pubblico concorso, là dove è chiaro che, invece, le disposizioni introdotte tramite il comma 1 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011 prefigurano lo svolgimento non di un concorso aperto a tutti ma esclusivamente di una «specifica selezione concorsuale» riservata ai lavoratori precari in possesso dei requisiti previsti dalla legge regionale stessa.

Al riguardo si ricorda che «la natura comparativa ed aperta della procedura, quale elemento essenziale del concorso pubblico, è stata affermata dalla Corte in molteplici occasioni». Si è anche sottolineato che «la facoltà […] di introdurre deroghe […] è stata limitata 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» (sentenza n. 299 del 2011). In particolare è stato precisato che, anche ove vi sia l'esigenza di consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione, in assenza di situazioni del tutto eccezionali, il sistema «non tollera […] la riserva integrale dei posti disponibili in favore del personale interno» (sentenza n. 52 del 2011).

La palese insussistenza delle condizioni atte a giustificare la deroga rende, quindi, anche sotto questo profilo, illegittime le disposizioni introdotte dal comma 1 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011.

6.2. — Riguardo al comma 2 del citato art. 7, valgono in buona parte le stesse considerazioni svolte dianzi.

Anche la norma ora in esame realizza, in sostanza, un'ipotesi di stabilizzazione di personale precario. Pur essendo, infatti, previsto lo svolgimento di pubblici concorsi, in favore dei dipendenti regionali precari in possesso dei requisiti previsti dall'art. 36, comma 2, della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2007), cioè in sintesi l'avere lavorato alle dipendenze della amministrazione regionale o degli enti e delle agenzie regionali per trenta mesi nel quinquennio precedente, viene stabilita non soltanto una riserva di posti, computata sia su quelli messi a concorso sia su quelli che si renderanno disponibili a seguito delle cessazioni dal servizio che si verificheranno sino al 31 dicembre 2013, nella misura del 40%, ma è altresì previsto che, onde realizzare gli effetti premiali del servizio precario prestato, previsti nella parte finale del citato art. 36, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2007, il concorso sia espletato «per titoli e colloquio» e che i soggetti beneficiari della riserva di posti siano esentati da eventuali prove preselettive.

6.2.1. — Ritiene questa Corte che sia l'ampia riserva di posti, pari in questo caso quasi alla metà dei posti disponibili in atto e che si verrebbero a determinare in un prossimo futuro, in favore di una determinata categoria di concorrenti, sia la valorizzazione in sede concorsuale dei titoli di servizio – della quale, data la sua dichiarata finalità premiale, si gioveranno i concorrenti, dipendenti precari della Amministrazione regionale e pararegionale, già destinatari della riserva dei posti –, sia, infine, la limitazione ai soli «titoli e colloquio» delle prove concorsuali con esenzione dei riservatari dall'espletamento di eventuali prove di preselezione, fanno fondatamente escludere che lo svolgimento dei pubblici concorsi richiamati dalla disposizione censurata sia governato dal principio della par condicio fra i vari concorrenti, in assenza del quale la procedura di selezione dei migliori aspiranti è indubbiamente viziata e, in definitiva, non idonea ad assicurare la soddisfazione delle finalità sia di trasparenza che di efficienza dell'operato della Pubblica Amministrazione cui è ispirato l'art. 97 della Costituzione.

6.3. — Parimenti fondata è la questione di legittimità costituzionale del successivo comma 3 dell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011.

Anche in questa fattispecie normativa, infatti, caratterizzata dal transito, di fatto *ope legis*, da una categoria contrattuale a quella superiore di una determinata aliquota di dipendenti regionali aventi certi requisiti, è riscontrabile la palese violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Né ha un qualche rilievo la circostanza che, fra i requisiti che si debbono avere per potere godere della progressione in carriera vi sia quello di essere stati in precedenza assunti presso l'amministrazione di appartenenza a seguito di un pubblico concorso, trattandosi, evidentemente, di concorso bandito per una qualifica diversa ed inferiore rispetto a quella cui si accederebbe per effetto della disposizione censurata. Così come non significativo è il dato in base al quale l'accesso automatico alla categoria superiore è riservato ai dipendenti in possesso di laurea, essendo questo elemento – in assenza di qualsivoglia indicazione riguardo alla affinità di materia fra il predetto titolo di studio e la funzione di cui la nuova più elevata qualifica comporterebbe lo svolgimento – del tutto neutro ai fini della dimostrazione di una più elevata preparazione professionale funzionale alla categoria superiore. Egualmente irrilevante è, ancora, il fatto che per un'altra determinata categoria di dipendenti (coloro i quali non sono in possesso della laurea) il transito sia subordinato all'ulteriore requisito dell'aver superato selezioni interne per il passaggio alla categoria superiore entro il 31 dicembre 2006, in quanto anche per costoro la natura interna della selezione superata rende non comparabile la loro posizione con quella di chi per la qualifica in questione abbia superato la diversa, ben più rigorosa, selezione derivante dallo svolgimento di un concorso pubblico.

6.3.1. — Né, infine, varrebbe ad escludere la violazione dell'art. 97 della Costituzione il fatto che, con l'art. 20 della legge regionale n. 12 del 2011, il legislatore sardo abbia previsto, con l'introduzione nell'art. 7 della legge regionale n. 1 del 2011 del già richiamato comma 3-*bis*, che il personale di cui al predetto comma 3 debba partecipare ad un corso-concorso di formazione professionale da concludersi con una prova il cui mancato superamento comporta il venir meno della qualifica attribuita.

Ciò per un duplice ordine di considerazioni: per un verso, infatti, lo svolgimento del corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile ad un concorso pubblico; per altro verso, dalla espressione utilizzata dal legislatore sardo («venir meno della qualifica attribuita») si deduce che il positivo esito del corso-concorso ha una funzione meramente confermativa di una progressione lavorativa già avvenuta e non determinativa della stessa.

Posto che l'inserimento del citato comma 3-*bis* nella complessiva disciplina oggetto di esame non vale a sanarne i vizi di legittimità costituzionale e che la normativa in esso prevista (cioè lo svolgimento dei corsi-concorso) è funzionale alla progressione di carriera di cui al precedente comma 3, ricorrono le condizioni per dichiarare, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità conseguenziale di tale disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3 e 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione – Legge finanziaria 2011);*

*2) Dichiara, altresì, in via conseguenziale, l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 3-*bis*, della medesima legge regionale n. 1 del 2011.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* NAPOLITANO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120030**

N. **31**

*Sentenza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reato di alterazione di stato - Applicazione automatica della sanzione accessoria della perdita della potestà genitoriale - Eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione in ordine ai parametri evocati - Reiezione.**

– Cod. pen., art. 569.
– Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31; convenzione di New York, artt. 3, 7, 8.

**Reati e pene - Reato di alterazione di stato - Applicazione automatica della sanzione accessoria della perdita della potestà genitoriale - Preclusione per il giudice di qualsiasi valutazione discrezionale e di bilanciamento circa l'interesse del minore e l'interesse dello Stato all'esercizio della pretesa punitiva - Automatismo lesivo del principio di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale, "*in parte qua*".**

– Cod. pen., art. 569.
– Costituzione, art. 3 (Cost., artt. 2, 3, 30, 31; convenzione di New York, artt. 3, 7, 8).

## 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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale promosso dal Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di M.L.F. con ordinanza del 31 gennaio 2011, iscritta al n. 141 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di De Rui Laura, nella qualità di curatore speciale della minore M.N., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 novembre 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Uditi gli avvocati Marilisa D'Amico e, in giudizio in proprio, Laura De Rui nella qualità di curatore speciale della minore M.N., per la parte civile, e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale di Milano, in composizione collegiale, con ordinanza del 31 gennaio 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, 30 e 31 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale, nella parte in cui prevede «l'applicazione automatica della pena accessoria della perdita della potestà genitoriale a seguito della commissione del reato di cui all'art. 567 c.p.».

2. — Il rimettente premette di essere chiamato a celebrare un processo a carico di M.L.F., imputata del reato previsto e punito dall'articolo 567, secondo comma, cod. pen., «per avere alterato lo stato civile della figlia neonata M.N. nella formazione dell'atto di nascita, mediante false attestazioni consistite nel dichiararla come figlia naturale, sapendola legittima in quanto concepita in costanza di matrimonio con E.N.S.».

Il collegio dà atto che, nella fase degli atti preliminari, la persona offesa minorenne M.N., tramite curatore speciale, si è ritualmente costituita parte civile. Nel corso del dibattimento la difesa di quest'ultima ha sollevato la questione di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati, illustrandola con due memorie.

In punto di rilevanza il tribunale rimarca che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, perché in caso di condanna si troverebbe necessariamente ad applicare all'imputata anche la sanzione accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale. Invero, il tenore della norma non consente al giudice alcuno spazio di discrezionalità nell'applicare la citata pena accessoria.

Con riferimento alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che, ai sensi dell'art. 2 Cost., la Repubblica garantisce e riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e non si potrebbe dubitare che tra i diritti inviolabili del fanciullo vi sia quello di crescere con i genitori e di essere educati da questi, salvo che ciò comporti un grave pregiudizio.

Ciò discenderebbe, in primo luogo, dagli artt. 30 e 31 Cost. e dall'art. 147 del codice civile, ma anche da una serie di norme internazionali, vigenti nel nostro ordinamento, e segnatamente dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176.

L'art. 7 della Convenzione, infatti, attribuisce al bambino il diritto di conoscere i genitori e di essere allevato da essi, mentre il successivo art. 8 obbliga gli Stati a preservare le relazioni familiari del fanciullo, sempre fermo restando il suo interesse superiore (art. 3), a tutela del quale è possibile adottare provvedimenti di allontanamento o di ablazione della potestà genitoriale.

Il collegio, inoltre, ritiene evidente che, proprio per tutelare i preminenti interessi del minore, gli eventuali provvedimenti di sospensione o decadenza dalla potestà genitoriale devono essere adottati caso per caso, all'esito dell'attento esame di tutte le peculiarità della fattispecie, al fine di stabilire se quei provvedimenti corrispondano effettivamente al preminente interesse del minore stesso. Ciò escluderebbe, ad avviso del rimettente, che la perdita della potestà genitoriale possa essere comminata in via del tutto automatica a seguito di una condanna per il delitto di alterazione di stato, reato che – a differenza di quello di cui all'art. 609-*bis* cod. pen. – non è di per sé sintomatico di una generalizzata pericolosità del genitore.

Viceversa, il denunciato art. 569 cod. pen. prevede, secondo il rimettente, un automatismo de iure che escluderebbe qualsiasi valutazione discrezionale da parte del giudice circa l'interesse del minore nel caso concreto e violerebbe, quindi, gli evidenziati parametri costituzionali.

Il tribunale non ignora che la Corte costituzionale si è già espressa sulla questione con l'ordinanza n. 723 del 1988, dichiarando la questione stessa manifestamente infondata ed affermando che, in caso di decadenza dei genitori, i diritti dei minori non sono pregiudicati in senso assoluto, perché la legge disciplina l'esercizio dei relativi compiti ad opera di terzi.

Tuttavia, poiché l'interesse primario del figlio è quello di crescere ed essere educato all'interno della famiglia naturale, si dovrebbe porre in evidenza che occorre un vaglio da parte dell'autorità giudiziaria, al fine di verificare quale sia la migliore tutela per il minore nel caso concreto, ben potendo risultare irragionevole e, quindi, in contrasto con l'art. 3 Cost., l'applicazione automatica della pena accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale a seguito di condotte (in ipotesi) ispirate proprio da una finalità di tutela del figlio, a causa di comportamenti pregiudizievoli posti in essere dall'altro genitore.

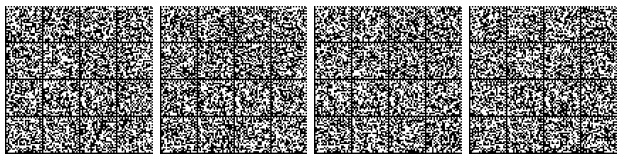
Il rimettente ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 253 del 2003, è intervenuta sull'art. 222 cod. pen., che imponeva l'applicazione della misura di sicurezza del ricovero in un manicomio giudiziario in caso di proscioglimento per infermità psichica. In detta decisione la Corte ha affermato l'irragionevolezza di una norma «che esclude ogni apprezzamento della situazione da parte del giudice, per imporgli un'unica scelta, che può rivelarsi, in concreto, lesiva del necessario equilibrio fra le diverse esigenze».

Il rimettente prosegue osservando che l'irragionevolezza dell'automatismo in questione emerge anche ove si consideri che i provvedimenti di sospensione o decadenza dalla potestà genitoriale, attribuiti al tribunale per i minorenni, di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ., sono adottati all'esito di approfondita analisi della situazione, «solo quando vi sia la ricorrenza di un pregiudizio agito dai genitori nei confronti dei figli derivante da una mancata osservanza dei doveri nascenti dalla titolarità della potestà».

Infine, ad avviso del rimettente, detta applicazione automatica della pena accessoria della potestà genitoriale si porrebbe in contrasto anche con l'art. 27, terzo comma, Cost., secondo cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato.

Sotto tale profilo, qualora il delitto di alterazione di stato commesso da un genitore sia stato motivato dalla finalità di preservare il figlio dai pregiudizi che potrebbero essergli arrecati dall'altro genitore, non si vede quale utile rieducazione possa ricavare il condannato dalla propria decadenza genitoriale. Ciò confermerebbe l'esigenza di un vaglio caso per caso circa l'opportunità di applicare al genitore, condannato per il delitto di cui all'art. 567 cod. pen., la pena accessoria di cui al successivo art. 569, prevista in via automatica e necessaria.





3. — Con atto depositato in data 31 luglio 2011 si è costituita in giudizio l'avvocato Laura De Rui, nella qualità di curatore speciale della minore M.N., rappresentata e difesa dalla detta professionista e da altro legale.

Richiamato il contenuto dell'ordinanza di rimessione, la parte privata espone che il caso concreto, in riferimento al quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, concerne una signora coniugata, con marito detenuto, che, dopo aver dato alla luce una bambina, aveva dichiarato che essa era figlia naturale, omettendo di dire che la piccola era stata concepita in costanza di matrimonio. Il padre, due mesi dopo la nascita della bambina, terminata la detenzione, si era recato presso gli uffici anagrafici del Comune di Milano per perfezionare il riconoscimento della figlia; in quella sede era emerso, però, che la signora aveva falsificato lo stato della bambina, non avendone dichiarato lo stato di figlia legittima.

I responsabili dell'ufficio, dunque, avevano inoltrato alla Procura della Repubblica una segnalazione contenente una breve descrizione dei fatti, che avevano condotto all'avvio del procedimento penale.

La persona offesa dal reato era individuata nella bambina, costituitasi parte civile attraverso il curatore speciale, nominato ai sensi dell'art. 77 del codice di procedura penale.

In punto di diritto, la deducente osserva che, qualora l'imputata fosse dichiarata colpevole per il reato ascrittole, perderebbe automaticamente la potestà sulla figlia, benché la bambina in questi anni abbia sviluppato un solido rapporto relazionale e affettivo con la madre. In punto di rilevanza essa, poi, osserva che il giudizio penale in corso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della medesima questione di costituzionalità.

Nel caso di sentenza di condanna, prosegue la parte privata, il tribunale si troverebbe a dovere applicare la sanzione accessoria prevista dall'art. 569 cod. pen. in forza della sua automaticità, come desumibile sia dal tenore letterale della norma sia dalla costante giurisprudenza in materia. Inoltre, essa osserva che il tribunale non ha pronunciato alcuna sentenza, né di assoluzione, né di condanna, sicché la questione non potrebbe dirsi tardiva (sono richiamate varie sentenze di questa Corte).

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, con riferimento alla violazione dell'art. 2 Cost., la parte privata osserva che detta norma, riconoscendo e tutelando i diritti fondamentali dell'individuo, costituisce fondamento anche per la tutela dei diritti dei minori. Tali diritti, peraltro, sarebbero tutelati anche da altre disposizioni costituzionali, ovvero dagli artt. 3, 29 e 30 Cost., nonché dall'art. 8 della Convenzione sui diritti del fanciullo che impegna gli Stati parti di essa a rispettare il diritto dei minori alla propria identità, compresi la nazionalità, il nome, le relazioni familiari, nonché dall'art. 3. Cost., il quale impone che, in tutte le decisioni relative ai fanciulli, sia considerato il preminente interesse di questi ultimi. Viene anche in rilievo la Convezione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996 (ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77), che riconosce il diritto per i bambini di rappresentanza e di ascolto nei procedimenti che sono idonei a incidere sui loro diritti.

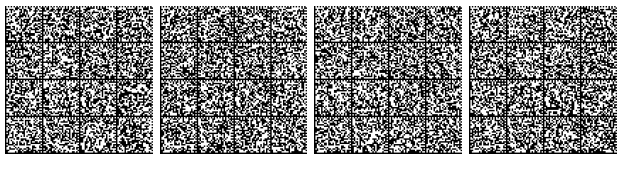
In particolare, con riferimento alle relazioni familiari la parte privata rileva come la famiglia sia la formazione per eccellenza in cui il minore può svolgere la propria personalità. È, infatti, soprattutto all'interno di questa formazione sociale che si dispiega l'attuazione dei doveri costituzionali imposti ai genitori quali l'istruzione, l'educazione e il mantenimento, che necessitano per il loro adempimento di uno strumento quale la potestà genitoriale. Si comprenderebbe, allora, come qualsiasi provvedimento idoneo a incidere sulla potestà genitoriale possa avere delle ripercussioni nell'assolvimento di quei doveri costituzionalmente imposti nei confronti e a tutela del minore. Simili provvedimenti, quale quello della decadenza dalla potestà genitoriale, potrebbero giustificarsi soltanto là dove si possa rintracciare una motivazione che renda ragionevole il sacrificio della tutela dei diritti del minore.

Ebbene, la disposizione censurata non consentirebbe al giudice di valutare la corrispondenza tra la decadenza dalla potestà genitoriale e i diritti e gli interessi del minore, così negando ogni possibilità di effettuare un diverso bilanciamento tra diritti di quest'ultimo ed esigenze punitive per i genitori.

Inoltre, la parte privata osserva che le disposizioni di cui agli artt. 330 e seguenti cod. civ. fanno propria una prospettiva diversa e non rigida, prevedendo che il giudice «può pronunziare la decadenza dalla potestà» quando il genitore viola o trascura i propri doveri o abusa dei relativi poteri nei confronti dei figli (art. 330 cod. civ.) e che egli «può reintegrare nella potestà il genitore» quando vengono a cessare le ragioni per cui la stessa era stata disposta (art. 332 cod. civ.).

Nel caso di specie, per quanto concerne la sussistenza della violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza dell'automatismo denunziato, la parte privata richiama numerose sentenze della Corte costituzionale. In particolare, essa osserva come dall'analisi di queste sentenze emerga che previsioni normative rigide, volte ad escludere la possibilità, da parte del giudice, di effettuare un bilanciamento tra diritti nel caso concreto, siano state dichiarate costituzionalmente illegittime.





Al riguardo, essa menziona le sentenze attraverso le quali la Corte è intervenuta a correggere o ad eliminare automatismi sul piano sanzionatorio. Questa necessaria valutazione delle circostanze concrete con riferimento alla condotta dell'imputato o del condannato si spiega in relazione alla funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost. Al riguardo, richiama la sentenza n. 186 del 1995, con la quale la Corte ha affermato che la revoca del beneficio della liberazione anticipata non può essere automatica per effetto della sola condanna, perché in contrasto con la finalità rieducativa della pena. Sotto tale profilo sono citate, altresì, le sentenze n. 445 del 1997, n. 504 del 1995, nonché n. 306 del 1993.

Inoltre, la parte privata richiama anche la sentenza n. 173 del 1997, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che la sospensione automatica della detenzione domiciliare, quale effetto dell'allontanamento dalla propria abitazione «senza valutazione delle circostanze in cui l'allontanamento denunciato come reato è avvenuto, confligge con la finalità rieducativa assegnata dalla Costituzione ad ogni pena, e, dunque, anche alle misure alternative», nonché si pone in contrasto anche con il principio di ragionevolezza.

La deducente prosegue ponendo in evidenza le sentenze della Corte che, con riferimento al trattamento penale del minore, hanno affermato che questo deve rispondere all'esigenza di «specifica individualizzazione e flessibilità» della risposta penale «che l'evolutività della personalità del minore e la preminenza della funzione rieducativa richiedono»; al riguardo è indicata la sentenza n. 125 del 1992.

Il sistema penale minorile, infatti, deve informarsi al principio di cui all'art. 31 Cost., in forza del quale è primaria la finalità di protezione del minore. Sotto tale profilo sono richiamate le sentenze n. 143 del 1996 e n. 222 del 1983.

Sempre al fine di porre in evidenza come sia irragionevole l'automatismo denunziato con riferimento alla disposizione censurata, la curatrice speciale della minore evoca le decisioni della Corte che, in tema di adozione, hanno aperto un varco nella legge di riferimento, che prevedeva rigidi limiti di età a carico dei coniugi adottanti; in particolare sono richiamate le sentenze n. 283 del 1999, n. 349 del 1998, n. 303 del 1996 e n. 148 del 1992).

La parte privata, poi, evoca altre decisioni con cui la Corte costituzionale si è pronunziata in ordine al rigido automatismo in relazione agli infermi di mente, ponendo in rilievo che una eventuale pronunzia di illegittimità costituzionale della norma censurata dovrebbe comportare la possibilità per il giudice di accertare, nel caso concreto, l'opportunità di applicare la perdita della potestà genitoriale a seguito della commissione del reato di alterazione di stato. In tal modo non si andrebbe ad invadere la discrezionalità del legislatore, in quanto non si eliminerebbe la possibilità di applicazione della sanzione, ma si imporrebbe al giudice di valutare l'effettiva rispondenza tra mezzo predisposto e fini perseguiti alla luce delle circostanze concrete.

Con riferimento, poi, alla violazione dell'art. 27 Cost., la deducente, dopo aver posto in evidenza che il reato di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen. tutela l'interesse del neonato alla verità dell'attestazione ufficiale della propria ascendenza (così come affermato nell'ordinanza n. 106 del 2007), osserva che la condotta criminosa non sempre può incidere negativamente sul minore, anzi può essere motivata da esigenze volte a preservarlo da pregiudizi che potrebbero derivargli dall'altro genitore. Ne dovrebbe conseguire che la sanzione accessoria in questione rende difficile il recupero del genitore, soprattutto se lo si considera nell'ottica del minore interessato. In particolare, nel caso in cui il genitore penalmente responsabile adempia comunque i suoi doveri, il minore non potrà che subire nocumento dalla applicazione della sanzione di cui si tratta. In tal modo risulterà ancora più arduo il conseguimento della finalità rieducativa del condannato, dal momento che il rapporto tra costui e il figlio non potrà che essere alterato in forza del venir meno della potestà genitoriale. La difesa della parte privata conclude, dunque, sostenendo che la carenza sopravvenuta e definitiva della potestà genitoriale comporta un probabile fallimento del tentativo rieducativo quale funzione fondamentale della sanzione penale.

Con riferimento alla violazione degli artt. 30 e 31 Cost., l'automaticità della applicazione della sanzione accessoria priverebbe il minore di uno o di entrambi i genitori, anche nel caso in cui questi adempiano ai loro doveri costituzionali e, quindi, anche qualora risultino idonei ad esercitare la potestà nei suoi confronti.

Inoltre, nell'atto di costituzione la parte privata richiama numerose disposizioni della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, resa esecutiva in Italia dalla legge 27 maggio 1991 n. 176, dalle quali emergerebbe un vero e proprio diritto soggettivo dei minori, inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost., a preservare le relazioni familiari.

Anche il diritto comunitario, ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oltre a considerare preminente l'interesse superiore del minore, riconoscerebbe che il bambino ha il diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali con i genitori, salvo che sia contrario al suo interesse (art. 24)

Un ruolo decisivo sarebbe svolto anche dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal momento che il diritto dei minori a crescere nella famiglia d'origine avrebbe guidato la Corte EDU nel giudizio sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza delle misure adottate dalle autorità nazionali per allontanare il minore dalla propria famiglia (Scozzari contro Italia, 1° ottobre 2010, n. 67790/01).

Pertanto, la difesa della parte privata conclude osservando che la presunzione assoluta, secondo cui la commissione del reato di alterazione dello stato civile equivale ad inadempienza degli obblighi derivanti dalla titolarità della potestà genitoriale, è irragionevole; ciò in quanto ben potrebbe accadere, nel caso concreto, che la condotta integrante il fatto reato sia anch'essa funzionale all'esercizio dei doveri genitoriali.

Infine, allo scopo di ribadire la centralità dell'interesse del minore, la difesa della parte privata indica ulteriori pronunzie della Corte in tema di adozione.

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato in data 19 luglio 2011 ed ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

A tal fine la difesa dello Stato richiama una precedente pronunzia della Corte di cassazione, sezione sesta penale, che aveva ritenuto la questione manifestamente infondata, in quanto la copertura costituzionale dell'art. 569 cod. pen. sarebbe stata da rinvenire nell'art. 30 Cost. La consumazione del delitto di alterazione di stato sarebbe causa legale di incapacità del genitore agli effetti dell'art. 30 Cost.

Essa, poi, richiama il precedente specifico costituito dall'ordinanza di questa Corte, n. 723 del 1988, ponendo in rilievo che la tutela del minore costituisce una finalità prioritaria della norma, tanto da giustificare – in armonia con l'art. 30 Cost. – la presunzione per cui la condanna per delitti contro lo stato di famiglia non assicura più che un genitore possa adeguatamente curare gli interessi dei propri figli minori.

La difesa erariale reputa non pertinente il richiamo alla sentenza n. 253 del 2003, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222 cod. pen. nella parte in cui non consente al giudice di adottare, nei casi ivi previsti, una diversa misura di sicurezza.

Al riguardo l'Avvocatura osserva che la detta pronuncia sarebbe diretta a contemperare due esigenze paritetiche, ma ontologicamente diverse, rappresentate dalla necessità di conferire adeguate cure all'infermo di mente e, nello stesso tempo, dalla necessità di tutelare la collettività a fronte di un soggetto socialmente pericoloso. Tale contemperamento giustificherebbe la possibilità per il giudice di scegliere tra diverse misure di sicurezza che realizzino – in rapporto al caso concreto – entrambe le finalità delineate dalla norma orientata a risultati a un tempo di sicurezza e di terapia (sentenza n. 139 del 1982).

L'art. 569 cod. pen., invece, sarebbe norma diretta a realizzare un unico fine, quello di tutelare i figli a fronte di un genitore che ha commesso non generici reati, ma delitti direttamente inerenti alla famiglia; esigenza che può essere soddisfatta privando il genitore della potestà.

Così come, per analoghe esigenze di tutela, l'art. 609-*nonies* cod. pen. disporrebbe la perdita della potestà genitoriale in esito a condanna per delitti in materia sessuale, oppure l'art. 600-*septies* cod. pen. stabilirebbe l'interdizione perpetua da qualunque incarico dalle scuole in esito a condanna per delitti contro la personalità individuale.

Inoltre, la difesa dello Stato ritiene non conferente anche il richiamo all'art. 27, terzo comma, Cost., dal momento che la disposizione censurata sarebbe diretta a tutelare la prole, sicché non sussisterebbe alcuna incompatibilità, né logica, né giuridica, tra un'eventuale rieducazione del soggetto, scontata la pena, e la sua incapacità – presunta per legge – di curare gli interessi del figlio minore.

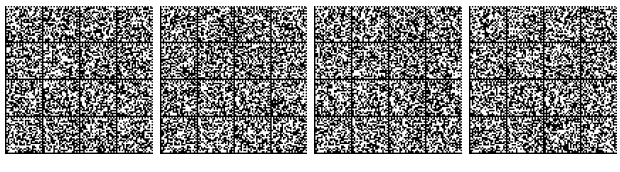
Infine, non assumerebbe alcun rilievo il richiamo alla disciplina di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ. Tali disposizioni contemplerebbero forme di intervento del giudice minorile nei casi in cui i genitori non esercitino i loro doveri nei confronti dei figli, ovvero abusino dei relativi poteri, con pregiudizio per i figli stessi.

Si tratterebbe, come osservato dalla dottrina, di motivi meno gravi rispetto a quelli che danno luogo alla pronunzia di decadenza dalla potestà come pena accessoria in sede penale. Nei casi previsti dal codice civile il presupposto per l'applicazione delle norme stesse sarebbe dato dalla mancata osservanza dei doveri nascenti dalla titolarità della potestà e non dall'accertata commissione di un delitto contro lo stato di famiglia. Al riguardo, la difesa dello Stato pone in evidenza che la dottrina è unanime nel ritenere che l'art. 30 Cost. e l'art. 569 cod. pen. opererebbero su un piano giuridico e concettuale diverso, attinente alla tutela dei minori nel caso in cui il genitore abbia commesso un delitto contro la famiglia e, per questo profilo, si distinguerebbero dalle previsioni ordinarie di decadenza dalla potestà genitoriale di cui all'art. 330 cod. civ. e a maggior ragione dalla fattispecie di violazione degli obblighi di assistenza familiare, di cui all'art. 570 cod. pen.

5. — In data 14 ottobre 2011 la parte privata ha depositato una seconda memoria, contenente repliche alle argomentazioni esposte nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ulteriori rilievi diretti ad illustrare i temi trattati nella prima.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato, in data 18 ottobre 2011, ha depositato una memoria illustrativa, eccependo altresì l'inammissibilità della questione.





*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Milano, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli articoli 2, 3, 27, terzo comma, 30 e 31 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale, «nella parte in cui prevede l'applicazione automatica della pena accessoria della perdita della potestà genitoriale a seguito della commissione del reato di cui all'art. 567 c. p.».

Il rimettente premette di essere chiamato a giudicare una donna, «imputata del reato p. e p. dall'art. 567, secondo comma, c. p., per avere alterato lo stato civile della figlia neonata M. N. nella formazione dell'atto di nascita, mediante false attestazioni consistite nel dichiararla come figlia naturale, sapendola legittima in quanto concepita in costanza di matrimonio con E. N. S.»; ed aggiunge che, nella fase degli atti preliminari, la parte offesa minorenne, tramite curatore speciale, si è ritualmente costituita parte civile.

Ciò posto, dopo avere motivato in modo non implausibile sulla rilevanza della questione, il collegio rimettente ritiene che la norma censurata sia in contrasto: *a)* con l'art. 3 Cost., perché, essendo interesse primario del figlio quello di crescere ed essere educato all'interno della famiglia naturale, l'applicazione automatica della sanzione della decadenza dalla potestà genitoriale risulterebbe irragionevole, in quanto non consentirebbe un vaglio da parte dell'autorità giudiziaria, al fine di verificare quale sia la migliore tutela per il minore nel caso concreto; *b)* ancora con l'art. 3 Cost., sempre sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, poiché i provvedimenti di sospensione o decadenza dalla potestà genitoriale, attribuiti al tribunale per i minorenni, di cui agli articoli 330 e 333 del codice civile, sarebbero adottati all'esito di approfondita analisi della situazione e «solo quando vi sia la ricorrenza di un pregiudizio agito dai genitori nei confronti dei figli derivante da una mancata osservanza dei doveri nascenti dalla titolarità della potestà»; *c)* con l'art. 27 Cost., secondo cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato, in quanto, qualora il delitto di alterazione di stato sia stato commesso da parte di un genitore al fine di preservare il figlio da un pregiudizio che può essergli arrecato dall'altro genitore, il condannato non trarrebbe alcuna utile rieducazione dalla decadenza dalla potestà genitoriale; *d)* con gli artt. 2, 30 e 31 Cost., perché, escludendo qualsiasi valutazione discrezionale da parte del giudice in ordine all'interesse del minore nel caso concreto, non tutelerebbe i diritti inviolabili dei fanciulli, quale sarebbe quello di crescere con i genitori e di essere educati da questi, salvo che ciò comporti un grave pregiudizio.

2. — La difesa dello Stato, nella memoria depositata, ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, perché il tribunale non avrebbe svolto alcuna argomentazione per illustrarla – con riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost. e agli artt. 3, 7 e 8 della Convenzione di New York (ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176) – limitandosi ad un mero richiamo formale dei predetti articoli.

Ancorché formulata soltanto in memoria, l'eccezione può trovare ingresso, perché concerne un profilo rilevabile anche d'ufficio. Tuttavia, essa non è fondata.

Infatti, sia pure in forma concisa (ma sufficiente) l'ordinanza di rimessione dà conto delle ragioni che la sostengono, ponendo l'accento sui diritti inviolabili del minore, sulla necessità di valutarne i preminenti interessi, sull'incompatibilità di tale esigenza con l'automatismo che caratterizza l'applicazione della pena accessoria della decadenza dalla potestà genitoriale nei confronti del condannato per il delitto di alterazione di stato, quando il soggetto in questione sia il genitore del minore, sull'irragionevolezza di tale automatismo.

L'ordinanza, dunque, risulta sufficientemente motivata.

3. — La questione è fondata.

L'art. 569 cod. pen. stabilisce che «La condanna pronunciata contro il genitore per alcuno dei delitti preveduti da questo capo importa la perdita della potestà dei genitori». Come il dettato della norma rende palese, la citata pena accessoria consegue di diritto alla condanna pronunciata contro il genitore, precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento dei diversi interessi implicati nel processo.

Infatti, nella fattispecie in questione vengono in rilievo non soltanto l'interesse dello Stato all'esercizio della potestà punitiva nonché l'interesse dell'imputato (e delle altre eventuali parti processuali) alla celebrazione di un giusto processo, condotto nel rispetto dei diritti sostanziali e processuali delle parti stesse, ma anche l'interesse del figlio minore a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia, mantenendo un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, dai quali ha diritto di ricevere cura, educazione ed istruzione.

Si tratta di un interesse complesso, articolato in diverse situazioni giuridiche, che hanno trovato riconoscimento e tutela sia nell'ordinamento internazionale sia in quello interno.

Quanto al primo, la Convenzione sui diritti del fanciullo (per quest'ultimo dovendosi intendere «ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile», ai sensi dell'art. 1 della Convenzione stessa), fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia

con legge 27 maggio 1991, n. 176, dispone nell'art. 3, primo comma, che «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente».

La Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77, nel disciplinare il processo decisionale nei procedimenti riguardanti un minore, detta le modalità cui l'autorità giudiziaria deve conformarsi «prima di giungere a qualunque decisione», stabilendo (tra l'altro) che l'autorità stessa deve acquisire «informazioni sufficienti al fine di prendere una decisione nell'interesse superiore del minore». La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, nell'art. 24, comma secondo, prescrive che «In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente»; e il comma terzo del medesimo articolo aggiunge che «Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse».

Come si vede, nell'ordinamento internazionale è principio acquisito che in ogni atto comunque riguardante un minore deve tenersi presente il suo interesse, considerato preminente. E non diverso è l'indirizzo dell'ordinamento interno, nel quale l'interesse morale e materiale del minore ha assunto carattere di piena centralità, specialmente dopo la riforma attuata con legge 19 maggio 1975, n. 151 (Riforma del diritto di famiglia), e dopo la riforma dell'adozione realizzata con la legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, cui hanno fatto seguito una serie di leggi speciali che hanno introdotto forme di tutela sempre più incisiva dei diritti del minore.

3.1. — Ciò posto, si deve osservare che la legge non dà una definizione della potestà genitoriale, ma nell'art. 147 cod. civ. prevede i doveri dei coniugi verso i figli, individuandoli come obblighi di «mantenere, istruire ed educare la prole, tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli». La norma ripete la formula dell'art. 30, primo comma, Cost. («È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio») e dal combinato disposto delle due disposizioni si evince il nucleo di detta potestà, che si collega all'obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendo loro il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le possibilità socio-economiche dei genitori stessi.

È evidente, dunque, che la potestà genitoriale, se correttamente esercitata, risponde all' interesse morale e materiale del minore, il quale, dunque, è inevitabilmente coinvolto da una statuizione che di quella potestà sancisca la perdita.

È possibile, e la stessa Costituzione lo prevede (art. 30, secondo comma), che uno o entrambi i genitori si rivelino incapaci di assolvere i loro compiti, con conseguente necessità per il legislatore di disporre interventi sostitutivi (artt. 330 e seguenti cod. civ.). E del pari è possibile che la condotta di uno o di entrambi i genitori sia idonea ad integrare gli estremi di un reato, in relazione al quale il legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, ritenga che, in caso di condanna, si debba rendere applicabile la pena accessoria della perdita della potestà.

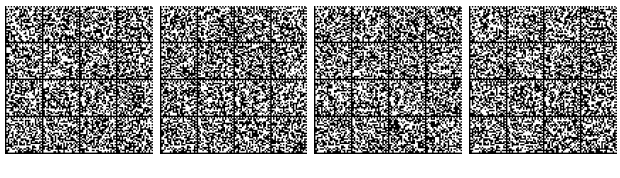
Tuttavia, proprio perché la pronunzia di decadenza va ad incidere sull'interesse del minore sopra indicato, non è conforme al principio di ragionevolezza, e contrasta quindi con il dettato dell'art. 3 Cost., il disposto della norma censurata che, ignorando il detto interesse, statuisce la perdita della potestà sulla base di un mero automatismo, che preclude al giudice ogni possibilità di valutazione e di bilanciamento, nel caso concreto, tra l'interesse stesso e la necessità di applicare comunque la pena accessoria in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso, tali da giustificare la detta applicazione appunto a tutela di quell'interesse.

La violazione del principio di ragionevolezza, che consegue all'automatismo previsto dalla norma censurata, deve essere affermata anche alla luce dei caratteri propri del delitto di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen. Infatti, quest'ultimo, diversamente da altre ipotesi criminose in danno di minori, non reca in sé una presunzione assoluta di pregiudizio per i loro interessi morali e materiali, tale da indurre a ravvisare sempre l'inidoneità del genitore all'esercizio della potestà genitoriale.

È ragionevole, pertanto, affermare che il giudice possa valutare, nel caso concreto, la sussistenza di detta idoneità in funzione della tutela dell'interesse del minore.

In senso contrario non giova richiamare l'ordinanza di questa Corte n. 723 del 1988, che dichiarò la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma qui censurata, in riferimento all'art. 30 Cost. Invero, la citata decisione fu adottata sulla base di un parametro diverso da quello qui evocato e seguendo un percorso argomentativo che non poteva tenere conto del quadro normativo dianzi menzionato, perché in larga parte non ancora intervenuto.





Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 cod. pen., nella parte in cui prevede che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato di cui all'art. 567, secondo comma, cod. pen., debba conseguire automaticamente la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

Ogni altro profilo resta assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 569 del codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'articolo 567, secondo comma, del codice penale, consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* CRISCUOLO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120031**

N. **32**

*Sentenza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Stabilizzazioni, per l'anno 2011, di personale precario al di fuori delle procedure ordinarie e concorsuali di accesso al pubblico impiego - Ricorso del Governo - Abrogazione della disposizione impugnata nelle more del giudizio - Rinuncia al ricorso, relativamente alla disposizione predetta, in assenza parte costituita - Estinzione parziale del giudizio.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 47.
– Costituzione, artt. 3, 97, 117, terzo comma.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Occupazioni senza titolo degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Piano dell'ATER da redigersi d'intesa con i Comuni e le autorità di pubblica sicurezza - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione parziale della disposizione impugnata, in senso pienamente satisfattivo delle pretese del ricorrente - Mancata applicazione *medio tempore* - Cessazione della materia del contendere "*in parte qua*".**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 55.
– Costituzione, art. 117, comma secondo lett. *g)*.

**Servizio idrico integrato - Norme della Regione Abruzzo - Gestione - Affidamento agli attuali gestori - Contrasto con la legislazione statale, attuativa di quella comunitaria, che prevede il ricorso alle procedure di evidenza pubblica, a tutela della concorrenza e del mercato - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* che ha escluso l'applicazione del regime di gestione concorrenziale dei servizi pubblici di rilevanza locale al servizio idrico integrato - Sopravvenuto difetto di interesse a coltivare il ricorso - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 36.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e)*; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 23-*bis*; d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, art. 3.

**Servizio idrico integrato - Norme della Regione Abruzzo - Gestione - Affidamento agli attuali gestori - Contrasto con la legislazione statale, attuativa di quella comunitaria, che prevede il ricorso alle procedure di evidenza pubblica, a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché dell'ordinamento civile - Ricorso del Governo - Generica evocazione di parametro solo nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza, nonché censura immotivata e oscura - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 36.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l)* ed *s)*; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 23-*bis*; d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168, art. 3.

**Trasporto pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Concessioni regionali e locali in essere alla data di entrata in vigore della legge - Proroga del termine finale in contrasto con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Sopravvenienze normative statali e regionali, che risolvono la discrasia temporale - Sopravvenuto difetto di interesse a coltivare il ricorso - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 63.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *e)*; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 23-*bis*, comma 8, lett. *e)*, come modificato dall'art. 1, comma 1 del d.l. 29 ottobre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10); tfue, artt. 49 e 56; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

**Trasporto pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Concessioni regionali e locali in essere alla data di entrata in vigore della legge - Proroga del termine finale in contrasto con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con i principi di diritto europeo a tutela della concorrenza e invasione della relativa sfera di competenza esclusiva statale - Sopravvenuta radicale modifica della disposizione regionale oggetto di impugnazione - Impossibilità di trasferire la questione di legittimità sulla nuova norma - Onere, nella fattispecie non assolto, di tempestiva impugnazione - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 63.
– Costituzione, art. 117, comma secondo lett. *e)*.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Emergenza terremoto - Utilizzo straordinario di personale in regime di collaborazione coordinata e continuativa - Oneri finanziari - Previsto rimborso alla Regione da parte della Struttura nazionale per la gestione dell'emergenza, in luogo dell'imputazione degli stanziamenti ad uno specifico fondo statale - Introduzione di una disciplina regionale in una materia già regolata dalle ordinanze della protezione civile - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie del sistema contabile dello Stato e dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato - Violazione dei principi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente della protezione civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 11.
– Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *e)* e *g)* e terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5, comma 2.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Abruzzo - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di predisporre un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali - Successivo adeguamento su base ISTAT, in caso di inadempienza da parte della Giunta - Inesistenza, allo stato, di tributi regionali "propri" che possano essere oggetto della revisione - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario - Violazione della riserva di legge *in subiecta materia* - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 16.
– Costituzione, artt. 23, 117, secondo comma, lett. *e)*.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi (sanitari e *non)* di soccorso ed elisoccorso, comprensivi di recupero e di trasporto - Agevolazioni tariffarie in favore dei residenti nella Regione, finanziate con risorse del fondo sanitario destinate al funzionamento del SUEM 118 - Introduzione di una misura di assistenza supplementare in contrasto con gli obiettivi del Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Violazione di principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 75, comma 3.

– Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Interventi di soccorso ed elisoccorso, comprensivi di recupero e di trasporto - Prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dalla normativa statale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 75, comma 1.

– Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Abruzzo - Corpo nazionale del servizio alpino SASA-CNSAS - Adozione del logo della Protezione Civile regionale sulle divise di ordinanza e sui mezzi in dotazione - Contrasto con la disciplina nazionale di riferimento secondo cui il Corpo nazionale del soccorso alpino rientra tra le strutture operative nazionali della protezione civile - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento, organizzazione e amministrazione dello Stato - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della protezione civile - Violazione dei principi costituzionali sulla libertà di associazione - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, art. 76, comma 1.

– Costituzione, artt. 18, 117, commi secondo, lett. *g)*, e terzo; legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 11; legge 21 marzo 2001, n. 74; legge 11 agosto 1991, n. 266.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 11, 16, 36, 47, 55, 63, 75 e 76 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-18 marzo 2011, depositato in cancelleria il 21 marzo 2011 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Udito l'avvocato dello Stato Alessandro De Stefano per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 14-18 marzo 2011 e depositato il successivo 21 marzo (reg. ric. n. 26 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 18, 23, 97, 117 e 120 della Costituzione, degli articoli 11, 16, 36, 47, 55, 63, 75 e 76 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011).

1.1. — L'art. 11 della citata legge regionale prevede disposizioni in materia di erogazione di compensi per lavoro straordinario effettuati nell'ambito dell'emergenza terremoto. In particolare, il comma 1 dispone che al personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, appartenente alla Protezione Civile della Regione Abruzzo e agli Enti strumentali della Regione, impegnato, nell'anno 2009, presso le Strutture del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile e, nell'anno 2010, presso la Struttura per la Gestione dell'Emergenza, è riconosciuto il compenso previsto per le prestazioni aggiuntive rese nell'àmbito delle disposizioni speciali per la gestione dell'emergenza post sisma. Il comma 2 prevede che i suddetti compensi sono rimborsati alla Regione dalla Struttura per la Gestione dell'Emergenza e sono erogati dalla Direzione regionale competente in materia di Risorse umane e strumentali della Giunta regionale, d'intesa con la stessa Struttura per la Gestione dell'Emergenza. Infine, il comma 3 autorizza la Giunta regionale a disporre con provvedimento amministrativo le variazioni di bilancio ai sensi dell'art. 25 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), per l'iscrizione degli stanziamenti di entrata e di spesa destinati a dare attuazione alle disposizioni del presente articolo.

Così disponendo, però, il legislatore regionale travalicherebbe i limiti della propria competenza, invadendo quella esclusiva dello Stato in materia.

Premette la difesa dello Stato che all'esito del sisma verificatosi nel territorio abruzzese il 6 aprile 2009 è stato deliberato lo stato di emergenza (vigente fino al 31 dicembre 2011) ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), e sono state emanate, d'intesa con l'Amministrazione regionale, le correlate ordinanze di protezione civile ai sensi dell'art. 5, comma 2, della medesima legge, prevedenti le attività del Commissario delegato e le relative risorse finanziarie; che in relazione al suddetto evento calamitoso è stato poi emanato anche il 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77, recante le misure per fronteggiare gli esiti del sisma e gli stanziamenti di risorse statali esclusivamente destinate al soddisfacimento delle esigenze previste e disciplinate dal richiamato provvedimento di legge, nonché disponente, sub art. l, comma 1, che le ordinanze di protezione civile intese a governare l'emergenza sismica in questione sono emanate di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per quanto riguarda gli aspetti di carattere fiscale e finanziario.

La norma regionale in esame stabilisce la corresponsione di compensi per lavoro straordinario per gli anni 2009 e 2010 al personale titolare di contratto di collaborazione coordinata e continuativa stipulato dalla Regione o dai suoi Enti strumentali ed inoltre che gli oneri derivanti dal pagamento di tali compensi «sono rimborsati alla Regione dalla Struttura per la Gestione dell'Emergenza».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver rilevato che la Struttura per la gestione dell'emergenza sarebbe identificabile con la struttura commissariale istituita ai sensi delle ordinanze di protezione civile vigenti, rappresenta che i compensi al personale assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa sono posti espressamente a carico dei fondi della Regione Abruzzo sia per l'anno 2009 che per l'anno 2010, ai sensi dell'art. 7, comma 2 dell'ordinanza di protezione civile del 22 dicembre 2009, n. 3833 (Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni di protezione civile). Ciò nondimeno, il rimborso in questione verrebbe ad incidere su fondi di pertinenza statale vincolati alla realizzazione di interventi per l'emergenza in Abruzzo, realizzando una distrazione di tali risorse (aventi una destinazione fatta oggetto di intesa da parte dell'Amministrazione regionale) mediante atto unilaterale della Regione e per scopi diversi rispetto a quelli definiti dalla legge e dalle ordinanze di protezione civile. In tal modo, secondo il ricorrente, vi sarebbe violazione non solo dei principi di leale collaborazione, di non contraddittorietà e di ragionevolezza (art. 120 Cost.), ma anche dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2. — Per quanto attiene ai primi tre aspetti, l'intervento regionale sarebbe viziato sotto il profilo della congruenza tra il fine perseguendo con lo schema normativo adottato dalla Regione (corresponsione di compensi per lavoro straordinario) ed i mezzi apprestati per il suo soddisfacimento (fondi statali vincolati alla salvaguardia ed al ripristino di beni ed interessi della collettività colpita dal sisma), cosicché la legge regionale risulterebbe priva della necessaria intima

coerenza atta ad assicurare per i provvedimenti legislativi, anche regionali, la conformità al principio costituzionale della necessità di esercitare il potere legislativo secondo un coerente apprezzamento del fine da perseguire e del mezzo idoneo al suo raggiungimento. Infatti, con specifico riferimento alle ordinanze di protezione civile emanate di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, quanto agli aspetti fiscali e finanziari, per disciplinare l'emergenza in questione, la Regione, che aveva prestato un esplicito assenso alla ripartizione dei relativi oneri finanziari tra Stato e Regione, sarebbe caduta in contraddizione con il varo successivo di una normativa, peraltro ascrivibile alla categoria delle leggi-provvedimento, incidente negativamente sulle risorse finanziarie a tale scopo concordemente destinate.

Talché, in conclusione, sarebbe da ritenere che «l'immotivata, irrazionale e contraddittoria determinazione regionale (peraltro neanche quantificata nell'ammontare degli oneri di cui si chiederà il rimborso a valere sulle risorse statali) vìoli i princìpi in materia di potestà legislativa regionale, appropriandosi di fondi statali, e si sostanzi in un rovesciamento di priorità sviando l'esercizio della potestà legislativa regionale dal fine suo proprio di salvaguardia delle preminenti esigenze della collettività».

1.3. — Inoltre, l'esercizio della prerogativa regionale di cui trattasi violerebbe il principio di leale collaborazione, tanto più in considerazione del fatto che la vigente normativa di protezione civile dispone che le ordinanze di protezione civile debbano essere emanate d'intesa tra il Governo e la Regione interessata, proprio allo scopo di evitare che disposizioni, pur se eccezionali, possano porre in essere una indebita invasione delle competenze regionali. Di guisa che l'utilizzo del potere legislativo regionale malgrado la possibilità di un apprezzamento condiviso Stato-Regione manifesterebbe una volontà contraria ad ogni paritario confronto con il livello statuale (sentenza n. 284 del 2006).

1.4. — Sarebbe leso, altresì, l'art. 117, secondo comma, Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale il compito di dettare norme nelle materie sistema tributario e contabile dello Stato (lettera *e)*, nonché ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lettera *g)*, atteso che la Regione non può distrarre risorse statali mediante un intervento non rientrante nelle prerogative legislative regionali.

1.5. — Per quanto concerne, invece, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nell'àmbito del complessivo giudizio di conformità alla Costituzione delle leggi regionali di protezione civile, rileverebbero, ai fini dell'individuazione dei princìpi fondamentali della materia entro i quali le Regioni sono tenute a legiferare in ambito concorrente, le disposizioni contenute nella legislazione statale di protezione civile e, segnatamente, nella legge n. 225 del 1992, laddove – sub art. 12, comma 4 – si dispone espressamente che le norme in questione costituiscono princìpi della legislazione statale cui dovranno conformarsi le leggi regionali. In particolare, ad avviso del ricorrente, le norme regionali in parola si pongono in netta antitesi con uno dei princìpi fondamentali codificati dalla legge n. 225 del 1992, ossia quello, sancito dall'art. 5, comma 2, secondo cui per l'attuazione degli interventi di emergenza si provvede con ordinanze di protezione civile, le quali disciplinano uno straordinario (seppur temporaneo perché limitato alla durata dello stato di emergenza) assetto sovrastrutturale di poteri, allo scopo di tutelare l'integrità della vita, dei beni e degli insediamenti. In buona sostanza, l'applicazione dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992 implicherebbe un'azione statuale di natura latamente sostitutiva delle competenze regionali, per cui la Regione non potrebbe disciplinare ulteriormente, tanto meno con disposizioni normative contrastanti rispetto a quelle dettate dalle ordinanze di protezione civile, il medesimo settore già normato, seppure in via straordinaria, a livello statale. Perché laddove la funzione di protezione civile sia esercitata dallo Stato, tale esercizio – oltre tutto posto in essere d'intesa con la Regione – determinerebbe una compressione, ancorché temporanea, della relativa potestà legislativa regionale.

2. — L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 attribuisce alla Giunta regionale il potere di predisporre «un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali» e, in caso di inadempienza da parte della Giunta, ne prevede un adeguamento su base ISTAT.

Secondo il ricorrente, la disposizione normativa in esame sarebbe illegittima perché, nel prevedere genericamente una "revisione complessiva" di tasse, canoni ed imposte regionali, non ne escluderebbe l'aumento. Mentre la Regione, al momento, non avrebbe la potestà di deliberare aumenti delle entrate tributarie, stante la sospensione, disposta dal legislatore statale sino all'attuazione del c.d. federalismo fiscale, del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011). Donde la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di tutela del sistema tributario.

2.1. — Inoltre, la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 16, che prevede un adeguamento di tasse, canoni e imposte, ancorato agli indici ISTAT, in caso di inerzia della Giunta, contrasterebbe con l'art. 2 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), che pone il principio generale dell'ordinamento tributario di chiarezza e trasparenza delle relative disposizioni, sì da invadere la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del sistema tributario e da violare la riserva di legge in subiecta materia ex art. 23 Cost.

3. — L'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2001, concernente «Norme in materia di servizio idrico integrato della Regione Abruzzo», dispone al comma 1 che «[...] le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale, specie quello montano, nelle condizioni date non permettono in linea generale un efficace ed utile ricorso al mercato tra concorrenti per l'affidamento delle gestioni. Queste, pertanto, restano affidate agli attuali gestori».

3.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che la predetta norma, nel disporre che le gestioni del servizio idrico restano affidate agli attuali gestori, impedisce l'affidamento secondo le procedure di evidenza pubblica previste dalla legislazione statale, attuativa di quella comunitaria, ponendosi in contrasto, segnatamente, con l'art. 23-*bis*, comma 2, 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e con l'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), nonché con i princìpi comunitari a tutela della concorrenza e del mercato.

3.2. — Anche se in base al comma 2 del medesimo art. 36 gli effetti della disposizione in oggetto sono limitati al termine del 31 dicembre 2011, al comma 1 la norma regionale pone una presunzione assoluta, in via legislativa, di insussistenza delle «caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale» idonee per il ricorso al mercato per gli affidamenti delle gestioni di servizio idrico. Di qui il prospettato contrasto con i commi 3 e 4 del succitato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, i quali disciplinano un procedimento complesso in caso di ipotizzata insussistenza delle condizioni economiche, sociali e ambientali, richiedendo – tra l'altro – il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Pertanto, l'art. 36, dettando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento, lederebbe la competenza esclusiva dello Stato nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., nonché la competenza del legislatore statale nella materia tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

4. — L'art. 47, nel prevedere disposizioni in materia di personale, dispone che la Giunta regionale, entro 90 giorni dall'approvazione della legge, attua i piani di cui all'art. 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008).

Ciò significa che il legislatore regionale avrebbe esteso al 2011 l'efficacia della normativa statale sulla progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio con contratto a tempo determinato e del personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data di entrata in vigore della legge succitata, ancorché limitatamente all'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010.

Così disponendo ulteriori stabilizzazioni di personale precario al di fuori delle procedure ordinarie e concorsuali di accesso al pubblico impiego, il legislatore regionale violerebbe i princìpi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

Inoltre, la norma in esame impingerebbe nella materia di legislazione concorrente – ex art. 117, terzo comma, Cost. – del coordinamento della finanza pubblica, vulnerandone i princìpi di attuazione, in quanto introduttiva, senza alcuna intesa con lo Stato, di una disciplina che, prevedendo un piano di stabilizzazione del personale precario anche per l'anno 2011, incide sul sistema generale della finanza pubblica.

5. — L'art. 55 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 riguarda la lotta all'abusivismo nell'edilizia residenziale pubblica e dispone, al comma 1, che al fine di eliminare il fenomeno delle occupazioni senza titolo degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale Pubblica (di seguito ATER), presentano entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un piano redatto d'intesa con i Comuni interessati e le autorità di pubblica sicurezza competenti.

In tal modo, ad avviso del ricorrente, il legislatore regionale ecederebbe dalla propria competenza ed invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di organizzazione amministrativa dello Stato stesso di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost.

Infatti, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 134 del 2004), il legislatore regionale non può prevedere unilateralmente la possibilità di redigere un piano d'intesa con le autorità di pubblica sicurezza.

Poiché la forma di collaborazione con le autorità statali di pubblica sicurezza, prevista dalla norma in esame, non trova fondamento in leggi statali che la regolino o la consentano, né in un accordo tra gli enti interessati, ma è disposta unilateralmente, l'impugnato art. 55 si porrebbe in contrasto con l'art. 160 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), il quale, nel disciplinare le competenze dello Stato, dispone, al comma 2, che l'ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza resta disciplinato dalla legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), che a sua volta individua, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, le forze di polizia.

6. — L'art. 63 prevede, al comma 1, che le concessioni regionali e comunali in essere alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate fino al 30 giugno 2011.

Così disponendo, la norma regionale in esame urterebbe contro l'art. 23-*bis*, comma 8, lettera *e)*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, il quale prevede che il termine per la proroga delle concessioni è fissato al 31 marzo 2011.

Inoltre, l'art. 63 violerebbe gli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già artt. 43 e 49 del Trattato *CE)* a tutela della libertà di stabilimento e della concorrenza e colliderebbe con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) che recepisce, appunto, le direttive menzionate nel titolo in materia di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Difatti, la materia delle proroghe delle concessioni in tema di servizio pubblico locale, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale (da ultimo, con sentenza n. 325 del 2010), rientra nella tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Pertanto, il legislatore regionale, ponendosi in contrasto con la normativa statale e comunitaria di riferimento, lederebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto fonte di possibile alterazione del regime di libero mercato delle prestazioni e dei servizi, in violazione degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici derivanti dagli artt. 56 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già artt. 49 e seguenti del Trattato *CE)*, come pure della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

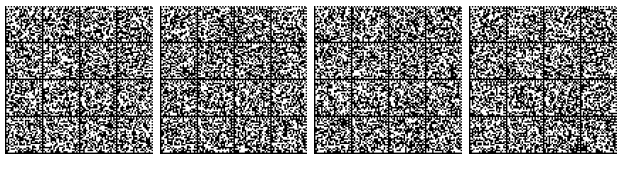
7. — L' art. 75 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 dispone al comma 1 che gli interventi di soccorso ed elisoccorso di carattere sanitario, comprensivi di recupero e trasporto, devono considerarsi come prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dall'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza). Il comma 3, poi, prevede che la Giunta regionale, sentito il SASA - CNAS, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, integra e aggiorna il proprio tariffario per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario; per i residenti nella regione Abruzzo è disposta una riduzione della tariffa la cui misura verrà concordata tra la Regione Abruzzo e le Aziende sanitarie locali, sedi di SUEM (Servizio di urgenza ed emergenza medica). Il minor introito derivante dalla concordata riduzione della tariffa trova copertura finanziaria in quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118.

Ad avviso del ricorrente le disposizioni oggetto di censura sarebbero illegittime, per il fatto che la Regione Abruzzo è impegnata nel Piano di rientro di cui all'Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione in data 6 marzo 2007, poi recepito con deliberazione della Giunta regionale del 13 marzo 2007, n. 224. Mentre in forza degli obblighi assunti con il suddetto piano sanitario, la Regione Abruzzo non può erogare prestazioni ulteriori rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), con l'art. 75 in esame il legislatore regionale eroga ulteriori livelli di assistenza non previsti, cioè gli interventi di soccorso ed elisoccorso. Lo stesso dicasi per la concessione dell'agevolazione di cui al comma 3 dell'art. 75, coperta con le risorse del fondo del servizio sanitario nazionale, che configura il riconoscimento di LEA aggiuntivi, in contrasto con l'impegno assunto con il citato Piano di rientro di assicurare l'equilibrio di bilancio e, conseguentemente, in violazione unilaterale degli impegni assunti in funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Sicché, il legislatore regionale, prevedendo una disciplina non conforme a quanto stabilito nel succitato Accordo, avrebbe arrecato un vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

8. — L'art. 76 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, contenente disposizioni in materia di segni distintivi, dispone che «il SASA - CNSAS (Soccorso Alpino Speleologico Abruzzo del Corpo nazionale del Soccorso Alpino Speleologico) adotta sulle proprie divise di ordinanza e sui mezzi in dotazione il logo della Protezione Civile regionale».





Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che il legislatore regionale si sia discostato dalla disciplina nazionale di riferimento, secondo cui: 1) il Corpo nazionale del soccorso alpino rientra tra le strutture operative nazionali della protezione (art. 11 della legge n. 225 del 1992); 2) la disciplina dell'ordinamento, del funzionamento e della natura del suddetto Corpo è stabilita a livello nazionale dalla legge 21 marzo 2001, n. 74 (Disposizioni per favorire l'attività svolta dal Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico); 3) l'attività di volontariato è espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, tant'è che la legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge–quadro sul volontariato) ne riconosce il valore sociale e la funzione, ne promuove lo sviluppo, salvaguardandone l'autonomia, e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale (art. 1, commi 1 e 2), imponendo alle leggi regionali di preservarne l'autonomia di organizzazione e di iniziativa e di favorire lo sviluppo dell'associazionismo (art. 10, comma 1).

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale, dettando norme non coordinate e sostanzialmente contrastanti con le suddette disposizioni e nel prevedere di adottare sulle divise di ordinanza e sui mezzi del SASA - CNSAS il logo regionale, lederebbe i princìpi costituzionali sul libero associazionismo di cui all'art. 18 Cost., nonché la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento, organizzazione e amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost. ed i princìpi della legislazione concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all'attività di protezione civile.

9. — Con atto depositato il 16 dicembre 2011 Presidente del Consiglio dei ministri ha, in primo luogo, rappresentato che nelle more del presente giudizio la Regione Abruzzo si è conformata ai rilievi formulati in ricorso, l'art. 9 della legge reg. 3 agosto 2011, n. 24 (Intervento di adeguamento normativo in materia di personale) così disponendo: «L'art. 47 della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2011) è abrogato». Conseguentemente, il Consiglio dei ministri – dato atto della sopravvenienza normativa della legge reg. n. 24 del 2011 e dell'effetto abrogativo dell'art. 47 della legge sub iudice e considerato il venire meno delle ragioni giustificative dell'impugnazione di siffatta norma – nella seduta del 13 ottobre 2011, con provvedimento in pari data, ha deliberato la rinunzia parziale al ricorso n. 26 del 2011 con riguardo alle censure relative all'art. 47 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011.

9.1. — Il ricorrente ha motivatamente insistito, invece, affinché la Corte costituzionale adìta voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 16, 36, 55, 63, 75 e 76 della legge Regione Abruzzo n. 1 del 2011, per violazione degli artt. 3, 18, 23, 97, 117 e 120 della Costituzione, ripercorrendo gli ulteriori profili di incostituzionalità già illustrati nell'atto introduttivo del giudizio, pressoché integralmente riprodotto.

10. — Con memoria integrativa depositata il 20 dicembre 2011 l'Avvocatura generale dello Stato si è soffermata su taluni interventi normativi sopravvenuti all'incardinazione del presente giudizio di legittimità costituzionale.

10.1. — In primo luogo, ha rilevato che la legge della Regione Abruzzo 12 aprile 2011, n. 9 (Norme in materia di Servizio Idrico Integrato della Regione Abruzzo) ha previsto l'istituzione e l'organizzazione del sistema idrico integrato costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili ed industriali di fognatura e di depurazione delle acque reflue da istituire in un Ambito territoriale unico regionale (ATUR), coincidente con l'intero territorio regionale ed attuato da un ente pubblico di nuova costituzione denominato ERSI (Ente regionale per il servizio idrico integrato).

Ne ha desunto che la predetta novella regionale, disciplinando l'organizzazione integrata del servizio idrico, onde pervenire all'uniformità di indirizzo ed azione dei servizi idrici offerti all'utenza, ma non incidendo in materia di conferimento, non riguarda affatto gli aspetti disciplinati dall'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, attinenti alla proroga delle gestioni esistenti.

Quanto poi alla sopravvenuta abrogazione dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), la difesa dello Stato ne ha tratto «il venir meno del presupposto fondante della norma regionale in parola, ossia la presunzione di esistenza delle "peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geormorfologiche del contesto territoriale" che, "tenuto conto di quanto disposto dai commi 3 e 4 dell'art. 23-*bis*, aggiunto dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del d.l. 25 giugno 2008, n. 112" giustificherebbe (secondo l'assetto sospettato di incostituzionalità, delineato del legislatore regionale) il permanere delle gestioni correnti in capo agli attuali soggetti – ed, insieme ad esso, delle censure di incostituzionalità dell'art. 36 L.R. Abruzzo n. 1 del 2011 che assumono a parametro la disciplina statale caducata per effetto del *referendum* […]». Ma a suo avviso – nel perdurare del vuoto legislativo seguito alla caducazione, all'esito referendario, della disciplina statale – il legislatore regionale sarebbe comunque tenuto ad osservare, anche in una prospettiva de

iure condendo, il rispetto dei fondamentali principi di cui all'art. 117, secondo comma, Cost.: 1) lettera *e)*, in tema di tutela della concorrenza; 2) lettera *l)* in tema di ordinamento civile; 3) lettera *s)* in materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Ha, dunque, ritenuto che rimangano valide le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con l'atto introduttivo del giudizio, con riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e)*, *l)* e *s)*, Cost.

10.2. — Per quanto attiene invece i rilievi di incostituzionalità mossi avverso l'art. 55, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, laddove – al fine di eliminare il fenomeno delle occupazioni senza titolo degli alloggi di edilizia residenziale pubblica – dispone che le ATER presentano entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un piano redatto d'intesa con i Comuni interessati e le autorità di pubblica sicurezza competenti, la difesa dello Stato ne ha segnalato l'abrogazione parziale ad opera del legislatore regionale. Segnatamente, con legge della Regione Abruzzo 6 luglio 2011, n. 19 (Norme per l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte dei Comuni e modifica delle LL.RR. nn. 43/2000, 34/2007, 1/2010 e 1/2011), all'art. 3, comma 3, si dispone la soppressione delle parole «e le autorità di pubblica sicurezza competenti» di cui al comma 1 dell'art. 55 sopracitato, con l'eliminazione, in tal guisa, della forma di collaborazione con le autorità statali di pubblica sicurezza sospettata di incostituzionalità.

Con la conseguenza che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la legge sopravvenuta n. 19 del 2011 (art. 3, comma 3) di fatto sancisce – pure in assenza della formalizzazione di apposita rinunzia – il venir meno delle ragioni dell'impugnazione dell'impugnato art. 55, determinando, di fatto, la cessazione della materia del contendere.

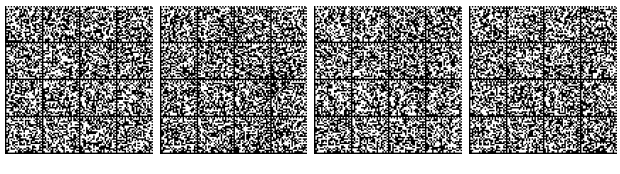
10.3. — Circa i motivi d'impugnazione dell'art. 63, la difesa dello Stato ha esposto che per effetto dell'entrata in vigore – lo scorso 6 agosto 2011 – dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 19 luglio 2011, n. 21, recante modifiche (tra le altre) alla legge reg. Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, la proroga originariamente disposta fino al 30 giugno 2011 è stata ulteriormente differita fino al 30 settembre 2011, mentre – dopo il comma 1 dell'art. 63 della legge reg. n. 1 del 2011 – è stato aggiunto il seguente comma: «1-*bis*. A seguito della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana dell'esito del *referendum* abrogativo relativo all'articolo 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per Io 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 e successivamente modificato e integrato con le disposizioni di cui all'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, la Giunta regionale è autorizzata a porre in essere, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, del 23 ottobre 2007, un provvedimento di proroga delle concessioni regionali. Allo stesso modo, procedono i Comuni titolari di concessioni di trasporto urbano. I provvedimenti sono formulati nel rispetto delle condizioni previste dal presente Capo VI e in ogni caso non possono superare la durata di un anno».

Alla stregua del summenzionato regolamento europeo, condizione presupposta e necessaria per il ricorso alla disciplina derogatoria in discorso è la dimostrazione dello stato emergenziale enucleato nel c.d. «rischio di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione». E ciò – ha sottolineato la difesa dello Stato – fa difetto nell'art. 63, comma 1, sia nella formulazione originaria, sia in quella nuova assunta a seguito dell'innesto normativo del 2011, che si limita semplicemente a richiamare il riferimento al regolamento comunitario. Di contro, resta fermo il rispetto degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici derivanti dagli artt. 56 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già art. 49 e seguenti del Trattato *CE)*, siccome attuati dal d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), che recepisce le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE in materia di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Come pure resta fermo che – anche all'esito del *referendum* summenzionato e dei conseguenti vuoti normativi derivati dalla caducazione dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 – la materia delle proroghe delle concessioni in tema di servizio pubblico locale, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale (da ultimo, con sentenza n. 325 del 2010), rientra nella tutela della concorrenza, che è materia di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Da tutto quanto sopra esposto la difesa dello Stato ha desunto che rimangono validi i motivi d'impugnazione dell'art. 63 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, come formulati negli scritti già depositati in atti.

10.4. — Pertanto, dopo aver chiesto all'adìta Corte costituzionale – con atto di rinunzia parziale al ricorso notificato a controparte il 15 dicembre 2011 – di voler dichiarare, in via principale, l'estinzione parziale del giudizio ovvero la cessazione della materia del contendere relativamente alla censura d'illegittimità costituzionale dell'art. 47 della legge della Regione Abruzzo n. 1 del 2011 in ragione della intervenuta abrogazione della stessa ad opera dell'art. 9 della legge regionale n. 24 del 2011, sulla base delle argomentazioni sopra svolte, la difesa dello Stato ha concluso,





chiedendo, altresì, che la Corte costituzionale voglia dichiarare la cessazione della materia del contendere relativamente alla censura dell'art. 55 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, in ragione dell'intervenuta abrogazione parziale dello stesso ad opera dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 19 del 2011, nonché insistendo, affinché la Corte adìta voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, 16, 36, 63, 75 e 76 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, per violazione degli artt. 3, 18, 23, 97, 117 e 120 Cost.

*Considerato in diritto*

1. — Con ricorso notificato il 14-18 marzo 2011 e depositato il successivo 21 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 18, 23, 97, 117 e 120 della Costituzione, degli articoli 11, 16, 36, 47, 55, 63, 75 e 76 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011).

Successivamente al ricorso, la suddetta legge regionale è stata oggetto di numerose modifiche. Parimenti è mutato il quadro normativo in relazione ad alcune delle disposizioni di legge statale evocate dal Governo come parametro interposto.

1.1. — L'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 prevede disposizioni in materia di erogazione di compensi per lavoro straordinario effettuati nell'ambito della notoria emergenza terremoto. In particolare, il comma 1 dispone che al personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa appartenente alla Protezione Civile della Regione Abruzzo e agli Enti strumentali della Regione impegnato, nell'anno 2009, presso le Strutture del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile e, nell'anno 2010, presso la Struttura per la Gestione dell'Emergenza, è riconosciuto il compenso previsto per le prestazioni aggiuntive rese nell'àmbito delle disposizioni speciali per la gestione dell'emergenza post sisma. Il comma 2 prevede che i suddetti compensi sono rimborsati alla Regione dalla Struttura per la Gestione dell'Emergenza e sono erogati dalla Direzione regionale competente in materia di Risorse umane e strumentali della Giunta regionale, d'intesa con la stessa Struttura per la Gestione dell'Emergenza. Infine, il comma 3 autorizza la Giunta regionale a disporre con provvedimento amministrativo le variazioni di bilancio ai sensi dell'art. 25 della legge della Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), per l'iscrizione degli stanziamenti di entrata e di spesa destinati a dare attuazione alle disposizioni del presente articolo.

1.1.1. — Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, il rimborso in questione verrebbe ad incidere su fondi di pertinenza statale vincolati alla realizzazione di interventi per l'emergenza in Abruzzo, realizzando una distrazione di tali risorse (aventi una destinazione fatta oggetto d'intesa da parte dell'Amministrazione regionale) mediante atto unilaterale della Regione e per scopi diversi rispetto a quelli definiti dalla legge e dalle ordinanze di protezione civile. In tal modo, sarebbero violati: *a)* i princìpi di leale collaborazione, di non contraddittorietà e di ragionevolezza (art. 120 Cost.); *b)* l'art. 117, secondo comma, lettere *e)* (sistema tributario e contabile dello Stato) e *g)* (ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali), Cost.; *c)* l'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di protezione civile e, segnatamente, il principio fondamentale dell'art. 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), che demanda alle ordinanze di protezione civile, «in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico», la disciplina per l'attuazione degli interventi conseguenti alla deliberazione dello stato di emergenza. Più specificamente, il ricorrente richiama l'art. 7, comma 2, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 2009, n. 3833 (Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni di protezione civile), che pone a suo dire i compensi del personale assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa a carico della Regione Abruzzo sia per l'anno 2009 che per l'anno 2010. Ma tale previsione è contenuta, invero, nell'art. 5, comma 2-*bis*, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 9 aprile 2009, n. 3754 (Ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009).

1.1.2. — Dopo la proposizione del ricorso, sia l'art. 7, comma 2, dell'ordinanza invocata in ricorso, sia l'art. 5, comma 2-*bis*, dell'ordinanza n. 3754 del 2009, sono stati modificati dall'art. 12 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 30 giugno 2011, n. 3950 (Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009), nel senso di veicolare l'onere degli straordinari in oggetto a valere sulle risorse del fondo (statale) per la compensazione degli effetti finanziari non previsti di cui all'art. 14, comma 5, 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 giugno 2009, n. 77.

1.2. — L'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 attribuisce alla Giunta regionale il potere di predisporre «un provvedimento legislativo per la revisione complessiva delle tasse, dei canoni e delle imposte regionali» e, in caso di inadempienza da parte della Giunta, ne prevede un adeguamento su base ISTAT.

1.2.1. — Secondo il ricorrente, la disposizione normativa in esame è illegittima perché, nel prevedere genericamente una «revisione complessiva» di tasse, canoni ed imposte regionali, non ne escluderebbe l'aumento. Di contro, la Regione non avrebbe allo stato la potestà di deliberare aumenti delle entrate tributarie, a causa della sospensione, disposta dal legislatore statale sino all'attuazione del federalismo fiscale, del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 123, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011). Donde la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di tutela del sistema tributario.

Inoltre, la disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 16, laddove prevede un adeguamento di tasse, canoni e imposte regionali ancorato agli indici ISTAT, in caso di inerzia della Giunta, striderebbe con l'art. 2 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), che pone il principio generale dell'ordinamento tributario di chiarezza e trasparenza delle relative disposizioni. Ne discenderebbero l'invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del sistema tributario e la violazione della riserva di legge in subiecta materia ex art. 23 Cost.

1.3. — L'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, concernente «Norme in materia di servizio idrico integrato della Regione Abruzzo», prevede che «1. [...] le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale, specie quello montano, nelle condizioni date non permettono in linea generale un efficace ed utile ricorso al mercato tra concorrenti per l'affidamento delle gestioni. Queste, pertanto, restano affidate agli attuali gestori. 2. I soggetti gestori del Servizio alla data di entrata in vigore della presente legge continuano a operare fino al verificarsi delle condizioni previste dal presente articolo […] e comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2011».

1.3.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia che l'art. 36, nel disporre che le gestioni del Servizio idrico integrato abruzzese restano affidate agli attuali gestori, impedisce l'affidamento secondo le procedure di evidenza pubblica previste dalla legislazione statale, attuativa di quella comunitaria, ponendosi in contrasto, segnatamente, con l'art. 23-*bis*, comma 2, 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 in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e con l'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-*bis*, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), nonché con i princìpi comunitari a tutela della concorrenza e del mercato.

Il ricorrente riconosce che in base al comma 2 del medesimo art. 36 gli effetti della disposizione in oggetto sono limitati al termine del 31 dicembre 2011, ma stigmatizza che al comma 1 la norma regionale ponga una presunzione assoluta, in via legislativa, d'insussistenza delle «caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale» idonee per il ricorso al mercato per gli affidamenti delle gestioni di servizio idrico. Di qui il prospettato contrasto con i commi 3 e 4 del succitato art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, i quali disciplinano un procedimento complesso in caso di ipotizzata insussistenza delle condizioni economiche, sociali e ambientali, richiedendo – tra l'altro – il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Pertanto, l'art. 36 citato, dettando disposizioni difformi dalla normativa statale di riferimento, lederebbe la competenza esclusiva dello Stato nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., nonché nella materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., con cui fanno corpo i princìpi posti dal diritto europeo a presidio del mercato, ed inoltre – come chiaramente dedotto soltanto nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza – anche in tema di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

1.3.2. — Successivamente al ricorso, il quadro normativo è profondamente mutato.

A partire dal 21 luglio 2011, in esito a *referendum*, l'intero art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008 è stato abrogato dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).

Quindi, l'art. 4, comma 34, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 – articolo significativamente rubricato come «Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dall'Unione europea» – ha escluso l'applicazione del regime di gestione concorrenziale dei servizi pubblici di rilevanza locale da esso introdotto al servizio idrico integrato.

1.4. — L'art. 47 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, nel prevedere disposizioni in materia di personale, dispone che «La Giunta regionale predispone, entro 90 giorni dall'approvazione della presente legge, i piani di cui all'articolo 3, comma 94, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)"».

1.4.1. — Il ricorrente censura la suddetta disposizione per avere il legislatore regionale voluto con essa estendere al 2011 l'efficacia della normativa statale sulla progressiva stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio con contratto a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data di entrata in vigore della legge succitata, invero limitatamente all'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010. In particolare, l'impugnato art. 47, disponendo ulteriori stabilizzazioni di personale precario al di fuori delle procedure ordinarie e concorsuali di accesso al pubblico impiego, lederebbe i princìpi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost. Inoltre, la norma regionale in esame eccederebbe la competenza regionale nella materia di legislazione concorrente – ex art. 117, terzo comma, Cost. – del coordinamento della finanza pubblica, vulnerandone i princìpi di attuazione. Essa, infatti, senza alcuna intesa con lo Stato, contempla un piano di stabilizzazione del personale precario anche per l'anno 2011, sì da incidere sul sistema generale della finanza pubblica.

1.4.2. — Successivamente al ricorso, l'art. 47 in questione è stato abrogato dall'art. 9 della legge della Regione Abruzzo 3 agosto 2011, n. 24 (Intervento di adeguamento normativo in materia di personale).

1.4.3. — A seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 13 ottobre 2011, ha rinunciato parzialmente al ricorso in relazione alle censure concernenti la disposizione regionale in oggetto.

1.5. — L'art. 55 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, riguardante la lotta all'abusivismo nell'edilizia residenziale pubblica, dispone, al comma 1, che al fine di eliminare il fenomeno delle occupazioni senza titolo degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ATER) presentano, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, un piano redatto d'intesa con i Comuni interessati e le autorità di pubblica sicurezza competenti.

1.5.1. — Il ricorrente denuncia l'occupazione in tal modo, da parte del legislatore regionale, dell'àmbito di competenza esclusiva dello Stato in materia di organizzazione amministrativa dello Stato stesso di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost.

A suo avviso, infatti, il legislatore regionale, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 134 del 2004), non può unilateralmente prevedere la possibilità di redigere un piano d'intesa con le autorità di pubblica sicurezza.

1.5.2. — Nelle more del giudizio il censurato art. 55 è stato modificato dall'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 6 luglio 2011, n. 19 (Norme per l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica da parte dei Comuni e modifica delle LL.RR. nn. 43/2000, 34/2007, 1/2010 e 1/2011), che ha soppresso al comma 1 della norma impugnata le parole «e le autorità di pubblica sicurezza competenti».

1.5.3. — Nella memoria depositata il 20 dicembre 2011 la difesa dello Stato ha chiesto, pertanto, alla Corte di voler ritenere cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità in oggetto, essendo venute meno, con l'intervenuta abrogazione parziale di cui sopra, le ragioni dell'impugnazione della disposizione regionale in esame.

1.6. — L'art. 63 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, dettato in materia di trasporto pubblico regionale e locale, prevede, al comma 1, che le concessioni regionali e comunali in essere alla data di entrata in vigore della legge sono prorogate fino al 30 giugno 2011.

1.6.1. — Ad avviso del Governo, la norma regionale in esame urta contro l'art. 23-*bis*, comma 8, lettera *e)*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), a sua volta convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, il quale prevede che il termine per la proroga delle concessioni è fissato al 31 marzo 2011. Ne conseguirebbe l'invasione, da parte del legislatore regionale, della materia della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma,

lettera *e)*, Cost., poiché nella stessa rientra, altresì, la disciplina delle proroghe delle concessioni in tema di servizio pubblico locale, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo, con sentenza n. 325 del 2010).

Inoltre, l'impugnato art. 63 violerebbe gli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (già artt. 43 e 49 del Trattato *CE)*, posti a tutela della libertà di stabilimento e della concorrenza, e colliderebbe con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) che recepisce, appunto, le direttive menzionate nel titolo in materia di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

1.6.2. — Dopo la data di proposizione del ricorso, il quadro normativo statale di riferimento, nonché la stessa disposizione regionale censurata, hanno subìto rilevanti modifiche.

Innanzitutto, prima che la maggiore durata del termine previsto dalla legge regionale potesse dispiegarsi, la scadenza fissata dalla legge statale è stata (ulteriormente) differita al 30 settembre 2011, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 marzo 2011 (Ulteriore proroga di termini relativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri), in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, del succitato decreto-legge n. 225 del 2010.

Indi, come si è visto (punto 1.3.2.), l'intero art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, a seguito di *referendum*, è stato abrogato dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 113 del 2011, con la decorrenza del 21 luglio 2011.

Conseguentemente, il legislatore regionale ha modificato e integrato l'impugnato art. 63 in modo tale da allineare la scadenza ivi prevista al termine ultimo già stabilito dalla norma statale interposta di cui all'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008. In tal senso, l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 19 luglio 2011, n. 21, intitolata «Modifiche all'art. 56 e al Capo VI (Interventi urgenti e indifferibili in materia di trasporto pubblico regionale e locale) della L.R. 10 gennaio 2011, n. 1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2011)"», vi ha aggiunto un comma 1-*bis*, uniformandosi espressamente al regime di prorogabilità delle concessioni di cui all'art. 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370/2007, regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

Successivamente, l'art. 4, comma 32, lettera *a)*, del decreto-legge n. 138 del 2011 ha introdotto un nuovo regime transitorio degli affidamenti diretti non conformi ai princìpi comunitari di gestione cosiddetta in house, prevedendone la cessazione alla data del 31 marzo 2012. Tale termine è stato prorogato sino al 31 dicembre 2012 dall'art. 25, lettera *b)*, n. 5 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività).

1.6.3. — Con la memoria depositata il 20 dicembre 2011, la difesa dello Stato ha sostenuto che il ius *superveniens* non consenta di ritenere superati i motivi di censura già dedotti in ricorso. Ciò, in quanto il richiamo della disposizione regionale come sopra novellata (sub comma 1-*bis*) al regolamento comunitario n. 1370/2007 non sarebbe sufficiente ad uniformare l'impugnato art. 63 ai princìpi di aggiudicazione competitiva di derivazione europea ivi contenuti, contemplanti (per quanto qui rileva) l'eccezionale derogabilità – nella forma, tra le altre, della proroga consensuale del contratto di servizio –, nei soli casi «di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione». Con la conseguenza che permarrebbero l'inosservanza degli obblighi comunitari in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici derivanti dagli artt. 56 e seguenti del TCE, siccome attuati dal d.lgs. n. 163 del 2006, nonché, sul piano del diritto interno, la lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

1.7. — L'art. 75 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 dispone al comma 1 che gli interventi di soccorso ed elisoccorso di carattere sanitario, comprensivi di recupero e trasporto, devono considerarsi come prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dall'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni per la determinazione dei livelli di assistenza sanitaria di emergenza). Il comma 3, poi, prevede che la Giunta regionale, sentito il SASA (Soccorso alpino e speleologico abruzzese) - CNAS (Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico), entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, integra e aggiorna il proprio tariffario per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario; per i residenti nella Regione Abruzzo è disposta una riduzione della tariffa, in misura da concordarsi tra la Regione Abruzzo e le Aziende sanitarie locali, sedi di SUEM (Servizio di urgenza ed emergenza medica) ed il minor introito dovuto alla divisata riduzione tariffaria è coperto con una quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118.

1.7.1. — Secondo il Governo, le predette disposizioni non sono conformi a Costituzione, per il fatto che la Regione Abruzzo è impegnata nel Piano di rientro di cui all'Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione in data 6 marzo 2007, poi recepito con deliberazione della Giunta regionale

13 marzo 2007, n. 224. In forza degli obblighi assunti con il suddetto piano sanitario, la Regione non può erogare livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli essenziali, mentre con l'art. 75 in esame essa assicurerebbe interventi di soccorso ed elisoccorso non previsti su tutto il territorio nazionale e la misura aggiuntiva dell'agevolazione di cui al comma 3 dell'art. 75, coperta con le risorse del fondo del servizio sanitario nazionale.

Sicché, il legislatore regionale, prevedendo una disciplina non conforme a quanto stabilito nel succitato Accordo, arrecherebbe un vulnus all'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica.

1.8. — L'art. 76 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, dispone che «il SASA - CNSAS adotta sulle proprie divise di ordinanza e sui mezzi in dotazione il logo della Protezione Civile regionale».

1.8.1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale in esame per contrasto con la disciplina nazionale di riferimento, secondo cui: *a)* il Corpo nazionale del soccorso alpino rientra tra le strutture operative nazionali della protezione civile (art. 11 della legge n. 225 del 1992); *b)* la disciplina dell'ordinamento, del funzionamento e della natura del suddetto Corpo è stabilita a livello nazionale dalla legge 21 marzo 2001, n. 74 (Disposizioni per favorire l'attività svolta dal Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico); *c)* l'attività di volontariato è espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo, tant'è che la legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge–quadro sul volontariato) ne riconosce il valore sociale e la funzione, ne promuove lo sviluppo, salvaguardandone l'autonomia, e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale (art. 1, commi 1 e 2), imponendo alle leggi regionali di preservarne l'autonomia di organizzazione e di iniziativa e di favorire lo sviluppo dell'associazionismo (art. 10, comma 1).

In buona sostanza, ad avviso del ricorrente, il legislatore regionale, con il richiedere il logo della protezione civile regionale sulle divise di ordinanza e sui mezzi del SASA - CNSAS, lede la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento, organizzazione e amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost. ed i princìpi della legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento all'attività di protezione civile, nonché i princìpi costituzionali sul libero associazionismo di cui all'art. 18 Cost.

2. — Vanno preliminarmente esaminate le questioni relative alle norme regionali censurate che sono state interessate, direttamente o indirettamente, dal ius *superveniens*.

3. — In primo luogo, dev'essere dichiarata l'estinzione del giudizio relativamente all'art. 47 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, in quanto abrogato, nelle more del giudizio, dall'art. 9 della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2011. Difatti, a seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 13 ottobre 2011, ha rinunciato parzialmente al ricorso con riguardo alle censure relative ad esso. E tale rinuncia, unitamente alla mancata costituzione della Regione Abruzzo, comporta, appunto, l'estinzione parziale del giudizio (sentenze n. 217 e n. 123 del 2011).

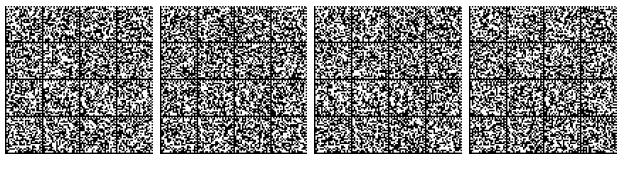
4. — Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, la materia del contendere, riguardo ad essa, è cessata. L'abrogazione parziale della predetta disposizione regionale, sopravvenuta nel corso del giudizio, è, infatti, pienamente satisfattiva delle pretese del ricorrente, essendo stata eliminata dal testo iniziale proprio la censurata intesa con le autorità di pubblica sicurezza competenti. Tant'è che la stessa difesa dello Stato ha riconosciuto il venir meno delle ragioni dell'impugnazione.

4.1. — Ne deriva che, per effetto del ius *superveniens*, dev'essere dichiarata la cessazione della materia del contendere *in parte qua*, anche perché non consta che la norma regionale in oggetto abbia potuto trovare applicazione medio tempore nella versione originaria (sentenze n. 192, n. 153 e n. 89 del 2011; ordinanze n. 238 del 2011 e n. 136 del 2010).

5. — La questione di legittimità dell'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 – disatteso, in limine, l'assunto della difesa dello Stato, secondo cui il legislatore regionale, malgrado la sopravvenuta abrogazione per via referendaria della norma statale interposta di cui all'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, sarebbe nondimeno tenuto ad osservare, anche in un'ottica de iure condendo, le sfere di competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e)*, *l)* e *s)*, Cost. – è inammissibile sotto molteplici aspetti.

5.1. — È evidente, infatti, che la presunzione assoluta d'insussistenza delle condizioni per il ricorso al mercato di cui alla disposizione regionale censurata – valutata alla luce dell'assetto normativo conseguito al *referendum* abrogativo della norma statale interposta – non può più configurare la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza denunciata in ricorso, neppure nella prospettiva futura adombrata nella memoria conclusionale. Ciò, in quanto è stato proprio il legislatore statale, nel solco del *referendum* abrogativo dell'art. 23-*bis* citato, a sancire inequivocabilmente l'esclusione del servizio idrico integrato dalla normativa pro-concorrenziale di cui all'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011.





Tale rilievo è sufficiente a dimostrare il sopravvenuto difetto d'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri a coltivare il ricorso sul punto. Con la conseguenza dell'inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promossa in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. ed ai princìpi di diritto europeo a tutela della concorrenza e del mercato.

5.2. — Parimenti inammissibili sono gli altri profili di lesione denunciati dal ricorrente.

5.2.1. — La competenza statale in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., è stata espressamente evocata dall'Avvocatura generale dello Stato solo genericamente, e soltanto nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza.

5.2.2. — Circa la tutela ambientale, egualmente rimessa in via esclusiva alla legislazione dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., la censura, sostanzialmente immotivata, è rimasta assolutamente oscura.

6. — Anche la questione di legittimità dell'impugnato art. 63, nei termini enunciati in ricorso, è inammissibile per sopravvenuta carenza d'interesse del Governo.

6.1. — Il nucleo della censura risiede nel denunciato sfalsamento del termine finale della proroga: 31 marzo 2011 secondo la norma interposta di legge statale (art. 23-*bis*, comma 8, lettera e, del decreto-legge n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 225 del 2010), 30 giugno 2011 secondo l'impugnato art. 63.

Orbene, prima della scadenza fissata dalla legge regionale (30 giugno 2011), la legge statale ha prorogato il termine da essa stabilito fino al 30 settembre 2011 e il legislatore abruzzese, con la modifica sopra riportata della disposizione in esame, si è adeguato a tale termine, così facendo venir meno la discrasia temporale stigmatizzata dal ricorrente.

6.2. — L'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto nelle memorie conclusive che le sopravvenienze normative sopra richiamate (punto 1.6.2.) non abbiano privato di fondamento i motivi d'impugnazione già dedotti in ricorso ed ha focalizzato la denuncia dell'illegittimità della proroga, disposta dall'art. 63 in questione, sul mancato rispetto dei princìpi di diritto europeo e della sfera (di esclusiva competenza statale) della tutela della concorrenza, che il mero rinvio al regolamento comunitario n. 1370/2007 di cui al comma 1-*bis* aggiunto alla disposizione regionale impugnata non sarebbe sufficiente a garantire.

È di tutta evidenza, però, che si tratta di una censura completamente diversa, in quanto mossa contro una disposizione della legge regionale dal contenuto normativo radicalmente innovato. Con l'effetto che la questione di legittimità non può essere trasferita sulla nuova norma, nella parte in cui – con l'inserimento del comma 1-*bis* – ha modificato quella originaria a seguito del *referendum* abrogativo relativo all'art. 23-*bis* citato. Difatti, la lesività di una disposizione che ha assunto nelle more del giudizio un nuovo e diverso contenuto avrebbe potuto essere denunciata dal Governo solo adempiendo all'onere di tempestiva impugnazione (tra le altre, sentenza n. 40 del 2010).

6.3. — Quindi, la questione in oggetto dev'essere ritenuta inammissibile anche sotto quest'ultimo profilo.

7. — Nel merito, le ulteriori censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri possono essere divise in quattro gruppi, ciascuno riferito ad un diverso articolo della legge impugnata.

8. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è fondata nei seguenti termini.

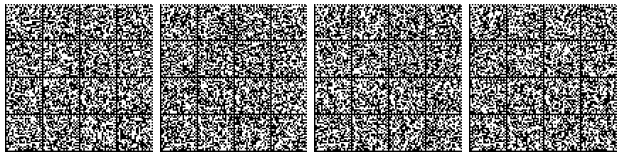
8.1. — La Regione, nel disporre di risorse statali, non può intervenire con una propria disciplina in un àmbito di competenza dello Stato. Essa certamente non può interferire in materie di esclusiva competenza statale, né può farlo, per le materie di legislazione concorrente, nella sfera, pure afferente allo Stato, dell'emanazione dei princìpi fondamentali. Ciò, indipendentemente dal contenuto della norma regionale emanata e, quindi, a fortiori in caso di contrasto della stessa con i predetti princìpi fondamentali.

8.1.1. — Ciò chiarito, l'impugnato art. 11 vìola, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettere *e)* e *g)*, Cost., perché, per il suo tramite, il legislatore regionale ha disposto unilateralmente a favore della Regione Abruzzo di somme già precedentemente attribuite per il perseguimento di determinate finalità ad un'autorità statale, qual è il Commissario delegato per la ricostruzione successiva al terremoto. La norma regionale in esame finisce, così, per incidere illegittimamente nel sistema contabile dello Stato e nella disciplina della dotazione di un organo della sua amministrazione.

8.1.2. — D'altra parte, la disposizione regionale censurata invade il campo dei princìpi fondamentali fissati dallo Stato nella materia di legislazione concorrente della protezione civile, poiché è evidente che il legislatore regionale ha sovrapposto la propria disciplina a quella dettata, secondo le regole, dalle ordinanze di protezione civile, in guisa da ledere il principio fondamentale desumibile dall'art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992.

Alla stregua di esso, per l'attuazione degli interventi di emergenza si provvede, appunto, con le ordinanze di protezione civile, che servono a regolare temporaneamente, per tutta la durata dello stato di emergenza, uno straordinario assetto di poteri, allo scopo di tutelare l'integrità della vita, dei beni e degli insediamenti.





Nella fattispecie in esame, i compensi straordinari dovuti ai lavoratori utilizzati per l'emergenza erano stati posti «a carico del bilancio della regione Abruzzo» sia dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3833 del 2009, richiamata in ricorso, sia dall'ordinanza n. 3754 del 2009, quest'ultima espressamente riferita al corrispettivo del lavoro straordinario autorizzato in capo al personale con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, appartenente alla protezione civile della Regione Abruzzo, direttamente impegnato in attività emergenziali e post-emergenziali.

Di contro, l'impugnato art. 11 è venuto a gravare la Struttura (nazionale) per la gestione dell'emergenza del rimborso delle somme erogate dalla Regione a titolo di remunerazione delle prestazioni aggiuntive, rese in conseguenza del terremoto dai suddetti collaboratori coordinati e continuativi. In tal modo, il legislatore regionale ha regolato, in senso oltre tutto difforme, una materia già disciplinata dalle ordinanze di protezione civile.

È, poi, irrilevante che le norme delle succitate ordinanze siano state modificate dall'art. 12 della successiva ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3950 del 2011, che ha posto l'onere degli straordinari in oggetto a carico del fondo statale per la compensazione degli effetti finanziari non previsti di cui all'art. 14, comma 5, del decreto-legge n. 39 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 77 del 2009.

La norma regionale impugnata risulta non in linea rispetto alle disposizioni delle richiamate ordinanze, ancorché modificate, perché queste, nella versione novellata, imputano gli stanziamenti in discorso ad uno specifico fondo statale (peraltro incrementato proprio per provvedere all'emergenza creatasi dopo il terremoto in Abruzzo), mentre la disposizione regionale in oggetto prevede che i compensi straordinari erogati dalla Regione siano rimborsati alla stessa da parte della Struttura per la gestione dell'emergenza, senza specificazioni di sorta.

In definitiva, l'art. 11 in questione, facendo gravare gli oneri finanziari dell'utilizzo straordinario del personale in regime di collaborazione coordinata e continuativa sui fondi statali specificamente destinati a fare fronte all'emergenza sismica, si discosta dalla normativa dettata dalle ordinanze sopra menzionate, sia nella versione originaria (che poneva tali oneri a carico del bilancio regionale), sia in quella derivante dalla ridetta modifica (che attinge alle risorse del fondo speciale per il finanziamento delle spese impreviste).

Sussiste, dunque, anche la denunciata lesione del principio fondamentale della materia della protezione civile posto dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, atteso che la Regione, perdurando la situazione di emergenza, non può incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate dal Commissario delegato (sentenze n. 277 del 2008 e n. 284 del 2006).

8.2. — Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 11.

Ogni altra censura del ricorrente resta assorbita.

9. — Anche la questione di legittimità dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è fondata.

9.1. — Le entrate tributarie delle Regioni ordinarie, come noto, derivano essenzialmente da addizionali a tributi statali, da quote di partecipazione al gettito di tributi statali e dall'intero gettito di tributi disciplinati dalla legge statale, con la possibilità di determinazione delle aliquote – entro limiti prefissati – da parte della Regione.

Difatti non consta, allo stato attuale della normativa regionale, la sussistenza di tributi regionali «propri» (nel senso di tributi istituiti e disciplinati dalla Regione Abruzzo) che possano essere considerati ai fini della «revisione» in oggetto.

La disposizione regionale in esame, dunque, non può che essere riferita ai tributi regionali c.d. «derivati», vale a dire istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito sia attribuito alle Regioni (sentenza n. 123 del 2010).

Conseguentemente, il censurato art. 16 vìola l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Ciò, in primo luogo, in punto di «revisione complessiva» di tasse, canoni e imposte regionali (comma 1), perché tale espressione sottintende, in effetti, anche la possibilità d'incremento dei predetti tributi, così da contravvenire al principio, sancito da questa Corte, secondo cui è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri con gli stessi presupposti dei tributi dello Stato ovvero di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenza n. 102 del 2008). Tale principio è stato confermato dall'art. 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Per le medesime ragioni, anche l'adeguamento indifferenziato su base ISTAT di tasse, canoni ed imposte regionali, destinato ad operare in caso d'inerzia della Giunta regionale (comma 2), è lesivo della competenza esclusiva statale in materia tributaria, come pure della riserva di legge ex art. 23 Cost., intermediata dalle previsioni dello Statuto dei diritti del contribuente sulla chiarezza e trasparenza delle disposizioni fiscali (art. 2 della legge n. 212 del 2000).

9.2. — Ne consegue la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011.

10. — La questione di legittimità dell'art. 75 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è fondata limitatamente alla riduzione tariffaria di cui al comma 3.

10.1. — L'agevolazione ai residenti nella Regione Abruzzo per i servizi di soccorso (sanitario e *non)*, finanziata, oltre tutto, con risorse del fondo sanitario, configura, infatti, una misura di assistenza supplementare che si pone chiaramente in contrasto con l'obiettivo dichiarato del Piano di rientro di riequilibrare il profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza e la gestione corrente per il perseguimento del pareggio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

Sussiste, dunque, la lesione di un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., secondo quanto già affermato da questa Corte in altri casi analoghi di incoerenza della legislazione regionale rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro del deficit sanitario, segnatamente con l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi (tra le altre, da ultimo, sentenza n. 163 del 2011).

10.2. — Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, relativamente alla riduzione tariffaria riservata ai residenti e alla relativa copertura con una quota delle risorse del fondo sanitario destinate al funzionamento del SUEM 118.

10.3. — Per converso, il comma 1 dell'art. 75 citato si sottrae alle censure d'illegittimità costituzionale prospettate dal ricorrente, perché, stando alla formulazione letterale di esso, gli interventi di soccorso ed elisoccorso ivi previsti «devono considerarsi come prestazioni a carico del Servizio Sanitario Nazionale se effettuati nei limiti di quanto disposto dall'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 27 marzo 1992» e, dunque, senza alcuna "eccedenza" rispetto a quanto disciplinato con legge statale.

10.4. — È, quindi, non fondata la questione di legittimità promossa in ordine all'art. 75, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011.

11. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 è, invece, fondata sotto tutti i profili enunciati dal ricorrente.

11.1. — Innanzitutto, l'appartenenza del Corpo nazionale del soccorso alpino al servizio nazionale della protezione civile (ai sensi del combinato disposto dell'art. 11 della legge n. 225 del 1992 e successive modifiche e dell'art. 1, comma 4, della legge n. 74 del 2001) ne esige una disciplina organizzativa di livello nazionale, non a caso positivamente dettata con la citata legge n. 74 del 2011.

D'altro canto, l'utilizzazione delle articolazioni territoriali del suddetto Corpo per interventi volti a fronteggiare eventi calamitosi, sia ordinari (gestibili dalla Regione), sia straordinari (di competenza dello Stato) – in sintonia con il modello policentrico ricostruito da questa Corte (sentenza n. 323 del 2006) – non si concilia con l'adozione di un segno distintivo di matrice marcatamente regionale.

Sicché, la norma regionale, prescrivendo l'adozione del logo della Protezione civile regionale, interferisce con la materia organizzativa degli apparati di pubblico servizio di rilevanza nazionale, di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.) e, sotto l'aspetto funzionale, con l'àmbito dei princìpi fondamentali in materia di protezione civile, del pari ascrivibile alla legislazione statale (art. 117, terzo comma, Cost.).

11.2. — Inoltre, la natura volontaria del Corpo nazionale del soccorso alpino, titolare per sua libera scelta di un proprio logo, urta contro l'imposizione, in forza dell'impugnata disposizione regionale, di un nuovo segno di riconoscimento non espressamente concordato o assentito. Donde la ulteriore lesione dei princìpi costituzionali sulla libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost.

11.3. — In conclusione, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 76, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

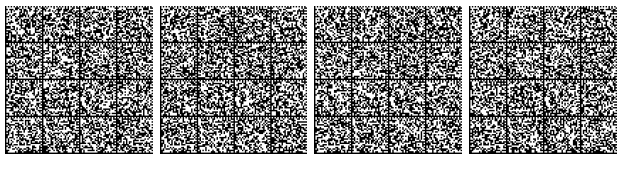
LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo – Legge Finanziaria Regionale 2011);*

*2) Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011;*

*3) Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011, relativamente alla disposizione di una riduzione della tariffa per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario in favore dei residenti nella Regione Abruzzo ed alla copertura finanziaria del conseguente minor introito in quota parte delle risorse assegnate dal fondo sanitario per il funzionamento del SUEM 118;*





*4) Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 76, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011;*

*5) Dichiara estinto il giudizio relativo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 47 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promosse, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011;*

*6) Dichiara cessata la materia del contendere limitatamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera* g)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011;*

*7) Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere* e)*,* l) *e* s)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011;*

*8) Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera* e)*, Cost., nonché all'art. 117, primo comma, Cost. e agli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011;*

*9) Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2011 promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 26 del 2011.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* MAZZARELLA

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120032**

N. **33**

*Sentenza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorso contenente pluralità di questioni - Rinvio a separata pronuncia per una della questioni.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2.
– Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Proroga di contratti del personale precario del servizio sanitario regionale - Disciplina dei relativi procedimenti - Ricorso del Governo - Disposizione sulla proroga in parte dichiarata incostituzionale e in parte abrogata - Inesistenza di procedimenti cui possa essere riferita la disciplina impugnata - Carenza di interesse del ricorrente a far dichiarare l'illegittimità della norma impugnata - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 13, lett. *a)*.
– Costituzione, art. 117, terzo comma.

**Sanità pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Molise - Reclutamento di nuove unità di personale sanitario - Contrasto con la normativa statale che esclude tale possibilità per le Regioni che, come il Molise, sono state sottoposte a piani di rientro e commissariate - Violazione di principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 13, lett. *c)*.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 88.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Molise - Tassa di concessione regionale annuale per il rilascio del tesserino che abilita alla ricerca e alla raccolta del tartufo - Previsione, oltre alla tassa, anche di un contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale, con possibilità di prestazioni ad esso alternative, da definirsi con delibere della Giunta regionale - Vigenza limitata nel tempo - Impossibilità di escludere che la norma non abbia avuto attuazione - Insussistenza delle condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 41, lett. *o)*.
– Costituzione, artt. 23 e 117, secondo comma, lett. *e)*.

**Imposte e tasse - Norme della Regione Molise - Tassa di concessione regionale annuale per il rilascio del tesserino che abilita alla ricerca e alla raccolta del tartufo - Previsione, oltre alla tassa, anche di un contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale, con possibilità di prestazioni ad esso alternative, da definirsi con delibere della Giunta regionale - Contrasto con la normativa statale di riferimento che autorizza la sola tassa di concessione, senza prevedere ulteriori forme di imposizione - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato - Violazione della riserva di legge per l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2, art. 1, comma 41, lett. *o)*.
– Costituzione, artt. 23 e 117, secondo comma, lett. *e)*.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 13, lettere *a)* e *c)*, e comma 41, lettera *o)*, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 aprile 2011, depositato in cancelleria l'11 aprile 2011 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato l'8 aprile 2011, depositato in cancelleria l'11 aprile 2011 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi dell'anno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 13, lettere *a)* e *c)*, e 41, lettera *o)*, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), in riferimento agli artt. 3, 23, 53 e 117, commi secondo e terzo, della Costituzione.

1.1. — Il ricorrente afferma che l'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della predetta legge regionale ha aggiunto, nel comma 1 dell'art. 19 della legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3 (Legge finanziaria regionale 2010), il seguente periodo: «I procedimenti di cui al presente articolo sono conclusi esclusivamente in coerenza con gli obbiettivi finanziari programmati ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e con le disposizioni del Patto della Salute 2010-2012».

Ad avviso della difesa dello Stato, tale norma sembra reiterare un'analoga disposizione già dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 77 del 2011 che, pronunciandosi sull'art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010 (il quale prevedeva la proroga dei contratti del personale di tutto il servizio sanitario regionale assunto a tempo determinato o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa), aveva ritenuto che, attesa l'estrema latitudine della proroga, la disposizione pregiudicasse la realizzazione dell'obiettivo fissato dal Piano di rientro sanitario e che perciò contrastasse con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Il ricorrente sostiene che l'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 vincola le proroghe dei contratti di lavoro del personale precario del servizio sanitario regionale alla coerenza con gli obiettivi finanziari programmati ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), che ha avuto esclusivamente la funzione di mantenere fermo l'assetto della gestione commissariale nelle Regioni commissariate, senza introdurre di per sé nuovi obiettivi per il piano di rientro sanitario. Quindi, ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione molisana impugnata è illogica e fuorviante, non potendosi rintracciare nel parametro normativo statale da essa richiamato alcuna autorizzazione alla proroga dei contratti di lavoro precario.

Anzi, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della legge molisana n. 2 del 2011 contrasta con il menzionato art. 2, comma 88. della 1egge n. 191 del 2009, poiché ne piega il contenuto precettivo ad una finalità ad esso estranea.

Il ricorrente aggiunge che il Tavolo degli adempimenti ed il Comitato permanente per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) hanno valutato che, alla luce della grave situazione finanziaria, determinata dai ritardi nell'attuazione del piano di rientro e dall'insufficienza dei programmi operativi 2010 e della rete ospedaliera coerenti con gli obiettivi finanziari programmati, si sono consolidate le situazioni per il blocco automatico del turn over del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2012, di cui all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005). La norma impugnata, precostituendo vincoli alla futura adozione dei predetti programmi, ne pregiudica la coerenza con gli obiettivi programmati, compromettendo in tal modo la piena attuazione dell'art. 2, comma 88, della 1egge n. 191 del 2009, che costituisce norma di coordinamento della finanza pubblica.

1.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, il quale sostituisce il comma 5 dell'art. 19 della 1egge della Regione Molise n. 3 del 2010 con il seguente: «5. Ai fini del controllo e della regolazione della spesa farmaceutica e dell'uso appropriato dei farmaci, la Regione promuove le attività di informazione scientifica indipendente attraverso l'utilizzo di profili professionali previsti dalla legislazione nazionale vigente».

Il ricorrente sostiene che tale disposizione vìola l'art. 117, comma terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, professioni e tutela della salute.

Infatti essa consente il reclutamento di nuove unità di personale sanitario utilizzando profili professionali previsti dalla legislazione nazionale e pertanto contrasta con l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il quale prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario ad acta.

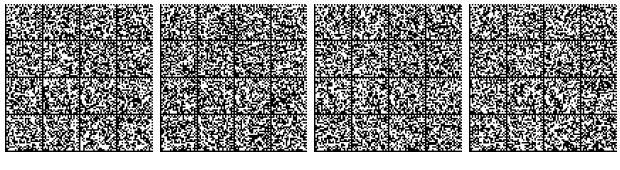
La difesa dello Stato aggiunge che l'informazione scientifica è un'attività svolta da aziende farmaceutiche e non si esplica attraverso l'impiego di profili professionali previsti dalla legislazione vigente. Pertanto l'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 contrasta con il principio più volte ribadito da questa Corte secondo il quale la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio di ordine generale secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato.

Il ricorrente afferma, infine, che anche l'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, compromette la piena attuazione dell'art. 2, comma 88, della 1egge n. 191 del 2009, per la stessa ragione indicata a proposito della lettera *a)* dello stesso comma 13.

1.3. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. l, comma 41, lettera *o)*, della legge molisana n. 2 del 2011, che modifica l'art. 20 della legge della Regione Molise 27 maggio 2005, n. 24 (Nuova disciplina della raccolta, della coltivazione e della commercializzazione dei tartufi).

In particolare, la disposizione censurata prevede che, ai fini del rilascio e della convalida annuale del tesserino di idoneità per la raccolta dei tartufi, sia dovuto, unitamente alla tassa di concessione regionale annua di 100 euro, un contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale di 3.000 euro denominato contributo di solidarietà. La norma prevede, poi, che tale contributo possa essere assolto, da parte dei residenti in Regione, mediante la





fornitura, nel corso dell'anno solare di riferimento, di prestazioni di servizio a finalità collettiva rivolti al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, le cui modalità sono definite con deliberazione della Giunta regionale.

A parere della ricorrente, tale norma si pone in contrasto con l'art. 17 della legge 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), che autorizza le Regioni ad istituire una tassa di concessione regionale annuale per il rilascio dell'abilitazione alla raccolta dei tartufi al fine di reperire i mezzi finanziari necessari per la realizzazione delle finalità previste dalla medesima legge.

La difesa dello Stato richiama altresì il decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), il quale, al numero d'ordine 27, prevede tale tassa di concessione regionale senza fare alcun cenno alla possibilità di affiancarla con ulteriori forme di imposizione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, quindi, che il contributo regionale annuale di 3.000 euro vìola: l'art. 3 Cost., perché impone un tributo che non è previsto in altre parti del territorio nazionale, così trattando differentemente situazioni soggettive identiche; l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che rimette all'esclusiva competenza legislativa statale la materia del sistema tributario; l'art. 53 Cost., poiché introduce una forma impositiva completamente svincolata dalla capacità reddituale del contribuente; l'art. 23 Cost., laddove prevede che la prestazione alternativa al pagamento del tributo sia determinata con delibere della Giunta regionale e, dunque, mediante atti di natura amministrativa e non legislativa, come invece imposto da tale precetto costituzionale.

2. — La Regione Molise non si è costituita in giudizio.

3. — In prossimità dell'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale insiste per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 13, lettere *a)* e *c)*, e 41, lettera *o)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011.

3.1. — Con riferimento all'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della predetta legge regionale, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che l'art. 19 della legge molisana n. 3 del 2010 è attualmente vigente solamente per quanto concerne i commi 3, 6 e 8. Poiché il comma 3 ha un ambito precettivo limitato all'Azienda sanitaria regionale del Molise e gli effetti del comma 8 sono da tempo esauriti, l'aggiunta effettuata dalla norma oggetto della presente questione di legittimità costituzionale sembrerebbe riferirsi solamente alle procedure di accreditamento delle strutture sanitarie private previste dal comma 6 del citato art. 19. Considerato che è scontato che l'accreditamento di nuove strutture sanitarie debba essere coerente con gli obiettivi finanziari programmati, l'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 avrebbe una valenza meramente ricognitiva.

Se invece si ritenesse che quest'ultima disposizione abbia voluto ridisciplinare il comma 1 dell'art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010, ne conseguirebbe che essa ribadirebbe la proroga dei rapporti di lavoro del servizio sanitario regionale utilizzato con modalità di lavoro flessibili o assunto a tempo determinato o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, con conseguente rischio di pregiudicare l'obiettivo dei programmi operativi finalizzati all'attuazione del Piano di rientro della spesa sanitaria.

3.2. — Circa l'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, la difesa dello Stato evidenzia che, con riferimento alla professione dell'informatore scientifico, la legislazione nazionale vigente non prevede profili professionali, ma solamente i requisiti di formazione che consentono l'accesso a tale professione.

Inoltre la norma impugnata appare foriera di nuovi oneri conseguenti all'assunzione di personale *ad hoc*, incompatibile con il blocco del turn over stabilito fino al 31 dicembre 2012 sulla base dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004.

3.3. — Quanto all'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che esso contrasterebbe con l'art. 119 Cost., secondo il quale le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica.

*Considerato in diritto*

1. — Con il ricorso indicato in narrativa, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 13, lettere *a)* e *c)*, e 41, lettera *o)*, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011), in riferimento agli artt. 3, 23, 53 e 117, commi secondo e terzo, della Costituzione.

1.1. — Il ricorrente impugna anzitutto l'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, che ha aggiunto, nel comma 1 dell'art. 19 della legge della Regione Molise 22 gennaio 2010, n. 3 (Legge finanziaria regionale 2010), il seguente periodo: «I procedimenti di cui al presente articolo sono conclusi esclusivamente in coerenza con gli obbiettivi finanziari programmati ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e con le disposizioni del Patto della Salute 2010-2012». L'art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010 prevedeva la proroga dei contratti del personale di tutto il servizio sanitario regionale assunto a tempo determinato o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e, nel suo testo originario, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 77 del 2011, la quale non si è invece occupata del periodo ad esso aggiunto dall'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011.

La difesa dello Stato sostiene che quest'ultima disposizione, se intesa nel senso che essa reiteri la disciplina contenuta nell'originario comma 1 dell'art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010, vìoli l'art. 117, terzo comma, Cost. (che attribuisce allo Stato la competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica), sia perché contrasta con l'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2010), che non contiene alcuna autorizzazione alla proroga dei contratti di lavoro precario, sia perché, precostituendo vincoli alla futura adozione dei programmi finalizzati al rientro della spesa sanitaria, ne pregiudica la coerenza con gli obiettivi finanziari programmati.

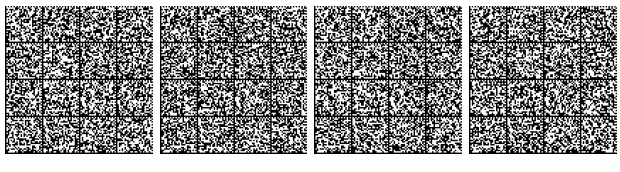
1.2. — Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, che sostituisce il comma 5 dell'art. 19 della legge della Regione Molise n. 3 del 2010, con il seguente: «5. Ai fini del controllo e della regolazione della spesa farmaceutica e dell'uso appropriato dei farmaci, la Regione promuove le attività di informazione scientifica indipendente attraverso l'utilizzo di profili professionali previsti dalla legislazione nazionale vigente», lede l'art. 117, terzo comma, Cost., il quale attribuisce allo Stato la competenza legislativa concorrente nelle materie di coordinamento della finanza pubblica, professioni e tutela della salute. Esso, infatti, consentendo il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, contrasta con l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il quale prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, resta fermo l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario ad acta; inoltre, essendo l'informazione scientifica un'attività svolta da aziende farmaceutiche che non si esplica attraverso l'impiego di profili professionali previsti dalla legislazione vigente, la norma impugnata contrasta con il principio secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata allo Stato; infine, precostituendo vincoli alla futura adozione dei programmi finalizzati al rientro della spesa sanitaria, la norma censurata ne pregiudica la coerenza con gli obiettivi finanziari programmati.

1.3. — Il ricorrente impugna anche l'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, il quale, modificando – a decorrere dal 4 febbraio 2011 – l'art. 20 della legge della Regione Molise 27 maggio 2005, n. 24 (Nuova disciplina della raccolta, della coltivazione e della commercializzazione dei tartufi), prevede che, ai fini del rilascio e della convalida annuale del tesserino di idoneità per la raccolta dei tartufi, sia dovuto, unitamente alla tassa di concessione regionale annua, un contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale di 3.000 euro, che può essere assolto da parte dei residenti nella Regione Molise mediante la fornitura, nel corso dell'anno solare di riferimento, di prestazioni di servizio a finalità collettiva rivolte al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, le cui modalità sono definite con deliberazione della Giunta regionale. L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la norma vìola: l'art. 3 Cost., perché impone un tributo che non è previsto in altre parti del territorio nazionale, così trattando differentemente situazioni soggettive identiche; l'art. 23 Cost., laddove prevede che la prestazione alternativa al pagamento del tributo sia determinata con delibere della Giunta regionale e, dunque, mediante atti di natura amministrativa e non legislativa; l'art. 53 Cost., poiché introduce una forma impositiva svincolata dalla capacità reddituale del contribuente; l'art.117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in materia di sistema tributario, il quale è rimesso all'esclusiva competenza legislativa statale.

Successivamente alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 1, comma 1, lettera *e)*, della legge della Regione Molise 9 settembre 2011, n. 22 recante «Modifiche alla legge regionale 27 maggio 2005, n. 24 (Nuova disciplina della raccolta, della coltivazione e della commercializzazione dei tartufi)», entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Molise (e, cioè, il 17 settembre 2011), ha nuovamente sostituito il testo dell'art. 20 della legge reg. Molise n. 24 del 2005, il quale ora non prevede più il contributo di 3000 euro, ma solamente la tassa di concessione annuale pari a 100 euro.

2. — Va riservata ad altra pronuncia la decisione sull'ulteriore questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il presente ricorso.





3. — La questione relativa all'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 è inammissibile.

Tale norma ha introdotto nell'art. 19, comma 1, della legge reg. Molise n. 3 del 2010 una disposizione secondo la quale «I procedimenti di cui al presente articolo sono conclusi esclusivamente in coerenza con gli obbiettivi finanziari programmati ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e con le disposizioni del Patto della Salute 2010-2012».

Il comma 1 del citato art. 19 nella sua formulazione originaria è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo (unitamente ad altri commi dello stesso art. 19) dalla sentenza n. 77 del 2011 di questa Corte. Il legislatore molisano, dal canto suo, con la stessa legge reg. n. 2 del 2011, ha abrogato altri commi dello stesso art. 19, facendone restare in vigore solamente i commi 5 e 6. Nessuno di questi ultimi prevede procedimenti cui può essere riferita la disposizione impugnata.

Infatti, l'art. 19, comma 5, della legge reg. Molise n. 3 del 2010 disciplina solamente la promozione, da parte della Regione, di attività di informazione scientifica indipendente.

Il successivo comma 6 concerne alcuni aspetti delle procedure di accreditamento delle strutture sanitarie private. Tale norma, a suo tempo, non è stata oggetto di impugnazione da parte dello Stato (così come non lo è stato l'art. 1, comma 19, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 che, in sostanza, ha ulteriormente prorogato al 30 giugno 2011 quanto da esso disposto). Ed in effetti la necessità del rispetto dei limiti previsti dalla legislazione statale in tema di rientro del disavanzo della spesa sanitaria (in particolare dal citato art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009) non si pone per le procedure di accreditamento delle strutture sanitarie private.

Ne consegue che, non essendo più individuabili nell'art. 19 della legge reg. n. 3 del 2010 i «procedimenti» cui possa essere riferito il periodo del comma 1 dello stesso art. 19 introdotto dall'art. 1, comma 13, lettera *a)*, della legge reg. n. 2 del 2011, la questione è inammissibile per carenza di interesse del ricorrente a far dichiarare l'illegittimità della norma impugnata.

4. — La questione relativa all'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 è fondata.

Tale norma sostituisce il comma 5 dell'art. 19 della legge reg. Molise n. 3 del 2010, il quale originariamente stabiliva che la Giunta regionale potesse promuovere e disciplinare le funzioni dell'informatore medico scientifico aziendale.

Con la sentenza n. 77 del 2011, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma, rilevando che essa istituiva una nuova professione (quella dell'informatore medico scientifico aziendale), rinviando ad una disciplina di rango secondario la definizione delle funzioni e tutta la regolamentazione di tale nuova professione, invadendo così la competenza legislativa concorrente statale in materia di professioni.

Il testo dell'art. 19, comma 5, della legge reg. Molise n. 3 del 2010 introdotto dall'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge reg. n. 2 del 2011, oggetto della presente questione, non è stato scrutinato con la sentenza n. 77 del 2011.

Esso è illegittimo per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa a fissare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, perché, consentendo il reclutamento di nuove unità di personale sanitario, vìola l'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009, il quale prevede che, per le Regioni già sottoposte ai piani di rientro e già commissariate, restano fermi l'assetto della gestione commissariale previgente per la prosecuzione del piano di rientro, secondo programmi operativi coerenti con gli obiettivi finanziari programmati predisposti dal commissario ad acta.

In effetti, la norma censurata non esclude la possibilità per la Regione di procedere a nuove assunzioni o all'instaurazione di nuovi rapporti di collaborazione, possibilità che deve ritenersi esclusa per le Regioni, come il Molise, per l'attuazione del cui Piano di rientro della spesa sanitaria è stato nominato un commissario ad acta.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 13, lettera *c)*, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011.

5. — Passando all'esame della questione relativa all'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, si premette che, seppure tale norma sia rimasta in vigore solamente dal 4 febbraio 2011 al 16 settembre 2011, non si può escludere che essa abbia avuto attuazione durante il periodo della sua vigenza e pertanto non sussistono le condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere.

5.1. — La questione sollevata in riferimento agli artt. 23 e 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., è fondata.

L'art. 17 della legge 16 dicembre 1985, n. 752 (Normativa quadro in materia di raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi freschi o conservati destinati al consumo), autorizza le Regioni ad istituire una tassa di concessione regionale annuale per il rilascio del tesserino che abilita alla ricerca e alla raccolta del tartufo.

L'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 ha previsto che, ai fini del rilascio e della convalida annuale del tesserino di idoneità per la raccolta dei tartufi, sia dovuto, unitamente alla tassa di concessione regionale annua pari a 100 euro, un «contributo annuale per gli interventi di sostenibilità ambientale regionale» pari a 3.000 euro; aggiungendo che esso può essere assolto da parte dei residenti nella Regione Molise mediante la fornitura, nel corso dell'anno solare di riferimento, di prestazioni di servizio a finalità collettiva rivolti al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio, le cui modalità sono definite con deliberazione della Giunta regionale.

Così disponendo, la Regione Molise ha ecceduto dai limiti imposti dall'art. 17 della legge n. 752 del 1985, il quale autorizza le Regioni ad istituire solamente una tassa di concessione regionale per il rilascio del predetto tesserino, senza prevedere la possibilità di ulteriori forme di imposizione. Sussiste, pertanto, lesione della competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

L'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 contrasta anche con l'art. 23 Cost., il quale impone che ogni prestazione personale o patrimoniale sia prevista per legge.

Sotto questo profilo, la norma regionale impugnata deve essere valutata unitariamente, perché essa impone una prestazione patrimoniale (il contributo di 3.000 euro), ma contestualmente consente di evitarne il pagamento mediante l'esecuzione di altre prestazioni, onde la parte della norma relativa all'imposizione della tassa e quella concernente le prestazioni ad essa alternative sono connesse in maniera tale da configurare una fattispecie unitaria insuscettibile di scissione. Ed allora, poiché l'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011 rinvia ad una fonte di rango inferiore a quella legislativa (provvedimento della Giunta regionale) l'individuazione delle prestazioni alternative a quella patrimoniale, senza dettare criteri direttivi idonei a restringere la discrezionalità dell'organo amministrativo, vìola la riserva di legge prevista dall'art. 23 della Costituzione.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 41, lettera *o)*, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, nella parte in cui, nel modificare l'art. 20 della legge reg. Molise n. 24 del 2005, prevede, oltre al pagamento della tassa di concessione regionale annua, un contributo annuale di 3.000 euro.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata a separata pronuncia la decisione sull'altra questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso iscritto al n. 33 del registro dei ricorsi 2011,*

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 13, lettera* c)*, della legge della Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 2 (Legge finanziaria regionale 2011);*

*Dichiara l'illegittimità dell'articolo 1, comma 41, lettera* o)*, della legge della Regione Molise n. 2 del 2011, nella parte in cui prevede, per il rilascio e per la convalida annuale del tesserino che autorizza la ricerca e la raccolta dei tartufi, un contributo annuale di 3.000 euro;*

*Dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 13, lettera* a)*, della legge reg. Molise n. 2 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* MAZZELLA

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120033**

N. **34**

*Sentenza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Calabria - Istituzione dell' "Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali" - Censura di disposizioni sulla disciplina delle modalità di amministrazione e utilizzazione dei beni confiscati - Sovrapposizione, in maniera distonica, alla disciplina statale concernente l' "Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata" - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, in riferimento alla previsione unilaterale di forme di coordinamento che coinvolgono attribuzioni dello Stato - Illegittimità costituzionale - Estensione della dichiarazione di incostituzionalità all'intera legge regionale per l'omogeneità del contenuto e per il rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale di tutte le previsioni dei diversi articoli - Assorbimento degli ulteriori profili.**

– Legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *g)* ed *h)* (art. 117, secondo comma, lett. *l)*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 13 maggio 2011, depositato in cancelleria il 17 maggio 2011 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 13 maggio 2011 e depositato il successivo 17 maggio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *g)*, *h)* e *l)*, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria), e in particolare dell'art. 3, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *f)* e *h)* con cui sono definiti i compiti di detta Agenzia.

1.1. — Ad avviso del ricorrente con le norme censurate sarebbe stata invasa la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ordine pubblico e sicurezza, giurisdizione, norme processuali e ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettere g, h e l, Cost.), introducendo – sulle modalità di amministrazione e utilizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria – una disciplina incompatibile con la vigente normativa statale in materia.

Più specificamente, l'art. 3, comma 1, lettera *b)*, della legge regionale, nel prevedere che l'Agenzia regionale «sottopone le indicazioni per il riutilizzo dei beni confiscati in Calabria all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con cui sottoscrive appositi protocolli d'intesa, richiedendone eventualmente l'assegnazione», si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dalla legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere). L'art. 2-*undecies*, secondo comma, lettera *b)*, di tale legge prevede, infatti, che i beni immobili confiscati alla criminalità organizzata all'esito dei procedimenti di prevenzione vengano «trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione», escludendo, così, la possibilità di una loro assegnazione diretta all'Agenzia regionale, consentita invece dalla norma censurata.

Parimenti in contrasto con la norma statale citata sarebbe la lettera *c)* dell'art. 3, comma 1, della legge regionale impugnata, secondo cui l'Agenzia regionale «amministra i beni eventualmente assegnati alla Regione Calabria assicurandone il riutilizzo per fini di utilità pubblica e sociale anche attraverso appositi bandi o concorsi di idee». L'art. 2-*undecies*, secondo comma, lettera *b)*, della legge n. 575 del 1965 stabilisce, infatti, che i beni immobili confiscati in esito ai procedimenti di prevenzione possono essere, alternativamente, amministrati in via diretta dagli enti territoriali, ovvero assegnati in concessione a titolo gratuito, sulla base di apposita convenzione, ai soggetti ivi indicati (comunità, anche giovanili, enti, associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, associazioni di volontariato e via dicendo); con la precisazione che, in caso di assegnazione, gli enti territoriali debbono rispettare i «principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento» e prevedere, nell'apposita convenzione, «la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo».

La successiva lettera *f)* dell'art. 3, comma 1, della legge regionale, nel demandare all'Agenzia regionale la vigilanza «sul corretto utilizzo dei beni confiscati da parte degli assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione dei beni ed il loro utilizzo», confliggerebbe, a sua volta, con l'art. 3, comma 4, lettere *f)* e *g)*, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 maggio 2010, n. 50, che assegna i predetti compiti di vigilanza all'Agenzia nazionale.

Infine, la lettera *h)* dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Calabria n. 7 del 2011, nello stabilire che l'Agenzia regionale «collabora con gli appositi organismi istituzionali per prevenire il deterioramento dei beni tra la fase di sequestro e quella di confisca», colliderebbe con l'art. 1, comma 3, del citato decreto-legge n. 4 del 2010, che individua, del pari, nella sola Agenzia nazionale il soggetto deputato a collaborare con l'autorità giudiziaria nella gestione dei beni sequestrati, fino alla confisca.

1.2. — Con successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le argomentazioni svolte nel ricorso introduttivo, insistendo per l'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale.

2. — La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria), e in particolare dell'art. 3, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *f)* e *h)*, deducendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *g)*, *h)* e *l)*, della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la legge impugnata – nell'istituire l'«Agenzia regionale della Calabria per i beni confiscati alle organizzazioni criminali» e nel prevedere, tra le altre funzioni, che essa possa richiedere l'assegnazione dei beni confiscati in Calabria (art. 3, lettera *b)*; amministri i beni eventualmente assegnati alla Regione Calabria (art. 3, lettera *c)*; vigili «sul corretto utilizzo dei beni confiscati da parte dei soggetti assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione dei beni e il loro utilizzo» (art. 3, lettera *f)*; e che collabori «con gli appositi organismi istituzionali per prevenire il deterioramento dei beni tra la fase di sequestro e quella di confisca» (art. 3, lettera *h)* – invaderebbe l'ambito della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie afferenti all'ordinamento e all'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, all'ordine pubblico e sicurezza, alla giurisdizione, alle norme processuali e all'ordinamento penale.

Le norme impugnate interverrebbero, infatti, sulla disciplina delle modalità di amministrazione e utilizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria, recando previsioni incompatibili con quelle contenute nella legislazione statale in materia e, in particolare, nell'art. 2-*undecies*, secondo comma, lettera *b)*, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere) e nell'art. 3, comma 4, lettere *f)* e *g)*, del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito con modificazioni dalla legge 31 maggio 2010, n. 50.

2. — In via preliminare, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, le disposizioni statali in esso evocate sono confluite nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), e, precisamente, nell'art. 48, comma 3, lettera *c)*, e nell'art. 112, lettere *g)* e *h)*, con contenuto, peraltro, sostanzialmente inalterato.

3. — La questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, nella sostanza, che l'istituzione dell'Agenzia regionale ed i compiti ad essa conferiti si sovrappongano alla disciplina statale e, precipuamente, a quella concernente l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata; disciplina che si collocherebbe nel solco delle materie, riservate allo Stato, inerenti all'ordine pubblico e sicurezza, all'organizzazione amministrativa, alla giurisdizione, alle norme processuali e all'ordinamento penale.

Detta Agenzia nazionale – avente sede principale in Reggio Calabria – è stata istituita con il decreto-legge n. 4 del 2010, al fine di rendere rapida ed effettiva l'utilizzazione dei beni sottratti alle organizzazioni criminali, concentrando presso un'autorità specializzata di rilevanza nazionale la competenza in ordine alla loro destinazione.

Compiti precipui dell'Agenzia nazionale sono, infatti, da un lato, di assicurare la conservazione e l'efficiente amministrazione dei beni sottoposti a sequestro, tanto nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, che nel corso dei procedimenti di prevenzione; dall'altro, di consentire all'esito di detti procedimenti la più rapida ed efficace allocazione dei beni confiscati, che vengono devoluti al patrimonio dello Stato, ovvero trasferiti, per finalità istituzionali o sociali, a quello del Comune, della Provincia o della Regione in cui si trova l'immobile.

La restituzione alle collettività territoriali – le quali sopportano il costo più alto dell'"emergenza mafiosa" – delle risorse economiche acquisite illecitamente dalle organizzazioni criminali rappresenta, infatti, uno strumento fondamentale per contrastarne l'attività, mirando ad indebolire il radicamento sociale di tali organizzazioni ed a favorire un più ampio e diffuso consenso dell'opinione pubblica all'intervento repressivo dello Stato per il ripristino della legalità. D'altronde questa Corte, con specifico riferimento alle misure patrimoniali antimafia, ha già avuto modo di ritenere che il fine ultimo perseguito dalla confisca sia proprio quello di «sottrarre definitivamente i beni di provenienza illecita al circuito economico di origine per inserirli in altro esente da condizionamenti criminali» (sentenza n. 335 del 1996).

In considerazione della *ratio* sottesa alla normativa, dianzi specificata, concernente la regolamentazione dei beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata, le disposizioni in esame ? peraltro sovrapponendosi in maniera distonica a quelle nazionali ? invadono l'ambito di competenza esclusiva riservato allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost., in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Ed infatti l'istituzione di un'apposita Agenzia regionale «il cui nome di per sé evoca un ruolo operativo non riducibile a meri compiti istruttori, consultivi o di studio e ricerca» e il fatto che l'ambito di intervento, inteso nel suo complesso, è «parzialmente sovrapponibil[e] con le competenze statali in materia di sicurezza e di amministrazione di beni sequestrati» sono stati indicati da questa Corte (sentenza n. 325 del 2011) elementi già di per sé idonei a concludere che la Regione ha invaso la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost.

Va specificamente rimarcato che la legge regionale oggetto dell'odierno giudizio ha espressamente conferito non solo delle facoltà (come quella, a esempio, di richiedere l'assegnazione dei beni confiscati), ma anche precipui compiti di amministrazione, vigilanza e custodia dei beni sequestrati, muovendosi in direzione opposta rispetto all'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale di gestire in maniera unitaria e coordinata i beni sequestrati e di programmare organicamente la loro destinazione.

Diversamente da quanto previsto dalla legislazione nazionale, invero, la legge regionale conferisce direttamente all'Agenzia regionale, e non alla Regione, tanto la facoltà di chiedere in assegnazione detti beni, quanto il compito di amministrare quelli eventualmente assegnati alla Regione Calabria.

Inoltre, le funzioni di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni da parte dei soggetti assegnatari e sull'effettiva corrispondenza tra la destinazione ed il loro utilizzo si sovrappongono a quelle previste in capo alla più volte menzionata Agenzia nazionale, la quale, oltre al potere-dovere di verificare detto utilizzo, dispone del potere di revoca del provvedimento di assegnazione e destinazione (attualmente, art. 112, lettere g e h, del d.lgs. n. 159 del 2011). Del pari, la previsione della collaborazione con gli appositi organismi istituzionali per prevenire il deterioramento dei beni tra la fase di sequestro e quella di confisca – oltre a ledere l'art. 117, secondo comma, lettera *g)*, Cost., perché stabilisce unilateralmente forme di coordinamento che coinvolgono attribuzioni dello Stato – coincide con le funzioni demandate all'Agenzia nazionale nella fase che precede la confisca (attualmente, art. 110, lettere b e c, del d.lgs. n. 159 del 2011).

4. — Le ulteriori disposizioni della legge regionale impugnata riguardano l'organizzazione, la programmazione, il finanziamento, il coordinamento e la divulgazione dell'attività svolta dall'Agenzia regionale, i cui compiti qualificanti, sono, peraltro, in via esemplificativa esplicitati negli articoli censurati.

In ragione, da un canto, dell'omogeneità del contenuto e, dall'altro, del rapporto di stretta concatenazione oggettiva e funzionale di tutte le previsioni dei diversi articoli, deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Calabria n. 7 del 2011.

Restano assorbiti gli ulteriori motivi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 7 (Istituzione dell'Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali in Calabria).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* FRIGO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120034**

N. **35**

*Sentenza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Calabria - Tracciabilità dei flussi finanziari contro i rischi di infiltrazione 'ndranghetista - Ricezione e utilizzo di finanziamenti regionali per importi pari o superiori a euro 10.000 - Obbligo di impiego di conto corrente unico e dedicato a tali operazioni - Sovrapposizione e potenziale contrasto con la legge statale, in materia estranea alla competenza regionale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo.**

– Legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4, art. 2.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *h)* (art. 117, secondo comma, lett. *e)*.

**Sicurezza pubblica - Norme della Regione Calabria - Tracciabilità dei flussi finanziari contro i rischi di infiltrazione 'ndranghetista - Dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione che istituisce, con riguardo a finanziamenti regionali per importi pari o superiori a euro 10.000, l'obbligo di impiego di conto corrente unico e dedicato - Ulteriori disposizioni - Mancanza di significato normativo in assenza della disposizione dichiarata incostituzionale - Illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'intera legge.**

– Legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *h)* (art. 117, secondo comma, lett. *e)*.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-18 maggio 2011, depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 ed iscritto al n. 49 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 24 gennaio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

Udito l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso notificato il 13 maggio 2011 e depositato il successivo 23 maggio (reg. ric. n. 49 del 2011) il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e)* e *h)*, della Costituzione.

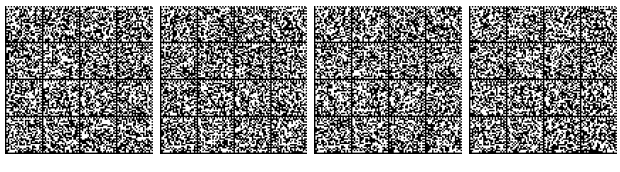
La disposizione impugnata stabilisce che «al fine di garantire la legalità, la trasparenza delle operazioni finanziarie ed amministrative della Regione Calabria e la tracciabilità dei flussi finanziari, tutti i beneficiari pubblici e privati che usufruiscono di finanziamenti regionali, devono utilizzare un conto corrente unico dedicato per l'accredito ed utilizzo dei suddetti fondi in conformità e secondo le procedure previste nella legge 13 agosto 2010, n. 136 così come modificata dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 per importi di ammontare uguali o superiori a euro 10.000,00 (euro diecimila)».

A parere dell'Avvocatura, con simile previsione normativa la Regione è intervenuta nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato "moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari" e "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, secondo comma, lettere e e h, Cost.): la tracciabilità dei flussi finanziari, infatti, sarebbe volta, da un lato, a disciplinare «ogni forma di risparmio e ogni movimentazione di denaro non trasparente», e, dall'altro, a «combattere la criminalità organizzata e, in particolare, (…) la mafia», prevenendo il riciclaggio di denaro di illecita provenienza.

Per tale ragione la norma impugnata violerebbe la sfera di competenza legislativa nazionale. Inoltre, nell'imporre la tracciabilità di pagamenti e di addebiti a partire dalla soglia di euro 10.000, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), poiché sottrarrebbe alla procedura di tracciabilità i movimenti di denaro inferiori a 10.000 euro, che invece vi sarebbero comunque soggetti, alla luce della disciplina statale.

2. — La Regione Calabria non si è costituita.





*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere *e)* e *h)*, della Costituzione.

Tale disposizione prevede, secondo l'art. 1 della legge impugnata, una misura apprestata «contro i rischi di infiltrazione 'ndranghetista, nell'ambito della più globale strategia di contrasto all'illegalità in Calabria». In particolare, stabilisce che chiunque riceva ed utilizzi finanziamenti regionali per importi pari o superiori ad euro 10.000 debba impiegare un conto corrente unico e dedicato a tali operazioni, in conformità e secondo le procedure previste dalla legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia).

Secondo il ricorrente, sarebbe in tal modo lesa una duplice competenza legislativa esclusiva dello Stato: quella in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), e quella in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

2. — La questione basata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost. è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'ordine pubblico e la sicurezza, ai fini del riparto della competenza legislativa, hanno per oggetto le «misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 407 del 2002; in seguito, *ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2011, n. 226 del 2010, n. 50 del 2008, n. 222 del 2006, n. 428 del 2004).

Nell'esercizio di tale competenza il legislatore statale, in particolar modo nel settore degli appalti pubblici, è già intervenuto allo scopo specifico di assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, e così di prevenire la commissione di reati che possano originarsi dal maneggio del pubblico denaro, con riferimento soprattutto all'infiltrazione criminale e al riciclaggio.

L'art. 176, comma 3, lettera *e)*, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), ha incluso, in questa direzione, tra le misure di monitoraggio nel campo degli appalti pubblici il «controllo dei flussi finanziari connessi alla realizzazione dell'opera»; la tracciabilità è stata poi estesa all'impiego delle risorse derivanti dai Fondi strutturali comunitari e dal Fondo per le aree sottoutilizzate (art. 14 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile») e agli interventi di realizzazione degli istituti penitenziari (art. 17-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 recante «Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26).

Da ultimo, l'art. 3 della legge n. 136 del 2010, con cui il ricorrente ritiene in contrasto la disposizione impugnata, proprio per garantire la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali nel settore degli appalti pubblici, ha prescritto l'apertura di uno o più conti correnti bancari o postali dedicati, anche in via non esclusiva, alle commesse pubbliche.

L'art. 2 della legge della Regione Calabria n. 4 del 2011, oggetto di censura, utilizza, pertanto, una tecnica elaborata dalla legislazione statale al precipuo scopo di prevenire reati, per farne applicazione, tra l'altro, nel campo materiale già selezionato dalla normativa dello Stato. Per giunta, per la parte relativa alle risorse pubbliche impiegate per gli appalti, una simile sovrapposizione determina un potenziale contrasto con l'art. 3 della legge n. 136 del 2010, con riguardo sia al divieto di impiegare una pluralità di conti, sia e soprattutto alla soglia di euro 10.000 il cui raggiungimento determina l'obbligo del conto dedicato, che è invece assente nella disciplina nazionale.

È da aggiungere che lo scopo che ha mosso il legislatore regionale consiste dichiaratamente nella prevenzione dei rischi connessi all'infiltrazione della criminalità organizzata.

In altri termini: sia la finalità della legge impugnata, sia l'oggetto materiale su cui impatta, sia lo strumento normativo impiegato, gravitano nel campo già occupato dalla normativa statale, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, rispetto alla quale il legislatore regionale è invece estraneo.

Non è infatti in discussione, nel peculiare caso di specie, un'attività che, per quanto connessa a fenomeni criminali, sia tuttavia «tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale», la cui disciplina possa per tale motivo venire assegnata alla legge regionale (sentenza n. 4 del 1991; in seguito, sentenze n. 167 del 2010 e n. 105 del 2006). La promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo: è tuttavia necessario che misure predisposte a tale scopo nell'esercizio di una competenza propria della Regione, per esempio nell'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali, non costituiscano strumenti di politica criminale, né, in ogni caso, generino interferenze, anche potenziali, con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati (sentenza n. 55 del 2001; da ultimo, sentenza n. 325 del 2011).

La disposizione impugnata, esorbitando da tali limiti, ha invece invaso la sfera di competenza legislativa dello Stato, e va pertanto dichiarata costituzionalmente illegittima. Ne deriva in via consequenziale l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Calabria n. 4 del 2011, posto che, in assenza dell'art. 2, l'art. 1, sulle finalità, e l'art. 3, sull'entrata in vigore, risultano privi di significato normativo.

3. — La questione concernente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. è assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4 (Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* LATTANZI

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120035**

N. **36**

*Sentenza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Lavoratori dipendenti a tempo parziale - Computo del numero dei contributi settimanali da accreditare nel corso dell'anno solare - Soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo, unica per tutti i lavoratori dipendenti - Ritenuta necessità di specifica disciplina per il lavoro a tempo parziale - Richiesta di intervento additivo consistente nella parametrazione al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno con successivo rapporto al numero di ore settimanali del lavoratore a tempo parziale - Soluzione non costituzionalmente obbligata in settore caratterizzato da ampia discrezionalità del legislatore nel bilanciamento dei diversi interessi contrapposti - Inammissibilità della questione.**

– D.l. 12 settembre 1983, n. 463 (convertito nella legge 11 novembre 1983, n. 638), art. 7, primo comma, primo periodo.
– Costituzione, artt. 3 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7, primo comma, primo periodo, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, promosso dalla Corte di cassazione, sezione controversie di lavoro, nel procedimento vertente tra P.A.M. e l'INPS con ordinanza del 20 ottobre 2010, iscritta al n. 15 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di P. A. M. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

Uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per P.A.M., Antonietta Corsetti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Corte di cassazione, sezione controversie di lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, primo comma, primo periodo, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, «nella parte in cui, in sede di computo del numero di contributi settimanali da accreditare ai lavoratori dipendenti nel corso dell'anno solare al fine delle prestazioni pensionistiche, non prevede che la soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo ivi prevista venga ricondotta al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno e quindi rapportata al numero di ore settimanali del lavoratore a tempo parziale».

1.1. — La rimettente premette che la signora P.A.M., invocando la disciplina di cui al regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito dalla legge 6 aprile 1936, n. 1155, e successive modificazioni, aveva chiesto, in data 17 dicembre 1996, all'Istituto nazionale della previdenza sociale (d'ora in avanti, INPS) l'indennità ordinaria di disoccupazione, essendo rimasta disoccupata a partire dal 4 dicembre del medesimo anno e avendo prestato attività lavorativa per nove ore settimanali nel biennio precedente fino al 4 dicembre 1996, per cinquantadue settimane nell'anno 1995 e per ventisei settimane nel 1996.

L'ente aveva respinto la domanda, invocando per il calcolo dei contributi necessari per ottenere il beneficio richiesto (anzianità contributiva di almeno un anno nel biennio precedente la presentazione della domanda) l'art. 7, secondo comma, del d.l. n. 463 del 1983, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 638 del 1983.

Al riguardo, la parte privata aveva sostenuto una possibile interpretazione estensiva della disciplina di cui all'art. 1, comma 4, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, relativa alla previsione, per il calcolo della contribuzione previdenziale in caso di lavoro a tempo parziale, di un minimale retributivo orario, realizzato attraverso un meccanismo di riparametrazione della retribuzione minima giornaliera – prevista per il lavoro a tempo pieno – in base alla quantità di lavoro effettivamente prestato.

A detta della ricorrente, tale criterio legale di riparametrazione su base oraria doveva estendersi al lavoro part-time anche in sede di determinazione della quantità di contributi settimanali utili per ottenere la prestazione previdenziale che, per il lavoro a tempo pieno, sarebbe stata limitata al caso in cui la retribuzione settimanale, su cui tali contributi erano calcolati, non fosse inferiore al 40 per cento dell'importo minimo del trattamento mensile di pensione a carico del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti, ai sensi dell'art. 7, primo comma, del d.l. n. 463 del 1983, convertito dalla legge n. 638 del 1983. Diversamente opinando, la disciplina, come interpretata e applicata dall'INPS, essendo discriminatoria nei confronti dei lavoratori a tempo parziale, non si sarebbe sottratta a censure di illegittimità costituzionale.

La Corte rimettente riferisce che la domanda proposta dall'interessata in sede giudiziaria era stata rigettata in entrambi i gradi di merito. In particolare, la Corte di appello di Bologna, con sentenza del 22 agosto 2006, aveva sottolineato come la disciplina di cui all'art.1, comma 4, del d.l. n. 338 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 389 del 1989, concernente il calcolo del minimale imponibile per la determinazione dei contributi dovuti dal datore di lavoro nel caso di lavoro a tempo parziale, fosse chiaramente estranea alla disciplina di cui all'art. 7 del d.l. n. 463 del 1983, correttamente applicata dall'INPS, disciplina relativa al sistema di accredito dei contributi utili per accedere alle prestazioni previdenziali.

La Corte aggiunge che avverso la sentenza della Corte di appello la parte privata ha proposto ricorso per cassazione, deducendo violazione e falsa applicazione dell'art. 7 della legge n. 638 del 1983 e dell'art. 1, comma 4, della legge n. 389 del 1989, sostitutivo dell'art. 5, quinto comma, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali).

A sostegno dell'impugnazione, la ricorrente ha ribadito la propria tesi in ordine alla applicabilità dell'art. 7 della legge n. 638 del 1983 solo ai rapporti di lavoro a tempo pieno e alla possibile estensione, in via interpretativa, dell'art.1, comma 4, della legge n. 389 del 1989 anche al tema del calcolo dei contributi nel rapporto di lavoro a tempo parziale, non disciplinato specificamente all'epoca della legge del 1983.

Con il secondo subordinato motivo la ricorrente ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 463 del 1983, come interpretato dai giudici di merito, per contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost.

La Corte rimettente, ritenuto infondato il primo motivo del ricorso, quanto al secondo motivo svolge le seguenti considerazioni.

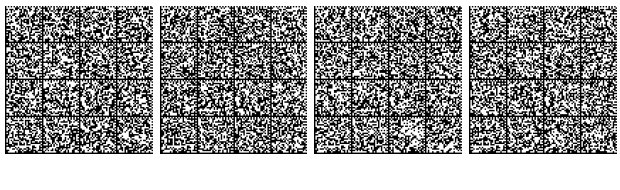
Dopo avere riportato i commi primo, secondo, terzo e quarto dell'art. 7 del d.l. n. 463 del 1983, come convertito, la Corte di cassazione rileva che la disciplina in esame attiene sia al regime relativo al numero di contributi settimanali da accreditare ai fini dell'attribuzione delle prestazioni previdenziali ai lavoratori assicurati (prima parte del primo comma e secondo comma del citato art. 7), sia al regime attinente al limite minimo di retribuzione giornaliera imponibile ai fini della determinazione della misura dell'obbligazione contributiva (seconda parte del primo comma).

La Corte sottolinea come, mentre il primo regime non è stato modificato fino all'epoca cui si riferiscono i fatti di causa (1995-1996), il secondo, fondato sulla regola della commisurazione della contribuzione dovuta ad un minimale retributivo giornaliero, è stato integrato con la previsione di un diverso criterio, valevole per i contratti a tempo parziale, ad opera dell'art. 5, quinto comma, del d.l. n. 726 del 1984, convertito in legge 19 dicembre 1984, n. 863, poi sostituito dall'art. 1, comma 4, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, in legge n. 389 del 1989, con la formulazione ripresa dall'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61 (Attuazione della direttiva 97/81/CE relativa all'accordo-quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla *CES)*.

La rimettente ricorda che mentre, nella prima versione, il minimale retributivo giornaliero era stato sostituito, nel settore del lavoro a tempo parziale, da un minimale retributivo orario, rapportato ad un sesto di quello giornaliero di cui all'art. 7 del d.l. n. 463 del 1983, il legislatore del 1989 (poi ripreso da quello del 2001) ha sostituito l'art. 5, quinto comma, del d.l. n. 726 del 1984, convertito dalla legge n. 863 del 1984, con la formula: «La retribuzione minima oraria da assumere quale base per il calcolo dei contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale, si determina rapportando alle giornate di lavoro settimanale ad orario normale il minimale giornaliero di cui all'art. 7 del d.l., convertito, con modificazioni, dalla legge, e dividendo l'importo così ottenuto per il numero delle ore di orario normale settimanale previsto dal contratto collettivo nazionale di categoria per i lavoratori a tempo pieno».

Ad avviso della ricorrente, sul presupposto che il regime relativo al numero dei contributi settimanali da accreditare ai fini dell'attribuzione delle prestazioni previdenziali ai lavoratori assicurati, di cui alla prima parte del primo comma e al secondo comma dell'art. 7 del d.l. n. 463 del 1983, riguardi unicamente il settore del lavoro a tempo pieno (non essendo all'epoca disciplinato dalla legge il lavoro a tempo parziale), la norma di cui all'art. 1, quarto comma, del d.l. n. 338 del 1989, con la relativa riparametrazione della retribuzione minima giornaliera in base alla quantità di lavoro effettivamente prestato, si applicherebbe estensivamente anche in sede di calcolo del numero dei contributi settimanali utili per la maturazione del diritto alla prestazione previdenziale in capo al lavoratore a tempo parziale.





La Corte rimettente sottolinea che già prima del d.l. n. 726 del 1984 il lavoro parziale era stato preso in considerazione dal legislatore previdenziale (art. 45, *recte*: 48, secondo comma, del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, recante «Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale») e dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza del 27 febbraio 1986, n. 1251 e sentenza del 7 luglio 1987, n. 5910) sulla infrazionabilità del minimale retributivo imponibile al di sotto della giornata lavorativa anche nel lavoro part-time. Inoltre, essa ritiene che, avuto riguardo anche al tenore letterale dell'art. 1, comma 4, del d.l. n. 338 del 1989 (riproposto negli stessi termini nell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 61 del 2000), il cui ambito applicativo attiene alla «retribuzione minima oraria da assumere quale base per il calcolo dei contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale», non sia possibile l'estensione, in via interpretativa, del meccanismo di adeguamento ivi previsto all'ipotesi diversa del sistema di calcolo dell'anzianità contributiva utile per il conseguimento del diritto alla prestazione previdenziale nel settore del lavoro a tempo parziale.

Infatti, ad avviso della rimettente, la *ratio* della disciplina di cui all'art. 7, primo comma, prima parte, e secondo comma, del d.l. n. 463 del 1983, è quella di stabilire una soglia all'accesso alle prestazioni previdenziali considerate ed il fatto che detta soglia possa essere reputata non equa o irrazionale con riguardo al lavoro a tempo parziale attiene al tema di una sua eventuale illegittimità costituzionale.

La Corte esclude anche una interpretazione analogica della norma di cui all'art. 1, comma 4, del d.l. n. 338 del 1989 in sede di calcolo della retribuzione utile per l'accredito dei contributi settimanali nel settore del contratto di lavoro a tempo parziale, in presenza del chiaro intento del legislatore (del 1984, e successivamente del 2001 e del 2003) di tenere distinta la disciplina dei due argomenti e di volere applicare la normativa di cui al citato art. 7, comma 1, prima frase, anche con riguardo al settore del lavoro a tempo parziale.

La Corte rimettente, ritenuta, pertanto, corretta l'interpretazione data alle norme considerate dalla Corte di appello, ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, primo periodo, del d.l. n. 463 del 1983, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 638 del 1983, nella parte in cui non prevede, per il rapporto di lavoro a tempo parziale, un meccanismo di riparametrazione della retribuzione minima settimanale analogo a quello adottato dall'art. 1, comma 4, del d.l. n. 338 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 389 del 1989.

1.2. — In punto di rilevanza, la Corte di cassazione osserva che, avuto riguardo alle ore settimanali lavorate dalla parte privata (9 ore settimanali per 52 settimane nell'anno 1995 e per 26 settimane nell'anno 1996) e alla retribuzione riscossa da quest'ultima (nel 1995 la somma complessiva di lire 5.777.000 e nel 1996 la somma di lire 3.777.000), qualora si adottasse un sistema di riparametrazione su base oraria (analogo a quello di cui all'art. 1, comma 4, dell'art. 1 del decreto-legge n. 338 del 1989) della retribuzione minima utile per l'accreditamento del contributo settimanale, si potrebbe riconoscere alla ricorrente, già in relazione al 1995, un'anzianità contributiva (52 contributi settimanali) tale da garantirle l'accesso al trattamento previdenziale (lire 250.580:40 pari a retribuzione oraria di lire 6.265 che, moltiplicata per le 9 ore di servizio settimanali prestate equivalgono a lire 56.380, quale retribuzione settimanale minima, soglia superata dalla retribuzione settimanale effettivamente percepita complessiva di lire 111.096,15).

Diversamente, come effettuato dall'INPS, in applicazione dell'art. 7, secondo comma, del d.l. citato, essendo la retribuzione settimanale percepita dalla ricorrente (lire 5.777.000, 52 contributi pari a lire 111.096,15 settimanali) inferiore al minimo stabilito dal comma 1 del medesimo articolo (lire 250.580 pari al 40 per cento della pensione minima mensile a carico del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti, per l'anno 1995 pari a lire 626.450), le potrebbero essere accreditati solo un numero proporzionale di contributi settimanali (nel caso di specie 37).

1.3. — Quanto alla non manifesta infondatezza, la rimettente ritiene che la norma censurata, nel determinare un'unica soglia minima retributiva settimanale per l'accesso all'indennità di natura previdenziale con riguardo sia ai lavoratori a tempo pieno che a quelli a tempo parziale, comporta un ingiustificato elemento di discriminazione a danno di questi ultimi per i quali è maggiore la possibilità di non raggiungere tale soglia minima, dato il minore orario praticato.

La Corte di cassazione sottolinea che l'irragionevole probabile discriminazione (eguale trattamento di situazioni diseguali) dei lavoratori a tempo parziale nei confronti di quelli a tempo pieno nell'accesso ai mezzi predisposti dallo Stato per fare fronte alle esigenze di vita nascenti da uno stato di disoccupazione involontaria, non è eliminata – ma solo in parte attenuata – dalla previsione della indennità di disoccupazione, a requisiti ridotti, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86 (Norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonché per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 maggio 1988, n. 160, che, sebbene applicabile anche al lavoro part-time, appare ispirata ad «esigenze di tutela del reddito di lavoratori impiegati in lavori temporanei e precari,

espressivi di fenomeni di sub-occupazione» diverse da quelle riferibili al lavoro a tempo parziale, divenuto normale in quanto scelto per consentire il soddisfacimento anche di altre esigenze di studio e di vita.

Alla luce delle suddette argomentazioni, la Corte di cassazione ritiene rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 463 del 1983, nei sensi sopra indicati.

2. — Con memoria depositata in data 18 febbraio 2011 si è costituito in giudizio l'INPS, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata.

2.1. — Sotto il profilo della manifesta inammissibilità, l'INPS rileva che la soluzione prospettata nell'ordinanza di rimessione non sarebbe "a rime obbligate" ovvero costituzionalmente necessitata, rientrando nella piena discrezionalità del legislatore la possibilità di prevedere la determinazione di un requisito contributivo minimo ai fini dell'accesso alle tutele previdenziali (è citata la sentenza n. 28 del 1984), nonché il connesso regime della determinazione di una soglia minima di retribuzione settimanale per l'attribuzione di un corrispondente contributo settimanale utile al fine di mantenere l'equilibrio generale del sistema delle gestioni previdenziali, pensionistiche e non, nel rispetto del limite delle risorse disponibili (è citata la sentenza n. 316 del 2010) e del principio di solidarietà generale di cui all'art. 2 Cost.

Al riguardo, l'INPS sottolinea che, se del caso, «le esigenze (di opportunità ispirate ad una maggiore equità) evidenziate dal rimettente, possono trovare la sede idonea alla loro realizzazione nell'attività del legislatore e non già nel giudizio di legittimità costituzionale» (è citata la sentenza n. 461 del 2000).

A sostegno della eccepita inammissibilità, l'INPS sottolinea come, nell'ordinanza di rimessione, la Corte di cassazione abbia, da un lato, escluso la possibilità di una applicazione analogica della norma di cui all'art. 1, comma 4, del d.l. n. 338 del 1989, anche in sede di calcolo della retribuzione utile per l'accredito dei contributi settimanali nel settore del contratto di lavoro a tempo parziale e, dall'altro, concluso nel senso della adottabilità di un sistema di riparametrazione della retribuzione minima per l'accreditamento del contributo settimanale simile a quello di cui al citato art. 1, comma 4.

2.2. — Nel merito, l'INPS deduce l'infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

2.3. — In particolare, in ordine alla dedotta illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento all'art. 3 Cost., l'INPS osserva che occorre distinguere i requisiti per l'accesso alla prestazione (an), dai criteri per determinare l'ammontare (quantum).

L'ammontare della retribuzione e della connessa contribuzione incide sulla determinazione del quantum della prestazione previdenziale, costituito da una percentuale della retribuzione medesima. L'art. 7, primo comma, prima frase, secondo e terzo comma, del d.l. n. 463 del 1983, pone la regola per l'accertamento dell'an delle prestazioni, indicando le modalità di raggiungimento del requisito contributivo, applicabile a tutti i lavoratori dipendenti.

L'INPS evidenzia come la norma *de qua* stabilisca il quomodo dell'attribuzione dei contributi settimanali utili: *a)* in via principale e piena al primo comma, e *b)* in via sussidiaria e proporzionale al secondo comma. Ad avviso dell'Istituto, la *ratio* della norma sarebbe quella di stabilire una soglia fissa di accesso alle prestazioni previdenziali valevole per tutti i lavoratori a tempo pieno e a tempo parziale, senza che si stabiliscano limiti più facili di accesso al diritto (an) ad assicurati che prestino attività lavorative ridotte, nel rispetto della logica assicurativa che permea il sistema previdenziale costituzionale.

L'ente sottolinea, quindi, come la norma censurata, a parità di condizione, faccia corrispondere un identico regime di contributi settimanali utili sia per i lavoratori a tempo pieno che per quelli a tempo parziale.

Pertanto, ad avviso dell'Istituto, la rimettente avrebbe effettuato, in modo arbitrario, una commistione tra il meccanismo delineato dall'art. 7, primo comma, primo periodo, e secondo, del d.l. n. 463 del 1983 e il meccanismo per nulla assimilabile di cui all'art.1, comma 4, del d.l. n. 338 del 1989, così stravolgendo le finalità dei due differenti istituti previdenziali (accredito dei contributi al lavoratore e determinazione dei contributi dovuti dal datore di lavoro).

La soluzione prospettata dalla Corte di cassazione nell'ordinanza di rimessione introdurrebbe una irrazionale ed inammissibile soglia minima retributiva settimanale mobile, non conforme alla *ratio* della norma censurata, creando disparità di trattamento e discrasie.

Peraltro, al riguardo l'INPS ricorda che, come precisato in alcune pronunce della Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 121 del 2006) e della Corte di cassazione (è citata la sentenza n. 1732 del 2003), il lavoro part-time è «un lavoro normale, in quanto scelto in maniera da consentire il soddisfacimento di altre esigenze di vita e di studio», per cui eventuali limiti di tutela previdenziale sarebbero ascrivibili all'opzione negoziale dell'assicurato.

2.4. — Quanto alla dedotta illegittimità costituzionale della norma censurata in riferimento all'art. 38 (secondo comma) Cost., l'ente pone in evidenza che, come rilevato dalla stessa Corte di cassazione, il sistema previdenziale predisposto per il caso della disoccupazione involontaria prevede l'ipotesi dell'indennità ordinaria di disoccupazione

con requisiti ridotti proprio per coloro che, in possesso del requisito del biennio di assicurazione, non possano vantare il requisito dell'anno di contribuzione (cinquantadue contributi settimanali) nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione (art. 7, comma 3, del d.l. n. 86 del 1988).

Peraltro, l'INPS sottolinea che il rispetto del principio di adeguatezza della prestazione previdenziale, con riferimento alla sussistenza dei limiti di accesso, non può prescindere dal contemperamento con l'interesse generale ai sensi dell'art. 2 Cost., «ponderando i costi sociali dell'erogazione di prestazioni di minima entità e l'utilità marginale del singolo assicurato» (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 1986).

Infine, l'Istituto rileva che eventuali inconvenienti comportanti difficoltà in concreto nell'accesso alle prestazioni previdenziali (per esempio, mancato raggiungimento dei cinquantadue contributi settimanali), concretano circostanze di fatto non giustificanti di per sé una pronuncia di illegittimità costituzionale (è citata la sentenza di questa Corte n. 202 del 2008). Esso aggiunge, al riguardo, che non sussiste alcuna discriminazione de iure tra lavoratori dipendenti a tempo pieno e lavoratori dipendenti a tempo parziale, ma al più può determinarsi una distinzione de facto (anche nell'ambito della stessa categoria di lavoratori a tempo parziale), come tale irrilevante, tra lavoratori subordinati che godono di retribuzioni elevate e lavoratori che fruiscono di una bassa retribuzione contrattuale.

3. — Con memoria depositata in data 18 febbraio 2011, si è costituita in giudizio la parte privata, chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, prima frase, del d.l. n. 463 del 1983, convertito dalla legge n. 638 del 1983.

In punto di fatto, essa espone di avere inoltrato, in data 17 dicembre 1996, domanda all'INPS volta ad ottenere l'indennità ordinaria di disoccupazione, essendo involontariamente disoccupata, avendo prestato attività lavorativa nei due anni antecedenti lo stato di disoccupazione (per 52 settimane nel 1995 e 26 settimane nel 1996, per nove ore settimanali) e vantando una anzianità contributiva di almeno un anno nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione. Aggiunge che l'INPS ha respinto la domanda, ritenendo che, in applicazione dell'art. 7 della legge n. 638 del 1983, la richiedente potesse, nel biennio antecedente la cessazione del lavoro, far valere solo trentasette contributi settimanali, anziché i cinquantadue richiesti.

Riferisce, altresì, di avere adito la via giudiziaria, sostenendo che, sul presupposto della applicabilità del citato art. 7 della legge n. 638 del 1983 solo ai rapporti di lavoro a tempo pieno, si potesse estendere, in via interpretativa, il meccanismo della riparametrazione su base oraria della retribuzione minima di cui all'art. 1, comma 4, del d.l. n. 338 del 1989, anche alla retribuzione minima settimanale di cui al citato art. 7.

Precisa ancora di avere, in via subordinata, eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 7, in riferimento agli artt. 3, 36, 38, secondo comma, Cost. In particolare, ricorda di avere denunciato, quanto alla assunta violazione dell'art. 3 Cost., la discriminazione nell'accesso alle prestazioni previdenziali tra lavoratori a tempo pieno e lavoratori a tempo parziale e, quanto all'assunto contrasto con gli artt. 36 e 38, secondo comma, Cost., la violazione dei principi di giusta retribuzione e di assistenza sociale, stante la previsione di un ostacolo legislativo, quale la retribuzione minima settimanale, nel riconoscimento del diritto al trattamento di disoccupazione ai lavoratori part-time.

Respinte le domande della ricorrente dai giudici di entrambi i gradi di merito, la signora P.A.M. riferisce di avere proposto ricorso per cassazione, ribadendo, in sostanza, come motivi di ricorso quelli già posti a fondamento dei giudizi di merito.

In punto di diritto, la sig.ra P.A.M. dubita della legittimità costituzionale anche del terzo comma del citato art. 7, nella parte in cui estende il meccanismo della contrazione del periodo assicurativo alle prestazioni previdenziali non pensionistiche per le quali non opera alcuna integrazione al minimo – come previsto invece per l'ordinamento pensionistico – essendo la prestazione corrisposta in misura corrispondente al solo trattamento retributivo già percepito.

Al riguardo, la parte privata precisa che la misura dell'indennità ordinaria di disoccupazione è strettamente proporzionale alla retribuzione percepita e stabilita nella misura percentuale del 30 per cento della retribuzione media soggetta a contribuzione dei tre mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, senza alcuna integrazione al minimo, come, invece, previsto per l'ordinamento pensionistico.

La estensione del meccanismo di contrazione della settimana assicurativa risulta pertanto, a detta della parte privata, in violazione dell'art. 3 Cost., mancando di razionalità intrinseca e di ragionevolezza, non sussistendo una effettiva similarità tra pensione e altri trattamenti previdenziali.

La parte privata sottolinea il contrasto della normativa censurata con l'art. 38 Cost. (espressivo del principio di assistenza sociale), dato che la contrazione della settimana assicurativa dà luogo alla necessità di allungare il periodo di riferimento, con impossibilità per il lavoratore a tempo limitato di raggiungere l'anno di contribuzione piena nel biennio anteriore alla domanda.

Infatti, la compresenza di un doppio requisito – di contribuzione minima piena e di annualità contributiva – consentirebbe, stante l'allungamento del periodo di riferimento, di accreditare l'anno pieno dopo avere oltrepassato il biennio entro cui potere utilmente accreditare quell'importo.

Peraltro, il lavoratore part-time orizzontale, oltre a non potere raggiungere mai (o quasi *mai)* il diritto al trattamento ordinario, resterebbe escluso anche dalla indennità di disoccupazione a requisiti ridotti (art. 7, comma 3, del d.l. n. 86 del 1988, convertito dalla legge n. 160 del 1988; art. 1 del decreto-legge 29 marzo 1991, n.108, recante «Misure urgenti in materia di sostegno dell'occupazione» convertito, con modificazioni, in legge 1° giugno 1991, n. 169) che risulta calibrata sulle giornate lavorative effettuate nell'anno precedente la domanda di disoccupazione, purché in quell'anno ci siano vuoti lavorativi da colmare (che non ci sono nel part-time).

Infine, la parte privata, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 121 del 2006, ricorda che anche il lavoratore part-time verticale, per i giorni non lavorati, non ha diritto ad alcun trattamento di disoccupazione perché, perdurando lo stato di occupazione a tempo parziale, non può ritenersi in uno stato di disoccupazione involontaria.

4. — Con atto depositato in data 21 febbraio 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio del ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

4.1. — In primo luogo, la difesa erariale evidenzia come, mentre l'indennità di disoccupazione risponde alla finalità di assicurare al lavoratore, in presenza dei requisiti *ex lege*, un aiuto economico che sostituisca il reddito da lavoro in caso di disoccupazione involontaria ed il relativo contributo, ad esclusivo carico del datore di lavoro, è versato all'INPS in misura proporzionale alla retribuzione corrisposta, il contributo a fini previdenziali, parimenti determinato in misura proporzionale alla retribuzione, è posto in parte a carico del datore di lavoro ed in parte a carico del lavoratore, ed è finalizzato alla corresponsione del trattamento pensionistico per finalità proprie dell'assicurazione per vecchiaia, invalidità, pensione ai superstiti.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la previsione, solo in punto di contribuzione ai fini previdenziali, per il lavoratore a tempo parziale di una soglia minima di retribuzione utile per il calcolo del singolo contributo riconducibile al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno, si spiega avuto riguardo alla differente natura dei due trattamenti corrisposti dall'INPS, di tutela sociale il primo e strettamente contributiva il secondo, tenuto conto della diversità oggettiva della materia, oltre che delle diverse caratteristiche dei due rapporti di lavoro.

La difesa erariale evidenzia anche la previsione, in forza del comma 3 della medesima disposizione in esame (*recte*: comma 3, dell'art. 7 del d.l. n. 86 del 1988), relativa alla possibilità di accesso al trattamento di disoccupazione involontaria con requisiti ridotti da parte del lavoratore che non abbia raggiunto il requisito contributivo minimo di cui all'art. 7, prima comma, prima parte, e secondo comma, del d.l. n. 463 del 1983.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea come la scelta legislativa risponda, nel caso in esame, a precise esigenze di contenimento del bilancio, sussistendo, come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale, la discrezionalità del legislatore nell'adozione di singole misure al fine di bilanciare, da un lato, il contenimento della spesa nel contesto di date risorse e, dall'altro, la tutela di diritti costituzionalmente protetti.

*Considerato in diritto*

1. — La Corte di cassazione, sezione controversie di lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, con riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 7, primo comma, primo periodo, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, «nella parte in cui, in sede di computo del numero di contributi settimanali da accreditare ai lavoratori dipendenti nel corso dell'anno solare al fine delle prestazioni pensionistiche, non prevede che la soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo ivi prevista venga ricondotta al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno e quindi rapportata al numero di ore settimanali del lavoratore a tempo parziale».

La Corte suddetta è chiamata a pronunciare su un ricorso, proposto da una lavoratrice che aveva chiesto, prima in sede amministrativa e poi in sede giurisdizionale, il pagamento dell'indennità di disoccupazione, essendo rimasta disoccupata a far tempo dal 4 dicembre 1996 e avendo prestato attività lavorativa per nove ore settimanali, nel biennio precedente la data predetta, per 52 settimane nell'anno 1995 e per 26 settimane nel 1996.

L'INPS aveva respinto l'istanza, richiamando, per il calcolo dei contributi necessari per ottenere il beneficio richiesto (anzianità contributiva di almeno un anno nel biennio anteriore alla presentazione della domanda), l'art. 7, secondo comma, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito.

La parte privata aveva addotto la possibilità di interpretare, in via estensiva o analogica, la norma di cui all'art. 1, comma 4, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338 (Disposizioni urgenti in materia di evasione contributiva, di fiscalizzazione degli oneri sociali, di sgravi contributivi nel Mezzogiorno e di finanziamento dei patronati), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, relativa alla previsione, per il calcolo della contribuzione previdenziale in caso di lavoro a tempo parziale, di un minimale retributivo orario, realizzato attraverso un meccanismo di riparametrazione della retribuzione minima giornaliera, prevista per il lavoro a tempo pieno, sulla base della quantità di lavoro effettivamente prestato. Questa tesi, però, era stata respinta dai giudici di merito.

In particolare, la Corte di appello di Bologna aveva affermato che la norma invocata, riguardando il calcolo del minimale imponibile per la determinazione dei contributi dovuti dal datore di lavoro in caso di rapporto di lavoro a tempo parziale, era del tutto estranea al tema del sistema di accredito di contributi al fine di ottenere le prestazioni previdenziali a carico dell'INPS, oggetto della normativa stabilita dall'art. 7 del d. l. n. 463 del 1983, poi convertito.

La Corte di cassazione, adita dalla lavoratrice che, con apposito motivo, ha riproposto l'argomento, ha condiviso il giudizio espresso sul punto dalla Corte distrettuale. Ha poi esaminato la questione proposta, in via subordinata, dalla ricorrente, «relativa alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, prima frase, del d.l. n. 463 del 1983, convertito nella legge n. 638 del 1983, nella parte in cui non prevede, per il rapporto di lavoro a tempo parziale, un meccanismo di riparametrazione della retribuzione minima settimanale analogo a quello adottato dall'art. 1, comma 4, del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, convertito nella legge 7 dicembre 1989, n. 389, in relazione agli artt. 3 e 38 Cost.»; ed ha ritenuto la questione stessa rilevante e non manifestamente infondata.

Infatti, ad avviso della rimettente, la norma censurata, nel determinare un'unica soglia minima retributiva per l'accesso all'indennità di natura previdenziale, qual è quella ordinaria di disoccupazione (di cui nella specie si tratta, equiparata – in base al disposto dell'art. 7, terzo comma, del d.l. n. 463 del 1983, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 638 del 1983 – alla disciplina dettata per le prestazioni pensionistiche dai commi primo e secondo del medesimo art. 7), con riguardo sia ai lavoratori a tempo pieno sia a quelli a tempo parziale, comporterebbe un ingiustificato elemento di discriminazione – per uguale trattamento di situazioni disuguali – a danno di questi ultimi, per i quali si presenterebbe irrazionalmente maggiore la possibilità di non raggiungere tale soglia minima, dato il minore orario praticato.

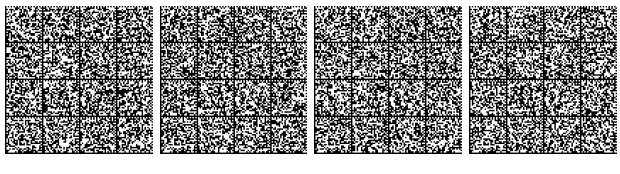
La discriminazione non sarebbe eliminata dalla previsione di un'indennità di disoccupazione, a requisiti ridotti, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86 (Norme in materia previdenziale, di occupazione giovanile e di mercato del lavoro, nonché per il potenziamento del sistema informatico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, previsione che, secondo la rimettente, benché applicabile anche al lavoro part-time, appare ispirata «ad esigenze di tutela del reddito di lavoratori impiegati in lavori temporanei e precari, espressivi di fenomeni di sub-occupazione, pertanto diverse da quelle riferibili ad un lavoro ritenuto normale, in quanto scelto in maniera da consentire il soddisfacimento anche di altre esigenze di vita e di studio».

2. — La questione è inammissibile.

La norma censurata così dispone: «Il numero dei contributi settimanali da accreditare ai lavoratori dipendenti nel corso dell'anno solare, ai fini delle prestazioni pensionistiche a carico dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, per ogni anno solare successivo al 1983 è pari a quello delle settimane dell'anno stesso retribuite o riconosciute in base alle norme che disciplinano l'accreditamento figurativo, sempre che risulti erogata, dovuta o accreditata figurativamente per ognuna di tali settimane una retribuzione non inferiore al 30% (poi elevato al 40%: n.d.r.) dell'importo del trattamento minimo mensile di pensione a carico del Fondo pensioni lavoratori dipendenti in vigore al 1° gennaio dell'anno considerato».

Come il testuale tenore della norma rivela, essa si applica «ai lavoratori dipendenti», senza alcuna distinzione, così prevedendo un'unica soglia minima retributiva per l'accesso all'indennità di natura previdenziale, con riguardo sia ai lavoratori a tempo pieno sia a quelli a tempo parziale. Il che, in effetti, può rendere per questi ultimi più difficile il conseguimento di detta soglia minima, avuto riguardo al più ridotto livello di reddito, conseguente al minore orario praticato.





Tuttavia, si deve osservare che, se tale rilievo richiederebbe per il lavoro a tempo parziale una disciplina specifica *in parte qua*, questo risultato non può essere conseguito con l'intervento di tipo additivo sollecitato dall'ordinanza di rimessione. Invero, la Corte dovrebbe dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma censurata «nella parte in cui non prevede un sistema di riparametrazione della retribuzione minima utile per l'accreditamento del contributo settimanale simile a quello di cui al 4° comma dell'art. 1 del D.L. del 1989». In sostanza, la soglia minima di retribuzione utile per l'accredito del singolo contributo dovrebbe essere «ricondotta al valore dell'ora lavorativa del lavoratore a tempo pieno e quindi rapportata al numero di ore settimanali del lavoratore a tempo parziale».

Orbene, in primo luogo, va rilevato che la norma da ultimo richiamata concerne il calcolo del minimale imponibile per la determinazione dei contributi dovuti dal datore di lavoro in caso di rapporto di lavoro a tempo parziale, onde ha carattere non omogeneo rispetto al sistema di accredito dei contributi allo scopo di ottenere le prestazioni previdenziali a carico dell'INPS, di cui alla disciplina dettata dalla norma censurata; il che, peraltro, emerge dalla stessa ordinanza di rimessione. Ma, pur volendo prescindere da tale profilo, è decisivo l'argomento che la soluzione postulata dalla Corte rimettente non è costituzionalmente obbligata, non essendo al riguardo configurabile un criterio univocamente imposto dalla Costituzione. Basta considerare che, come la stessa ordinanza di rimessione ricorda, prima della normativa introdotta con l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 338 del 1989, poi convertito, era in vigore la diversa disciplina dettata dall'art. 5, quinto comma, del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, alla stregua del quale (nel testo originario) «La retribuzione minima oraria da assumere quale base di calcolo dei contributi previdenziali dovuti per i lavoratori a tempo parziale è pari a un sesto del minimale giornaliero di cui all'art. 7 del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638». Ed altre soluzioni potrebbero essere previste, per esempio operando sulle percentuali indicate nella medesima norma censurata.

In proposito, come questa Corte ha più volte affermato, la mancanza di una soluzione costituzionalmente vincolata, peraltro in un settore caratterizzato da ampia discrezionalità del legislatore nel bilanciamento dei diversi interessi contrapposti (sentenza n. 18 del 1998 e ordinanza n. 448 del 1999), comporta l'inammissibilità della questione (*ex plurimis*: sentenze n. 121 del 2006 e n. 61 del 1999, ordinanze n. 141 del 2011 e n. 186 del 2006).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, primo comma, primo periodo, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria, e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione controversie di lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* CRISCUOLO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120036**

N. **37**

*Ordinanza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Riscossione coattiva delle imposte sul reddito effettuata mediante espropriazione immobiliare - Esito negativo del terzo incanto - Assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede - Richiesta che l'assegnazione dell'immobile allo Stato abbia luogo per il prezzo base del terzo incanto - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* della disposizione censurata - Questioni divenute prive di oggetto - Manifesta inammissibilità.**

– D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 85, comma 1.
– Costituzione, artt. 3, 42 e 53.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), promosso dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Reggio Emilia nel procedimento vertente tra la s.p.a. Equitalia Emilia Nord e Contini Contino, con ordinanza del 24 febbraio 2011, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che, nel corso di una procedura di riscossione coattiva di crediti, anche tributari, effettuata mediante espropriazione immobiliare e promossa, nei confronti di un debitore, dall'agente della riscossione, cioè dalla s.p.a. Equitalia Emilia Nord, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Reggio Emilia, con ordinanza depositata il 24 febbraio 2011, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 42 e 53 della Costituzione, questioni di legittimità dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito) – a norma del quale: «Se il terzo incanto ha esito negativo, il concessionario, nei dieci giorni successivi, chiede al giudice dell'esecuzione l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede, depositando nella cancelleria del giudice dell'esecuzione gli atti del procedimento» −, «nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo "per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede", anziché "per […] il prezzo base del terzo incanto"»;

che il Giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* la s.p.a. Equitalia Emilia Nord aveva promosso «procedura esecutiva esattoriale» immobiliare per un credito di € 38.611,20 − di cui € 479,60 per «"tributo erariale"» −, comprensivi di mora, compensi e spese di procedura, come risulta dall'istanza depositata in data 25 marzo 2010; *b)* nel corso della procedura di riscossione esattoriale erano stati effettuati tre incanti dell'immobile esecutato – in data, rispettivamente, 18 novembre 2009, 9 dicembre 2009 e 13 gennaio 2010 – andati tutti deserti; *c)* la base d'asta del terzo incanto era stata di € 72.275,00; *d)* con istanza del 25 marzo 2010, l'agente della riscossione aveva chiesto, ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973, l'assegnazione dell'immobile pignorato allo Stato per il minor prezzo tra detta

base d'asta del terzo incanto e la somma per la quale si procede e quindi, «seppure implicitamente, l'assegnazione al prezzo corrispondente alla "minor […] somma per la quale si procede" e cioè per il credito tributario di Euro 479,60»; *e)* la causa era stata trattenuta a riserva, per provvedere sull'istanza di assegnazione;

che il medesimo Giudice premette poi, in punto di diritto, che: *a)* in base al comma 2 dell'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 (secondo cui, a séguito dell'istanza dell'agente della riscossione di assegnazione dell'immobile allo Stato, il giudice dell'esecuzione, in caso di esito negativo del terzo incanto, «dispone l'assegnazione»), il giudice dell'esecuzione non ha il potere discrezionale di non far luogo all'assegnazione allo Stato né può rifiutare l'emissione del decreto di trasferimento quando lo Stato abbia versato il prezzo nel termine assegnatogli; *b)* tale assegnazione ha natura "sostitutiva" della vendita forzata ed il prezzo versato dallo Stato, pari alla minor misura tra la base d'asta del terzo incanto ed il credito tributario per il quale si procede, è acquisito alla massa attiva di cui all'art. 509 del codice di procedura civile ed assegnato all'esattore ovvero distribuito tra l'esattore e gli eventuali concorrenti, in ragione delle rispettive cause di prelazione (art. 84 del d.P.R. n. 602 del 1973; art. 596 cod. proc. civ.); *c)* l'indicata disciplina esclude sia la corresponsione di conguagli a carico dello Stato sia l'incremento del prezzo di assegnazione nel caso di differenza tra il minore importo del credito tributario e la maggiore base d'asta del terzo incanto; *d)* il «credito per cui si procede», menzionato dalla disposizione denunciata, è esclusivamente quello tributario, senza che rilevino i diversi crediti eventualmente concorrenti al riparto ed aventi prelazione anteriore a quelli dell'esattore, considerato che l'art. 85 del d.P.R. n. 602 del 1973 non rinvia né all'art. 589 cod. proc. civ. (secondo cui «l'istanza di assegnazione deve contenere l'offerta di pagamento di una somma non inferiore a quella prevista nell'art. 506») né all'art. 506 cod. proc. civ. (il quale indica, per l'assegnazione, «un valore non inferiore alle spese di esecuzione e ai crediti aventi diritto a prelazione anteriore a quello dell'offerente»); *e)* siffatta interpretazione del menzionato quadro normativo e, in particolare, della disposizione denunciata, è «l'unica possibile, utilizzando gli ordinari strumenti ermeneutici di cui dispone il giudice ordinario», non essendo prospettabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa;

che, sulla base di tali premesse, il giudice *a quo* afferma, in punto di non manifesta infondatezza, che la disposizione denunciata, «nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo "per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede", anziché "per […] il prezzo base del terzo incanto"», si pone in contrasto: *a)* con gli artt. 3 e 53 Cost., per «violazione dei principi di ragionevolezza rispetto ai mezzi e allo scopo e di eguaglianza in sé e in relazione al principio di capacità contributiva»; *b)* con gli artt. 3 e 42 Cost., per l'«irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva»;

che, con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3 e 53 Cost., il rimettente osserva che la disciplina denunciata presenta tre diversi profili di contrasto con la Costituzione, in quanto: *a)* il parametro del credito non è idoneo a stabilire un ragionevole prezzo di acquisto coattivo di un immobile; *b)* irragionevolmente, «ceteris paribus, premia l'accumulazione del debito» tributario; *c)* non trova giustificazione nell'adempimento dell'obbligazione tributaria e, quindi, víola il principio di capacità contributiva;

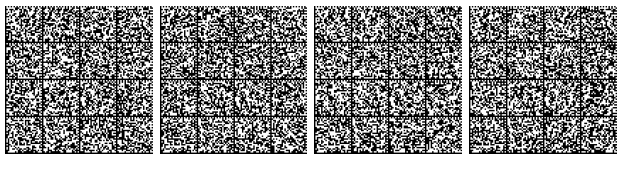
che, sotto il primo profilo, il Giudice *a quo* assume che, secondo ragione, l'assegnazione dell'immobile allo Stato, in quanto sostitutiva della vendita, potrebbe avvenire solo con il versamento del prezzo ribassato che funge da base d'asta del terzo incanto (anche a tener conto delle esigenze pubblicistiche sottostanti all'esecuzione esattoriale) e non certo del prezzo pari alla misura del credito tributario per il quale si procede: ammontare, questo, che costituisce una «variabile indipendente dal valore dell'immobile […] neppure indirettamente collegata» con esso;

che, sotto il secondo profilo, sempre per il medesimo Giudice, la disciplina denunciata è irragionevole, perché «premia» il contribuente che ha un debito tributario di ammontare superiore alla base d'asta, mentre sfavorisce il contribuente debitore di tributi per un ammontare complessivo inferiore a detta base, il quale, a séguito dell'assegnazione del suo immobile allo Stato, subisce, «oltre alla perdita dell'immobile, anche l'ulteriore falcidia rappresentata dalla differenza tra base d'asta e tributo insoluto»;

che, sotto il terzo profilo, sempre ad avviso del rimettente, la fissazione del prezzo di assegnazione dell'immobile in base al criterio della minor somma tra base d'asta e credito tributario per cui si procede, pur non avendo la funzione di sanzionare l'inadempienza del contribuente, tuttavia impone a quest'ultimo – nell'evenienza, meramente casuale, che il debito tributario sia inferiore al prezzo base del terzo incanto – di subire un sacrificio patrimoniale superiore (per l'entità della differenza tra la base d'asta ed il debito tributario) a quello commisurato alla sua capacità contributiva e, quindi, a quello corrispondente all'obbligazione tributaria (e relativi accessori), come accertata e risultante dall'estratto di ruolo;

che, sempre con riguardo a tale profilo, il Giudice *a quo* sottolinea che il principio di capacità contributiva è applicabile anche nella fase della riscossione dei tributi, perché il citato «art. 53 comma 1° Cost. non distingue il momento fisiologico dell'adempimento dalle patologie del rapporto di imposta» e perché «il concorso alle spese pubbliche si attua […] con l'adempimento, spontaneo o coattivo, della pretesa tributaria»;





che, con riferimento alla dedotta violazione degli artt. 3 e 42 Cost., il rimettente osserva che l'assegnazione dell'immobile allo Stato ad un prezzo pari all'ammontare del credito tributario e, quindi, inferiore al prezzo base del terzo incanto, non costituisce il «serio ristoro» che la giurisprudenza costituzionale richiede per l'indennizzo da corrispondersi in caso di espropriazione per pubblica utilità ai sensi del terzo comma dell'art. 42 Cost. (Corte costituzionale, sentenze n. 348 del 2007 e n. 5 del 1980);

che, secondo il Giudice *a quo*, il principio «del serio ristoro», pur se previsto per l'indennizzo a séguito di espropriazione per pubblica utilità o di altri atti ablatori disposti dalla pubblica amministrazione, è applicabile anche nell'ipotesi di altri trasferimenti coattivi della proprietà privata, quale quello di specie, perché «quando lo Stato esercita la potestà, con determinazione ex uno latere e fuori da un contesto negoziale, di acquistare un bene privato, il corrispettivo dello scambio deve essere "congruo, serio ed adeguato" ossia deve assumere a parametro – pur potendo discostarsene al ribasso per contemperare interessi pubblici e privati – "il valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso" (Corte Cost. 30/1/1980 n. 5) e non può legittimamente basarsi su "elementi del tutto sganciati da tale dato" (Corte Cost. 24/10/2007 n. 348)»;

che, quanto alla rilevanza, il Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Reggio Emilia, dopo avere ribadito che l'interpretazione della disposizione denunciata sopra indicata è «l'unica possibile» e che non è prospettabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, afferma che, nella specie: *a)* sussistono tutte le condizioni per far luogo all'assegnazione allo Stato dell'immobile per un prezzo pari alla «somma per la quale si procede», invece che per il maggior importo del prezzo base del terzo incanto andato deserto; *b)* solo la richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale «comporterebbe il rigetto dell'istanza di assegnazione oppure il suo accoglimento ma al "prezzo base del terzo incanto"»;

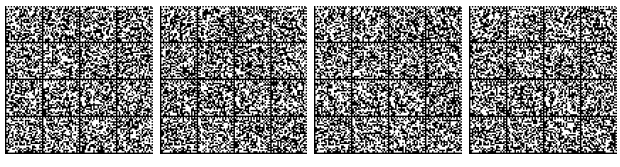
che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate non fondate;

che, quanto al dubbio prospettato dal rimettente in ordine alla ragionevolezza del denunciato art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, «rispetto allo scopo e al principio di uguaglianza», l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la scelta del legislatore di prevedere l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede «non risulta irragionevole», tenuto conto che: *a)* le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 383 del 1988, per dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità degli artt. 87 e 51 del d.P.R. n. 602 del 1973, nella formulazione vigente prima della riforma attuata con il d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), sono valide anche nell'«attuale contesto normativo, in parte mutato», e nonostante la «diversa prospettazione della questione» da parte del giudice *a quo*; *b)* il rimettente non ha considerato né che il prezzo base del terzo incanto non può costituire un «utile parametro di riferimento», considerato che per quel prezzo l'immobile «non è risultato "appetibile" sul mercato», né che, «per lo Stato la devoluzione rappresenta un "acquisto coattivo"» di detto immobile, con la conseguenza che «L'accoglimento della questione […] comporterebbe […] per lo Stato l'acquisto (coattivo) di un immobile […] ad un valore risultato non appetibile sul mercato, ossia un esito che non potrebbe ritenersi congruo e ragionevole»; *c)* l'istituto censurato è «preordinato a fronteggiare la invendibilità del bene esecutato evitando che la procedura esecutiva si estingua per mancanza di offerte e non è pregiudizievole per i creditori, che partecipano comunque alla distribuzione del ricavato dall'assegnazione, potendo essi stessi partecipare agli incanti»;

che, quanto al parametro di cui all'art. 53 Cost., la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri afferma che esso non è, nella specie, conferente, atteso che il principio di capacità contributiva «attiene alla genesi dell'obbligazione tributaria, ovvero al momento in cui si verifica il presupposto dell'imposizione» (cita, in proposito, l'ordinanza della Corte costituzionale n. 181 del 2007) e non riguarda la «fase patologica dell'obbligazione tributaria», ossia la «fase della riscossione di somme già resesi definitive», nella quale invece si inserisce la disposizione denunciata;

che priva di fondamento è, infine, secondo la medesima Avvocatura, anche la questione sollevata in riferimento all'art. 42 Cost., perché detto parametro costituzionale riguarda l'istituto dell'espropriazione per motivi di interesse generale, che fa sorgere, in capo all'espropriato, un interesse legittimo all'indennizzo e non quello, ad essa estraneo, della espropriazione forzata (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 13 del 1971; n. 93 del 1964; n. 42 del 1964).





Considerato che il Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Reggio Emilia dubita della legittimità dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), il quale, nel contesto della disciplina della riscossione coattiva delle imposte sul reddito effettuata mediante espropriazione immobiliare, dispone che: «Se il terzo incanto ha esito negativo, il concessionario, nei dieci giorni successivi, chiede al giudice dell'esecuzione l'assegnazione dell'immobile allo Stato per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede, depositando nella cancelleria del giudice dell'esecuzione gli atti del procedimento»;

che la disposizione − applicabile solo «se si procede per entrate tributarie dello Stato» (art. 30, comma 1, del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, recante «Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'art. 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337») − è denunciata «nella parte in cui prevede che l'assegnazione allo Stato abbia luogo "per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede", anziché "per […] il prezzo base del terzo incanto"»;

che, secondo il Giudice rimettente, la disposizione denunciata contrasta con: *a)* gli artt. 3 e 53 della Costituzione, per «violazione dei principi di ragionevolezza rispetto ai mezzi e allo scopo e di eguaglianza in sé e in relazione al principio di capacità contributiva»; *b)* gli artt. 3 e 42 Cost., per l'«irragionevole determinazione del prezzo per l'assegnazione coattiva»;

che questa Corte, con la sentenza n. 281 del 2011, successiva alla pronuncia dell'ordinanza di rimessione, ha affermato che l'art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, víola l'art. 3 Cost., perché, prevedendo che l'immobile sia assegnato allo Stato per il prezzo costituito dalla somma per la quale si procede, stabilisce il prezzo del trasferimento in un ammontare che, irragionevolmente, «prescinde da qualsiasi collegamento con il valore del bene e che può anche essere irrisorio» e ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma denunciata «nella parte in cui prevede che, se il terzo incanto ha esito negativo, l'assegnazione dell'immobile allo Stato ha luogo "per il minor prezzo tra il prezzo base del terzo incanto e la somma per la quale si procede", anziché per il prezzo base del terzo incanto»;

che, a séguito della suddetta sentenza, le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 85, comma 1, del d.P.R. n. 602 del 1973, sollevate dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Reggio Emilia, sono divenute prive di oggetto;

che la norma censurata è stata espunta dall'ordinamento con efficacia ex tunc e, pertanto, il Giudice *a quo* non deve valutare la perdurante rilevanza delle questioni sollevate, valutazione questa che, sola, potrebbe giustificare la restituzione degli atti al rimettente;

che le questioni sollevate devono, per tali ragioni, essere dichiarate manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanze n. 225, n. 215, n. 85, n. 55, n. 19 e n. 5 del 2011; n. 298 e n. 11 del 2010).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 1, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 42 e 53 della Costituzione, dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale ordinario di Reggio Emilia con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Cosí deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* GALLO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120037**

N. **38**

*Ordinanza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Università - Collaboratori esperti linguistici, già assunti quali lettori di madrelingua stranieri - Novella legislativa che attribuisce, con effetto dalla data di prima assunzione, il trattamento economico corrispondente a quello di ricercatore confermato a tempo definito - Prevista estinzione dei giudizi in materia, in corso alla data di entrata in vigore della legge censurata - Carenza di motivazione in merito alla applicabilità della norma censurata nel giudizio principale - Insufficiente descrizione della fattispecie per mancata individuazione della pretesa sostanziale fatta valere in giudizio dal ricorrente, nonché della correlazione esistente tra tale pretesa e la norma censurata - Manifesta inammissibilità della questione.**

– Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 26, comma 3, ultimo periodo.
– Costituzione, artt. 3, 24, 111, 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), promosso dal Tribunale ordinario di Torino — sezione lavoro, nel procedimento vertente tra S.C. e l'Università degli studi di Torino, con ordinanza del 21 aprile 2011, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nella camera di consiglio del 25 gennaio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che, con ordinanza del 21 aprile 2011, pervenuta presso la cancelleria di questa Corte il 22 luglio 2011 (reg. ord. n. 184 del 2011), il Tribunale ordinario di Torino — sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), per violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost., nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

che l'art. 26, comma 3, della legge n. 240 del 2010 stabilisce che: «L'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 14 gennaio 2004, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2004, n. 63, si interpreta nel senso che, in esecuzione della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 26 giugno 2001, nella causa C-212/99, ai collaboratori esperti linguistici, assunti dalle università interessate quali lettori di madrelingua straniera, il trattamento economico corrispondente a quello del ricercatore confermato a tempo definito, in misura proporzionata all'impegno orario effettivamente assolto, deve essere attribuito con effetto dalla data di prima assunzione quali lettori di madrelingua straniera a norma dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, sino alla data di instaurazione del nuovo rapporto quali collaboratori esperti linguistici, a norma dell'art. 4 del decreto-legge 21 aprile

1995, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236. A decorrere da quest'ultima data, a tutela dei diritti maturati nel rapporto di lavoro precedente, i collaboratori esperti linguistici hanno diritto a conservare, quale trattamento retributivo individuale, l'importo corrispondente alla differenza tra l'ultima retribuzione percepita come lettori di madrelingua straniera, computata secondo i criteri dettati dal citato decreto-legge n. 2 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 63 del 2004, e, ove inferiore, la retribuzione complessiva loro spettante secondo le previsioni della contrattazione collettiva di comparto e decentrata applicabile a norma del decreto-legge 21 aprile 1995, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236. Sono estinti i giudizi in materia, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge»;

che la questione di costituzionalità, avente ad oggetto l'ultimo periodo dell'art. 26, comma 3 («Sono estinti i giudizi in materia, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge»), è stata sollevata nel corso di un giudizio che – secondo quanto riferisce il Tribunale rimettente – concerne la fondatezza della «richiesta, da parte di un collaboratore esperto linguistico, assunto presso l'Università degli studi di Torino, di ottenere l'equiparazione del proprio trattamento economico a quello del ricercatore assunto a tempo definito, con conseguente condanna dell'Università convenuta al pagamento delle differenze retributive per il passato e all'adeguamento del trattamento economico per il futuro»;

che, ad avviso del Tribunale rimettente, «la rilevanza della norma è del tutto palese: infatti, la novella legislativa è senz'altro applicabile ai giudizi in corso e la controversia *de quo* dovrebbe essere necessariamente decisa (o meglio dovrebbe essere immediatamente estinta) sulla base dell'art. 26, comma 3» della legge n. 240 del 2010, con conseguente rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini della definizione del giudizio principale;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice rimettente nega la possibilità di operare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, in quanto la stessa «è assolutamente stringente e, prevedendo un'ipotesi extra ordinem di estinzione del processo, impedisce ogni possibile ulteriore azione al giudice diversa dalla ordinanza dichiarativa, appunto, dell'estinzione»;

che, secondo il giudice rimettente, l'ultimo periodo dell'art. 26, comma 3, lederebbe innanzi tutto il diritto di difesa sancito dall'art. 24, primo comma, Cost., poiché «la parte privata vedrebbe definire il procedimento dalla medesima iniziata per tutelare il proprio asserito diritto mediante una pronuncia di mero rito, che non prende in esame la fondatezza della propria pretesa ma che si limita ad estinguere il processo»;

che, inoltre, ad avviso del Tribunale rimettente, la norma censurata violerebbe il principio del giusto processo – sancito dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 della CEDU, che vincola il legislatore nazionale ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. – sia sotto il profilo della parità delle armi, in quanto lo Stato «utilizza un mezzo inaccessibile all'altra parte, posteriore all'inizio del procedimento nonché isolato nel nostro sistema giuridico, per ottenere l'assoluzione dalle pretese avanzate nel giudizio», sia sotto il profilo della ragionevole durata del processo, in quanto l'estinzione del processo in conseguenza dell'applicazione della norma impugnata determinerebbe una situazione nella quale, «sia che il ricorrente decida di presentare un nuovo ricorso, sia che decida di impugnare il provvedimento che dichiara l'estinzione del giudizio, vi è un evidente e inevitabile prolungamento dei tempi processuali, senza che vi sia alcuna ragione effettiva a giustificarlo»;

che, infine, secondo il rimettente, l'art. 26, comma 3, ultimo periodo, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto, prevedendo l'estinzione del giudizio solo per le controversie in corso alla data di entrata in vigore della legge, produrrebbe una disparità di trattamento tra i soggetti ricorrenti nelle controversie relative al trattamento economico dei collaboratori esperti linguistici «in base al mero dato temporale della definizione del processo prima o dopo l'entrata in vigore di tale legge», e in quanto perseguirebbe una finalità ultronea rispetto alla volontà del legislatore di fornire una interpretazione autentica dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 2 del 2004 e, comunque, determinerebbe un utilizzo improprio dell'istituto processuale dell'estinzione, violando, così, il principio di ragionevolezza;

che, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 4 ottobre 2011, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'irrilevanza della questione e l'infondatezza delle censure sollevate;

che, in punto di rilevanza, la difesa dello Stato sostiene che, avendo l'art. 26, comma 3, della legge n. 240 del 2010 dato piena soddisfazione alle pretese vantate dagli ex lettori di madrelingua straniera, «l'ordinanza avrebbe dovuto essere supportata quantomeno dalla prospettazione (…) che in caso di accoglimento della questione di costituzionalità potrebbe pervenirsi ad una statuizione diversa e più favorevole per [la] parte istante»;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma impugnata non contrasterebbe con l'art. 24 Cost. in quanto, «essendo l'obiettivo perseguito dai ricorrenti attraverso lo strumento processuale, soddisfatto da quanto disposto dal medesimo articolo 26, comma 3, della legge n. 240 del 2010, per evidenti ragioni di economia processuale, i giudizi pendenti all'entrata in vigore della norma non hanno più ragione d'essere»;

che, ad avviso della difesa dello Stato, sarebbero parimenti non fondate le censure riguardanti gli artt. 111 e 117 Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in quanto «l'avvenuto riconoscimento del bene della vita esclude che l'estinzione del giudizio si traduca in un illegittimo utilizzo della parte pubblica di strumenti di risoluzione delle controversie preclusi al privato», e che neppure sarebbe leso il principio di ragionevole durata dei processi, in quanto la disciplina impugnata risponderebbe, al contrario, «al principio di economia processuale, che impone l'estinzione di quei processi che non abbiano più ragion d'essere, onde evitare un inutile dispendio di risorse pubbliche e al fine di garantire una deflazione del contenzioso, assicurando in tal modo il buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost., in particolare dell'amministrazione della giustizia»;

che, infine, la difesa dello Stato ritiene che la dedotta disparità di trattamento tra ricorrenti, a seconda che i giudizi in materia si siano conclusi prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 240 del 2010, non sussisterebbe, in quanto, benché solo nel primo caso i ricorrenti abbiano ottenuto una sentenza di merito, «ciò che rileva è che la pretesa economica vantata sia soddisfatta in entrambi i casi, anche se con strumenti diversi».

Considerato che, con ordinanza pervenuta presso la cancelleria di questa Corte il 22 luglio 2011 (reg. ord. n. 184 del 2011), il Tribunale ordinario di Torino — sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), ai sensi del quale «Sono estinti i giudizi in materia, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge», per violazione degli artt. 3, 24 e 111, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

che la difesa dello Stato deduce l'inammissibilità della questione, in quanto sostiene che, avendo l'art. 26, comma 3, della legge n. 240 del 2010 dato piena soddisfazione alle pretese vantate dagli ex lettori di madrelingua straniera, i ricorrenti non potrebbero trarre da una eventuale pronuncia di merito alcuna utilità ulteriore rispetto a quella riconosciuta dalla disposizione in esame e, quindi, che «l'ordinanza avrebbe dovuto essere supportata quantomeno dalla prospettazione (…) che in caso di accoglimento della questione di costituzionalità potrebbe pervenirsi ad una statuizione diversa e più favorevole per [la] parte istante»;

che, ai fini del giudizio di ammissibilità, si deve rilevare l'assenza, nell'ordinanza di rimessione, di una motivazione in ordine alla rilevanza, sotto i profili di seguito indicati;

che, innanzi tutto, il giudice rimettente si limita ad asserire che «la novella legislativa è senz'altro applicabile ai giudizi in corso e la controversia *de quo* dovrebbe essere necessariamente decisa (o meglio dovrebbe essere immediatamente estinta) sulla base dell'art. 26, comma 3», senza motivare in merito alla applicabilità di tale disposizione a un giudizio che interessa, in veste di resistente, l'Università degli studi di Torino, non inclusa tra le università elencate nell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 14 gennaio 2004, n. 2 (Disposizioni urgenti relative al trattamento economico dei collaboratori linguistici presso talune Università ed in materia di titoli equipollenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2004, n. 63, che l'art. 26, comma 3, della legge n. 240 del 2010 espressamente richiama;

che, inoltre, lo stesso giudice rimettente riferisce che il giudizio principale trae origine della «richiesta, da parte di un collaboratore esperto linguistico, assunto presso l'Università degli studi di Torino, di ottenere l'equiparazione del proprio trattamento economico a quello del ricercatore assunto a tempo definito, con conseguente condanna dell'Università convenuta al pagamento delle differenze retributive per il passato e all'adeguamento del trattamento economico per il futuro», ma non chiarisce se il ricorrente nel giudizio principale sia stato assunto per la prima volta come collaboratore esperto linguistico, a norma dell'art. 4 del decreto-legge 21 aprile 1995, n. 120 (Disposizioni urgenti per il funzionamento delle università), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1995, n. 236, o come lettore di madrelingua straniera, a norma dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica), con conseguente impossibilità di accertare la natura della pretesa fatta valere in giudizio e l'eventuale soddisfazione della stessa ad opera del legislatore;

che, infine, il tribunale rimettente non indica le ragioni per le quali la norma censurata, prevedendo l'estinzione dei giudizi pendenti «in materia», debba applicarsi al giudizio principale, né chiarisce quale rapporto sussista tra l'eventuale estinzione e le pretese sostanziali vantate dal ricorrente, aspetto tanto più rilevante in quanto la difesa dello Stato afferma che la disciplina sostanziale dettata dall'art. 26, comma 3, «ha dato corretta esecuzione alle pronunce della Corte di giustizia in subiecta materia riconoscendo in modo pieno ed incondizionato agli ex lettori di lingua straniera le pretese da essi vantate» e ha, quindi, «disposto l'estinzione dei giudizi in corso solo a seguito, e in ragione, del pieno riconoscimento a favore degli ex lettori di madrelingua straniera del bene della vita al quale i medesimi aspirano con la proposizione del contenzioso»;

che, per le ragioni indicate, la questione sollevata è inammissibile per carenza di motivazione in merito alla applicabilità della norma censurata al giudizio principale, nonché per la insufficiente descrizione della fattispecie, in quanto il rimettente non individua con esattezza né la pretesa sostanziale fatta valere in giudizio dal ricorrente, né la correlazione esistente tra tale pretesa e la norma censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Torino — sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* CASSESE

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120038**

N. **39**

*Sentenza 15 - 23 febbraio 2012*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un deputato per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma, seconda sezione penale - Eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa "previa, e certamente sommaria, prima valutazione in ordine alla reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare" - Reiezione.**

– Delibera della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (doc. IV-*quater*, n. 3).
– Costituzione, art. 68, primo comma.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico di un deputato per le opinioni da questi espresse nei confronti di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Roma, seconda sezione penale - Dichiarazioni non riconducibili alle proprie, dirette funzioni del deputato, bensì all'attività politica svolta dal gruppo parlamentare dello stesso - Carenza del necessario legame temporale tra attività parlamentare e attività esterna - Assoluta inconferenza di taluni temi rispetto alle dichiarazioni incriminate - Insussistenza del nesso funzionale - Dichiarazione di non spettanza alla Camera dei deputati del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.**

– Delibera della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (doc. IV-*quater*, n. 3).
– Costituzione, art. 68, primo comma.

# LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 19 dicembre 2008 (Doc. IV-*quater*, n. 3), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Maurizio Gasparri, deputato all'epoca dei fatti, nei confronti del dott. Henry John Woodcock, promosso dal Tribunale ordinario di Roma con ricorso notificato il 22 marzo 2010, depositato in cancelleria il 16 aprile 2010 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2009, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 10 gennaio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Camera dei deputati.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso depositato presso la cancelleria il 25 giugno 2009 (confl. pot. amm. n. 11 del 2009) il Tribunale di Roma, seconda sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati di affermare che i fatti per i quali è in corso un procedimento penale nei confronti di Maurizio Gasparri, per il delitto di cui agli artt. 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa) nei confronti di Henry John Woodcock, concernono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni, e di annullare conseguentemente la deliberazione (doc. IV-*quater*, n. 3) che la medesima Camera aveva adottato il 19 dicembre 2008 recependo la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere di «dichiarare che i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse dal senatore Maurizio Gasparri, deputato all'epoca dei fatti, nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione».

Il ricorrente rileva che la condotta ascritta all'on. Gasparri consiste nell'aver rilasciato un'intervista, pubblicata il 17 giugno 2006 sul quotidiano "Il Messaggero", in relazione a un'indagine penale condotta dal dott. Woodcock, sostituto procuratore presso il Tribunale di Potenza, a carico di persone note, tra le quali il figlio dell'ultimo sovrano di casa Savoia. Nel corso dell'intervista, facendo riferimento a un episodio in cui egli stesso era stato iscritto nel registro degli indagati, l'on. Gasparri aveva offeso l'onore e la reputazione del dott. Woodcock, affermando: «Io quello lo conosco bene», «Woodcock? Si. É un bizzarro pm, che spara a vanvera accuse ridicole», «Quando ero ministro, incontrai il cantante Masini», «Due ore dopo averlo incontrato, leggo sulle agenzie che mi è arrivato un avviso di garanzia da parte di Woodcock», «Di aver detto una persona che il suo telefono era controllato», «Macché! Woodcock spara nomi a casaccio: Maradona e Arsenio Lupin, Gatto Silvestro e Cucciolo, Briatore e il Papa. Quello legge i giornali, pesca qualche nome famoso e via. Io sono finito nel frullatore Woodcock insieme a Franco Marini», «Il tribunale dei ministri ha archiviato in poche settimane la risibile accusa contro di me. Scrivendo poche righe ma nettissime: a mia totale difesa e sua totale condanna», «il Csm, da anni, sa che tipo è. Perché non trovano cinque minuti per occuparsi di lui?», «É così poco attendibile che, il giorno che dovesse arrestare un colpevole, lo vedrà finire assolto. Ma la sa questa?...», «É anche un personaggio boccaccesco», «Si narra che a Potenza ci fosse una liaison fra lui e una magistrata donna, adibita ad altra funzione», «Che Vittorio Emanuele, visto che in Italia esistono tipi alla Woodcock, chiederà il ripristino della disposizione transitoria e finale della Costituzione. Che prevede l'esilio per i maschi Savoia».

Ciò posto, richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo sulle prerogative di insindacabilità parlamentare, il tribunale ricorrente rileva che né dalla relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, né dalla deliberazione della Camera dei deputati emerge alcun atto tipico della funzione parlamentare cui ricondurre l'intervista che si assume diffamatoria e ritiene perciò che le dichiarazioni oggetto del procedimento penale non siano riferibili alla funzione parlamentare dell'on. Gasparri.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 86 del 24 febbraio 2010. A seguito di essa il Tribunale di Roma il 22 marzo 2010 ha notificato il ricorso e l'ordinanza alla Camera dei deputati e il 16 aprile 2010 ha depositato tali atti con la prova dell'avvenuta notificazione.

3. — La Camera dei deputati si è costituita in giudizio con memoria depositata il 10 maggio 2010 e ha chiesto che sia dichiarata l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del conflitto.

La Camera rileva che «la prerogativa sancita dall'art. 68, primo comma, Cost. è volta ad assicurare il pieno e libero esplicarsi della funzione parlamentare, intesa quale apporto essenziale ed irrinunciabile (…) al processo di formazione della decisione politica» e che la funzione parlamentare, che ha natura generale ed è libera nel fine, deve «essere considerata come funzione complessa non limitata alla sola sede parlamentare, ma esercitabile anche e soprattutto nelle sedi di diretto ed immediato contatto con i cittadini».

L'interpretazione dell'istituto della insindacabilità dei parlamentari, pertanto, «[dovrebbe] necessariamente tener conto della evoluzione delle forme della rappresentanza politica che, in una democrazia pluralistica, si connota per una dimensione pubblica e comunicativa che trascende le sedi e gli atti formali delle Camere». Sarebbe necessario, insomma, addivenire a «una concezione della funzione parlamentare maggiormente sensibile alla contestualizzazione all'interno del tessuto politico sociale attuale», che tenga conto delle «diversità di struttura, dimensione e modi di funzionamento che sono esclusivi e tipici del processo politico dei nostri giorni».

Alla luce di queste considerazioni, secondo la Camera, le dichiarazioni dell'on. Gasparri «non possono che essere interpretate quali espressione della funzione parlamentare intesa nella sua accezione più moderna di strumento che prima concorre alla formazione dell'opinione pubblica e, poi, si preoccupa di trasporla nel processo decisionale politico».

Del tutto inconferente sarebbe, invece, il richiamo effettuato dal tribunale ricorrente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, essendo «il piano di intervento della Corte di Strasburgo completamente distinto rispetto a quello che invece è proprio [della Corte costituzionale]»: alla prima compete solamente verificare, con riferimento al caso concreto, la compatibilità dell'insindacabilità parlamentare con la tutela dei diritti fondamentali previsti dalla Convenzione; la seconda deve risolvere il conflitto di attribuzioni tra potere giudiziario e potere legislativo, verificando «la sussistenza del nesso funzionale tra opinioni contestate e precedente attività parlamentare».

La Camera osserva inoltre che, nel conflitto in esame, le dichiarazioni dell'on. Gasparri sono riconducibili all'attività politica svolta dal suo gruppo parlamentare, che ha attribuito rilevanza centrale al rapporto tra magistratura e politica, anche in considerazione della riforma dell'ordinamento giudiziario. Nel caso di specie, nonostante la mancanza di una corrispondenza tra le dichiarazioni rese dal deputato e la sua precedente attività parlamentare – dovuta, peraltro, alla circostanza che queste sono state rese a poca distanza dall'inizio della legislatura e che, nella legislatura precedente, il parlamentare ricopriva la carica di Ministro, cui è preclusa «l'effettuazione di attività di sindacato ispettivo che rientrerebbe invece a buon diritto nelle prerogative proprie del mandato parlamentare» – sussisterebbe comunque il nesso funzionale, in quanto vi sarebbe corrispondenza tra le dichiarazioni del parlamentare e l'attività del gruppo di Alleanza Nazionale. D'altra parte, secondo la Camera, un'eccessiva «"personalizzazione" del nesso funzionale» potrebbe dare luogo a «conseguenze discriminatorie» nei confronti di quei parlamentari che, una volta chiamati a ricoprire incarichi di governo, sarebbero esclusi dalle garanzie previste dal citato art. 68, primo comma, Cost.

A questo riguardo, la Camera osserva che l'attività inquirente del Sostituto Procuratore di Potenza è stata oggetto di attività parlamentare di sindacato ispettivo da parte di deputati e senatori di Alleanza Nazionale. In particolare, diversi atti di sindacato ispettivo (citati a titolo esemplificativo) sarebbero stati predisposti dal gruppo di Alleanza Nazionale al fine di stigmatizzare iniziative giudiziarie coinvolgenti parlamentari ed esponenti politici, «guidate da magistrati non nuovi ad inchieste di grande impatto mediatico».

Le dichiarazioni dell'on. Gasparri presenterebbero, inoltre, un'immediata connessione con le numerose proposte di legge riguardanti la riforma dell'ordinamento giudiziario, e in particolare la separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente, presentate da deputati appartenenti al gruppo parlamentare di Alleanza Nazionale.

La Camera conclude chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e infondato, essendo sussistente il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dal parlamentare e l'attività svolta ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

4. — Con memoria depositata il 20 dicembre 2011, la Camera dei deputati – ribadita la necessità di «una riconsiderazione delle forme concrete in cui [la funzione parlamentare] viene effettivamente esercitata ai fini anche e soprattutto (…) dell'applicabilità della prerogativa ex art. 68, comma 1» – sottolinea che «l'autorità giudiziaria che sollev[a] il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera di appartenenza del parlamentare» debba, previamente e sommariamente, valutare la «reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare».

Anche al fine di ridurre il numero dei conflitti proposti innanzi alla Corte costituzionale, insomma, sarebbe opportuno, secondo la difesa della Camera, che l'autorità giudiziaria compisse «una, pur sempre parziale e sommaria, valutazione in ordine alla possibilità reale di concretizzazione della fattispecie di reato (di diffamazione) ovvero di sussistenza o meno delle condizioni per un risarcimento in sede civile».

*Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Roma, seconda sezione penale, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, contestando che spettasse ad essa dichiarare, con deliberazione del 19 dicembre 2008, che le opinioni espresse dal sen. Maurizio Gasparri (deputato all'epoca dei fatti), per le quali pende procedimento penale nei confronti del medesimo parlamentare per il delitto di cui agli artt. 595 del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), asseritamente commesso in danno di Henry John Woodcock, siano insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

2. — Deve, preliminarmente, essere ribadita l'ammissibilità del conflitto, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, come ha già ritenuto questa Corte con l'ordinanza n. 86 del 24 febbraio 2010.

3. — La difesa della Camera dei deputati nella seconda memoria illustrativa ha eccepito l'inammissibilità del ricorso perché il giudice ricorrente non ha effettuato «una previa, e certamente sommaria, prima valutazione in ordine alla reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare».

L'eccezione è priva di fondamento.

Come è stato di recente chiarito da questa Corte, «l'ipotizzato onere di anticipazione degli esiti del giudizio da cui il conflitto trae origine (…) si pone, a tacer d'altro, in contrasto con l'effetto inibente che, alla luce della disciplina recata dall'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), la delibera di insindacabilità produce sulle attività giurisdizionali. Impugnando detta delibera, il giudice mira propriamente a "riappropriarsi" del potere (pieno) di giudicare – in un senso o nell'altro – sul merito della domanda, al quale attiene la valutazione della reale lesività delle esternazioni (valutazione che potrebbe, tra l'altro, richiedere – segnatamente quando venga in rilievo il diritto di critica o di cronaca e si verta nell'ambito di giudizi di merito – opportuni approfondimenti istruttori)» (sentenze n. 333 e n. 334 del 2011).

Nella memoria, la difesa della Camera ha preso atto di questo orientamento ma ha aggiunto di «non potersi esimere dall'evidenziare come il piano valutativo del giudice cui si vuole fare riferimento debba necessariamente collocarsi prima che intervenga eventualmente la delibera di insindacabilità della Camera, proprio perché quest'ultima produce un effetto inibitorio sulla prosecuzione del giudizio, superabile, come noto, solo con la sollevazione del conflitto».

La Camera però non chiarisce in quale momento il giudice dovrebbe effettuare tale valutazione quando, come nel caso in esame, la questione sull'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione le viene sottoposta direttamente dall'imputato, e non considera che in questo caso non sarebbe individuabile neppure un momento processuale in cui il giudice si potrebbe pronunciare sulla «reale portata lesiva delle dichiarazioni esternate dal parlamentare».

È da aggiungere che anche quando, in applicazione dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140, è il giudice a sottoporre alla Camera la questione dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. una valutazione prognostica delle prospettive dell'accusa non è prevista, né si potrebbe pretendere che il giudice si pronunci, a norma dell'art. 129 del codice di procedura penale, sulla mancanza delle condizioni per un immediato proscioglimento nel merito dato che un siffatto proscioglimento presuppone di regola il compimento dell'istruzione dibattimentale.

Resta, infine, da dire che in ogni caso l'eccezione sarebbe infondata perché dopo la delibera di insindacabilità, ai fini dell'ammissibilità del conflitto, è sufficiente e necessario che l'autorità giudiziaria venga privata della propria prerogativa di definire la fattispecie a giudizio e non abbia altro rimedio che il ricorso a questa Corte per riappropriarsene.

Ogni ulteriore profilo concernente i poteri che il giudice esercita nel processo, ivi compreso quello di definire l'ordine logico delle questioni da affrontare, esula del tutto dai requisiti di ammissibilità di un conflitto teso alla riespansione della potestas iudicandi.

4. — Nel merito, il ricorso è fondato.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento – al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. – è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenze n. 98 e n. 96 del 2011, n. 330 e n. 135 del 2008).

Nel conflitto in esame, né la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, né la deliberazione della Camera dei deputati indica atti parlamentari tipici, anteriori o contestuali alle dichiarazioni rese dall'allora deputato Maurizio Gasparri, compiuti dallo stesso, ai quali, per il loro contenuto, possano essere riferite le opinioni oggetto di conflitto. In particolare, la Giunta per le autorizzazioni a procedere si limita a rilevare che «le affermazioni del senatore Gasparri rappresentano una legittima reazione ad un attacco della sua funzione di parlamentare» e che «i temi della giustizia e delle condotte di taluni magistrati sono da sempre elementi che animano il dibattito politico e i lavori parlamentari». Anche il riferimento, fatto dal parlamentare, ad una presunta relazione tra il querelante e una sua collega, secondo la Giunta, sarebbe riconducibile all'*iter* legislativo di riforma dell'ordinamento giudiziario, volto ad affrontare e risolvere il «problema dell'esistenza di rapporti a volte non limpidissimi tra funzione requirente e giudicante e, quindi, alla necessità di un intervento legislativo in tema di separazione delle carriere».

Secondo la difesa della Camera l'istituto dell'insindacabilità parlamentare «[dovrebbe] necessariamente tener conto della evoluzione delle forme della rappresentanza politica che, in una democrazia pluralistica, si connota per una dimensione pubblica e comunicativa che trascende le sedi e gli atti formali delle Camere». L'esercizio del mandato parlamentare non potrebbe ritenersi limitato alle attività parlamentari tipiche o a quelle meramente riproduttive di queste ultime, dovendo al contrario ricomprendere tutte quelle attività politiche, svolte a contatto con la società civile, che sono pur sempre espressione della funzione rappresentativa. Alla luce di queste considerazioni, secondo la Camera, le dichiarazioni dell'on. Gasparri «non possono che essere interpretate quali espressione della funzione parlamentare intesa nella sua accezione più moderna di strumento che prima concorre alla formazione dell'opinione pubblica e, poi, si preoccupa di trasporla nel processo decisionale politico».

Al riguardo, è sufficiente ricordare che, «ai fini della garanzia di insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost., non basta una generica identità di argomento o di contesto politico, ma è necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la dichiarazione esterna, volta a renderlo noto ai cittadini» (sentenza n. 98 del 2011). Il riferimento all'attività parlamentare o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale (pur anche dibattuti in Parlamento), entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione. Esse infatti, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, sono non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apportano alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative delle Camere e non di un «privilegio personale [...] conseguente alla mera "qualità" di parlamentare»: sentenza n. 120 del 2004), bensì un'ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata e offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost. (*ex multis*, sentenze n. 98, n. 96 e n. 82 del 2011, sentenza n. 330 del 2008, sentenza n. 320 del 2007).

La difesa della Camera sostiene inoltre che le dichiarazioni in questione ricadono nell'ambito di efficacia dell'art. 68, primo comma, Cost. perché sarebbero riconducibili all'attività politica svolta dal medesimo gruppo parlamentare cui apparteneva l'on. Maurizio Gasparri. Esse riproducono, infatti, posizioni espresse in più riprese da atti di sindacato ispettivo, finalizzati a stigmatizzare le iniziative giudiziarie del Sostituto Procuratore di Potenza, e da proposte di legge, riguardanti la riforma dell'ordinamento giudiziario, presentate e firmate da altri parlamentari appartenenti al gruppo di Alleanza Nazionale.

La tesi difensiva è priva di fondamento perché, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tali atti non giustificano di per sé il riconoscimento della prerogativa costituzionale prevista dall'art. 68, primo comma, Cost. per il parlamentare cui non siano direttamente riferibili. La verifica del nesso funzionale deve essere effettuata con riferimento agli atti della stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo (sentenze n. 98, n. 82 e n. 81 del 2011, sentenze n. 134 e n. 28 del 2008); se è vero, infatti, che «le guarentigie previste dall'art. 68 Cost.

sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori, non si può trarre, tuttavia, la conseguenza che esista una tale fungibilità tra i parlamentari da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere» (sentenze n. 304 e n. 302 del 2007; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 151 e n. 97 del 2007).

Ne consegue che la divulgazione di atti o lavori parlamentari non inerenti alle proprie, dirette funzioni, può inquadrarsi «nella normale attività di critica politica che il parlamentare è libero di svolgere al pari di qualunque cittadino, senza fruire, peraltro, di specifiche clausole di immunità che finirebbero per coinvolgere e compromettere – senza una specifica relazione con la logica di garanzia sottesa all'art. 68, primo comma, Cost. – i diritti dei terzi a veder tutelata in sede giurisdizionale la propria immagine e la propria onorabilità» (sentenza n. 82 del 2011).

Nel caso di specie, inoltre, gli atti tipici che fungerebbero da "copertura" per l'insindacabilità delle affermazioni dell'on. Gasparri, oltre ad essere propri di altri parlamentari, sono privi di quel "legame temporale" tra attività parlamentare e attività esterna, richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale ai fini dell'operatività della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68 Cost. (*ex multis*, sentenza n. 82 del 2011, sentenze n. 480, n. 410 e n. 135 del 2008). In particolare, alcuni degli atti parlamentari indicati dalla difesa della Camera, pur avendo specificamente ad oggetto la condotta del dott. Woodcock, sono successivi alle dichiarazioni extra moenia del parlamentare (si veda, ad esempio, l'atto n. 3-00041 del 4 luglio 2006) e di conseguenza, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non possono fungere da elementi di riferimento agli effetti della garanzia della insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., in quanto «risulterebbe davvero eccentrico evocare il concetto di divulgazione (…) ove la relativa attività, espletata anche fuori del Parlamento, si realizzasse in un momento antecedente alla opinione espressa dal parlamentare nell'esercizio delle funzioni tipiche» (sentenza n. 82 del 2011). Altri atti tipici, pur sempre relativi alle "iniziative giudiziarie della Procura di Potenza", sono collocati a una distanza temporale talmente ampia da escluderne il carattere divulgativo (si veda, ad esempio, l'interpellanza n. 2/01393 che risale al 1° dicembre 2004 e la discussione alla Camera del 1° dicembre 2004) (sentenze n. 410 e n. 135 del 2008).

La restante attività parlamentare indicata dalla difesa della Camera è connotata dall'assoluta inconferenza dei temi trattati rispetto alle dichiarazioni contenute nella pubblicazione oggetto del procedimento penale per diffamazione; in particolare il riferimento a "una liaison" con «una magistrata donna, adibita ad altra funzione» non può in alcun modo ricollegarsi all'oggetto delle proposte di legge concernenti la riforma dell'ordinamento giudiziario.

In conclusione, le dichiarazioni dell'on. Gasparri non rientrano nell'esercizio della funzione parlamentare. Di conseguenza, l'impugnata deliberazione della Camera dei deputati, violando l'art. 68, primo comma, Cost., ha leso le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente e pertanto deve essere annullata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*1) Dichiara che non spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dall'onorevole Maurizio Gasparri, per le quali pende il procedimento penale davanti al Tribunale di Roma, seconda sezione penale, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;*

*2) Annulla, per l'effetto, la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 19 dicembre 2008 (doc. IV-*quater*, n. 3).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2012.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* LATTANZI

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120039**

N. **40**

*Sentenza 21 novembre 2011 - 23 febbraio 2012*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Segreto di Stato - Procedimento penale a carico di un ex direttore del SISMI ed un ex collaboratore e poi dipendente del medesimo Servizio - Note del Presidente del Consiglio dei ministri di conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Perugia - Denunciata preclusione al giudice penale dell'accertamento del fatto di reato a causa dell'impossibilità dell'acquisizione di informazioni afferenti gli '*interna corporis*' del SISMI - Sussistenza dell'esigenza di riserbo addotta negli atti impugnati - Dichiarazione che spettava al Presidente del Consiglio dei ministri emettere le note impugnate, con le quali è stata confermata, nei termini ivi indicati, l'esistenza del segreto di Stato opposto dagli imputati nel corso del procedimento a loro carico.**

– Nota del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2009, n. 50067/181.6/2/07.IX.I; nota del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 dicembre 2009, n. 52285/181.6/2/07.IX.I.
– Costituzione, artt. 101 e seguenti, 112.

## 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;

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle note del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 dicembre 2009, n. 50067/181.6/2/07.IX.I, e del 22 dicembre 2009, n. 52285/181.6/2/07.IX.I, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Perugia con ricorso notificato il 14-19 gennaio 2011, depositato in cancelleria il 2 febbraio 2011 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di merito.

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

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Giuseppe Frigo;

Uditi l'avvocato Federico Sorrentino per il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Perugia e gli avvocati dello Stato Aldo Linguiti e Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso (qualificato come «ordinanza/ricorso») depositato il 15 giugno 2010, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Perugia – nell'ambito di un processo penale affidatogli – ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alle note del 3 dicembre 2009, n. 50067/181.6/2/07.IX.I, e del 22 dicembre 2009, n. 52285/181.6/2/07.IX.I, aventi ad oggetto la conferma del segreto di Stato opposto in sede di conclusione delle indagini da due persone, poi imputate in detto processo.

1.1. — Riferisce il ricorrente di doversi pronunciare sulla richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero nei confronti del generale Nicolò Pollari, già direttore del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) dal 15 ottobre 2001, e di Pio Pompa, consulente dal novembre 2001 e quindi dipendente del medesimo Servizio dal dicembre 2004 al dicembre 2006, quale direttore di sezione addetto all'ufficio del direttore.

Agli imputati è contestato, in primo luogo, il delitto di peculato aggravato continuato in concorso (artt. 314, 81, secondo comma, 61, numero 2, e 110 del codice penale). Secondo l'ipotesi accusatoria, tra il 2001 e il luglio 2006, il Pompa – su richiesta o, comunque, con l'approvazione del Pollari, suo superiore gerarchico – avrebbe svolto attività dirette alla raccolta e all'elaborazione di informazioni sulle opinioni politiche, i contatti e le iniziative di magistrati, funzionari dello Stato, giornalisti e parlamentari, nonché sulle attività di associazioni di magistrati, anche europei, e di movimenti sindacali, ritenuti «di parte politica avversa», al fine di commettere o di far commettere a terzi diffamazioni, calunnie e abusi di ufficio in loro danno. Con ciò, gli imputati si sarebbero appropriati di somme e di risorse umane e materiali del SISMI, utilizzandoli per scopi palesemente estranei a quelli istituzionali del Servizio, oltre che in violazione delle disposizioni in materia di trattamento dei dati personali, di cui all'art. 58, in riferimento agli artt. 2 e 11 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

Agli imputati è contestato, inoltre, il delitto di violazione di corrispondenza aggravata continuata in concorso (artt. 616, primo comma, 81, secondo comma, 61, numero 9, e 110 cod. pen.), per avere, con abuso delle rispettive funzioni pubbliche, preso cognizione della «corrispondenza elettronica» circolante all'interno della lista chiusa dei destinatari delle comunicazioni dell'associazione MEDEL (Magistrats européens pour la démocratie et les libertés), ledendo, con ciò, la riservatezza del dibattito interno all'associazione (fatto accertato il 5 luglio 2006).

Al solo Pompa è addebitato, infine, il delitto di possesso ingiustificato di mezzi di spionaggio (art. 260, primo comma, numero 3, cod. pen.), per essere stato colto, il 26 giugno 2007, in possesso di supporti informatici atti a fornire notizie che, nell'interesse della sicurezza dello Stato, dovevano rimanere segrete, «in quanto in parte protocollate agli atti del Servizio, inoltrate ad articolazioni competenti di esso e comunque relative, tra l'altro, a vicende militari in materia di terrorismo internazionale».

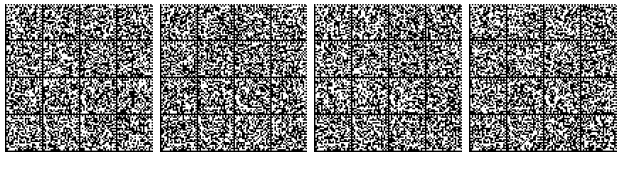
Ricevuta la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari – prosegue il ricorrente – tanto il Pollari che il Pompa avevano chiesto al pubblico ministero di essere sottoposti a interrogatorio, ai sensi dell'art. 415-*bis*, comma 3, del codice di procedura penale e in occasione di tale atto avevano poi rappresentato con memorie come, per difendersi compiutamente dalle accuse loro mosse, essi avrebbero dovuto rivelare notizie coperte da segreto di Stato, in quanto inerenti agli «interna corporis» del SISMI: quali, in specie, le direttive e gli ordini impartiti dalle competenti Autorità di Governo e dal direttore del Servizio agli appartenenti all'organismo, la posizione del Pompa all'interno di questo, i suoi rapporti con gli altri operatori del Servizio, le risorse utilizzate per la sua attività, l'attinenza o meno della documentazione richiamata nei capi d'accusa alla sicurezza dello Stato e la sua rilevanza per l'attività istituzionale del SISMI. Di conseguenza, gli indagati opponevano il segreto di Stato su tutti i fatti descritti nei capi di imputazione.

A fronte di ciò, il pubblico ministero, con note del 27 ottobre e del 16 novembre 2009, chiedeva al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), di confermare l'esistenza del segreto di Stato riguardo a quattro circostanze, la cui conoscenza era ritenuta essenziale per la definizione del procedimento, e cioè: *a)* se il SISMI, durante il periodo in cui era stato diretto dal generale Pollari, avesse «finanziato in qualsiasi modo e forma, sia direttamente che indirettamente, la sede di Roma, via Nazionale, gestita da Pio Pompa»; *b)* se avesse «retribuito economicamente, in qualsiasi modo e forma, direttamente o indirettamente, il citato Pio Pompa o Jennj Tontodimamma»; *c)* se avesse «impartito ordini e direttive ai […] menzionati Pompa e Tontodimamma»; *d)* se, infine, avesse «impartito ordini e direttive ai […] menzionati Pompa e Tontodimamma di raccolta di informazioni su magistrati italiani o stranieri».

Con note del 3 e del 22 dicembre 2009, oggetto dell'odierna impugnativa, il Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento ai primi due punti della richiesta, dichiarava di confermare il segreto di Stato tanto in ordine a «modi e forme dirette e indirette di finanziamento per la gestione da parte di Pio Pompa della sede del SISMI di via Nazionale, allorché il Servizio era diretto da Nicolò Pollari»; quanto in relazione a «modi e forme di retribuzione, diretta o indiretta, di Pio Pompa e Jennj Tontodimamma, collaboratori prima e dipendenti poi del SISMI, diretto da Nicolò Pollari». Richiamando la sentenza n. 106 del 2009 di questa Corte, il Presidente del Consiglio rilevava come la conferma del segreto si imponesse per l'«esigenza di tutela degli interna corporis dell'allora SISMI con riferimento al disvelamento di dinamiche interne all'attività del Servizio».

Il Presidente del Consiglio confermava l'esistenza del segreto anche sulle altre due circostanze oggetto della richiesta, osservando che – alla luce di quanto precisato nella citata sentenza n. 106 del 2009 – «anche le direttive e gli ordini impartiti all'interno del servizio possono costituire interna corporis da tutelare, se dalla loro divulgazione vengono in evidenza, come nel caso in esame, profili attinenti alle modalità organizzative e a quelle tecnico-operative che è





opportuno non disvelare»; profili che la vigente normativa sul segreto di Stato, e in particolare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 aprile 2008 (Criteri per l'individuazione delle notizie, delle informazioni, dei documenti, degli atti, delle attività, delle cose e dei luoghi suscettibili di essere oggetto di segreto di Stato), considererebbero, d'altra parte, «tutelabili al massimo livello».

Il Presidente del Consiglio dichiarava, quindi, conclusivamente, di dover confermare il segreto di Stato su tutte le circostanze dianzi indicate «allo scopo di evitare danni gravi agli interessi individuati dal comma 1 dell'art. 39 della legge n. 124 [del] 2007».

Il successivo 29 dicembre 2009, il pubblico ministero chiedeva il rinvio a giudizio del Pollari e del Pompa, ritenendo che gli elementi raccolti nel corso delle indagini preliminari – costituiti da dati non coperti da segreto di Stato, acquisiti essenzialmente a seguito della perquisizione e del conseguente sequestro operati il 5 luglio 2006 presso la sede del SISMI di via Nazionale in Roma – fossero comunque idonei a sostenere l'accusa in giudizio.

Nell'udienza preliminare, il pubblico ministero sosteneva – con l'adesione dei difensori delle parti civili – che l'opposizione e la conferma del segreto di Stato non potessero assumere rilievo nell'attuale fase processuale, ma, semmai, solo nella successiva fase dibattimentale: ciò, in quanto gli imputati non avevano contestato la legittimità dell'ingresso nel fascicolo processuale di elementi già acquisiti, ma si erano limitati a dedurre l'impossibilità di produrre atti – peraltro, non indicati – in tesi necessari per la loro difesa, perché costituenti oggetto di segreto di Stato.

La validità dell'assunto era contestata dai difensori degli imputati, secondo i quali l'avvenuta conferma del segreto – concernente notizie essenziali per l'accertamento dei fatti e per l'esercizio della difesa – avrebbe imposto, al contrario, l'immediata declaratoria di non doversi procedere nei confronti degli imputati per l'esistenza del segreto di Stato, secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 3, della legge n. 124 del 2007.

1.2. — Disattendendo la tesi del pubblico ministero e delle parti civili, il giudice ricorrente ritiene che la questione relativa alla sussistenza del segreto di Stato rilevi, in effetti, già nella fase processuale in corso, finalizzata ad una prima verifica della fondatezza delle accuse e dell'eventuale esistenza di cause di non punibilità o di situazioni ostative al seguito dell'azione penale. Nella specie, verrebbe segnatamente in considerazione l'impedimento all'esercizio del diritto di difesa degli imputati, derivante dall'impossibilità di contrastare le accuse loro mosse adducendo cause di giustificazione basate su atti coperti, in assunto, da segreto di Stato.

Al fine di rendere rilevante tale impedimento, non sarebbe, d'altro canto, necessario sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 41 (e, eventualmente, degli artt. 39 e 40) della legge n. 124 del 2007, così come sostenuto dal pubblico ministero e dalle parti civili. Nella sentenza n. 106 del 2009, questa Corte avrebbe, infatti, già implicitamente riconosciuto la conformità a Costituzione delle anzidette norme, omettendo di sollevare avanti a sé tale questione di legittimità costituzionale in un caso nel quale uno degli imputati aveva parimenti opposto il segreto di Stato, quale ostacolo al compiuto esercizio delle sue facoltà difensive.

1.3. — Tanto premesso, il ricorrente pone in dubbio, tuttavia, la legittimità degli atti di conferma del segreto, reputandoli lesivi delle proprie attribuzioni riconosciute dalla Costituzione.

In via preliminare, il ricorrente osserva come la legittimità degli atti impugnati debba essere appropriatamente verificata sulla base delle previsioni della legge n. 124 del 2007, vigente nel momento in cui il segreto di Stato è stato opposto e confermato, e non già di quelle della legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato), in vigore all'epoca di commissione dei fatti di reato contestati agli imputati. Al di là della «portata definitoria» di talune disposizioni, la disciplina del segreto di Stato avrebbe, infatti, carattere processuale, rimanendo, perciò, soggetta al principio tempus regit actum, il quale comporta che, nel caso di successione di leggi nel tempo, la nuova disciplina si applichi anche ai procedimenti in corso, quanto alle attività non completamente «esaurite» nella vigenza della precedente normativa.

Del resto, la legge del 2007, benché foriera nel suo complesso di rilevanti innovazioni, parrebbe in una linea di sostanziale continuità con la disciplina previgente, quanto alla delimitazione dell'area degli interessi tutelabili a mezzo del segreto di Stato. L'art. 39, comma 1, di detta legge – richiamato negli atti impugnati – stabilisce, infatti, sulla falsariga dell'art. 12 della legge n. 801 del 1977, che «sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e difesa militare dello Stato». La disposizione recepirebbe, d'altra parte, le indicazioni di questa Corte, che – già prima della sentenza n. 106 del 2009 – aveva posto in evidenza come la disciplina del segreto di Stato involgesse il supremo interesse della sicurezza dello Stato nella sua personalità internazionale – riconosciuto dall'art. 52, in correlazione agli artt. 1 e 5 Cost. – vale a dire l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale e alla propria indipendenza, coincidente, al limite, con la sopravvivenza dello Stato stesso. Ciò, in quanto «un principio di segretezza che possa resistere anche dinanzi ad altri valori costi-

tuzionali, quali quelli tutelati dal potere giurisdizionale, deve […], a sua volta, trovare fondamento e giustificazione in esigenze anch'esse fatte proprie e garantite dalla Costituzione e che possano essere poste su un piano superiore» (sentenza n. 86 del 1977).

Ad avviso del ricorrente, l'oggetto del processo penale in corso non evocherebbe sotto alcun profilo i supremi interessi dianzi richiamati. Risulterebbe, al contrario, evidente – alla luce del complesso delle acquisizioni di indagine, recepite nei capi di imputazione – come tutta l'attività che, secondo l'ipotesi accusatoria, sarebbe stata indebitamente finanziata dal SISMI con risorse pubbliche si ponga al di fuori degli scopi istituzionali del Servizio.

A fronte di ciò, resterebbe inconferente il richiamo, parimenti operato dagli atti impugnati, al d.P.C.m. 8 aprile 2008, che, a integrazione del citato art. 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007, stabilisce i criteri per l'individuazione delle notizie suscettibili di tutela a mezzo del segreto di Stato, recando, in allegato, un elenco esemplificativo di materie cui le notizie stesse possono attenere (art. 5 del decreto). Se è ben vero, infatti, che nell'ambito di tale elenco si rinvengono dei riferimenti (peraltro, gli unici) agli «interna corporis» dei servizi informativi (punti 6, 7 e 8), in nessuna parte di esso risulta, tuttavia, prevista la possibilità di opporre il segreto di Stato in relazione alla concessione di finanziamenti o all'emanazione di ordini e direttive per lo svolgimento di attività estranee alle finalità istituzionali del Servizio.

La circostanza risulterebbe tanto più significativa alla luce della disposizione dell'art. 26, comma 1, della stessa legge n. 124 del 2007, in forza della quale la raccolta e il trattamento delle notizie, da parte del Sistema di informazione per la sicurezza, debbono essere finalizzati esclusivamente al perseguimento dei suoi scopi istituzionali: precetto che il successivo comma 3 munisce di energico presidio sanzionatorio, punendo con la reclusione da tre a dieci anni (salvo che il fatto costituisca più grave reato) il personale dei servizi che istituisca, in qualsiasi forma, «schedari informativi» in violazione di esso.

Rimarchevole sarebbe, altresì, il fatto che l'art. 17 della legge n. 124 del 2007, nell'introdurre una speciale causa di giustificazione a favore del personale dei servizi che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, ne subordini espressamente l'operatività alla condizione che si tratti di condotte indispensabili alle finalità istituzionali dei servizi stessi, oltre che al rigoroso rispetto dei limiti stabiliti (commi 1 e 6, lettera *a)*.

1.4. — Sotto diverso profilo, e con particolare riguardo al primo dei reati contestati agli imputati (quello di peculato), occorrerebbe anche tenere conto – secondo il ricorrente – della rilevanza costituzionale propria della materia della spesa pubblica, alla luce dei precetti espressi dagli artt. 3, 81, 97, 100 e 103 Cost.: precetti dai quali si desumerebbe l'esistenza di un generale obbligo dei soggetti pubblici di giustificare l'impiego delle risorse di cui dispongono, in conformità alle rispettive finalità istituzionali, e, al tempo stesso, l'esigenza che la gestione di dette risorse sia sempre soggetta a controllo, anche giurisdizionale.

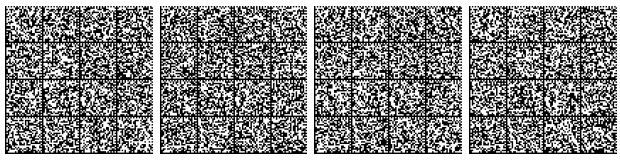
A tali principi non si sottrarrebbe il settore dei servizi di informazione, relativamente ai quali l'art. 29 della legge n. 124 del 2007 dispone l'istituzione di una apposita unità previsionale di base nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, stabilendo, altresì, che il relativo regolamento di contabilità venga adottato anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, ma comunque nel rispetto dei principi fondamentali da esse enunciati, nonché di ulteriori specifiche disposizioni, che prefigurano forme di controllo preventivo e di rendiconto (comma 3, lettere d ed *e)*.

1.5. — Alla stregua delle considerazioni esposte, sarebbe, dunque, contraddittorio riconoscere che determinate condotte, tenute dal personale dei servizi al di fuori delle proprie attribuzioni istituzionali, siano sanzionate penalmente, e, nello stesso tempo, ammettere che il loro accertamento da parte dell'autorità giudiziaria possa venire inibito mediante l'opposizione indiscriminata del segreto di Stato sugli «interna corporis». Del pari sarebbe contraddittorio richiedere anche ai servizi di informazione il rispetto dei principi costituzionali in tema di impiego delle risorse pubbliche e, contemporaneamente, consentire che venga precluso l'accesso a qualunque notizia relativa alla concreta destinazione di tali risorse.

Non gioverebbe, in senso contrario, il richiamo operato dalle note impugnate alla sentenza n. 106 del 2009 di questa Corte, nella quale pure si riconosce che gli «interna corporis» del SISMI sono tutelabili mediante l'opposizione del segreto di Stato, al fine di proteggere il Servizio stesso e le sue modalità operative e organizzative da ogni indebita pubblicità. Tale principio sarebbe stato enunciato, infatti, con riguardo a una situazione fattuale sostanzialmente diversa da quella odierna, nella quale venivano in rilievo i rapporti tra l'intelligence italiana e quella di altri Stati e la connessa esigenza di preservare la «credibilità» internazionale della prima.

Rispetto all'ipotesi di peculato di cui al presente si discute, la conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati verrebbe, per converso, a precludere al giudice penale – prima ancora dell'accertamento dell'esistenza di eventuali cause di giustificazione – la verifica del fatto in tutti i suoi elementi costitutivi, fornendo agli imputati stessi «una sorta di esimente "in bianco", da spendere a piacimento», senza alcuna possibilità di riscontro da parte dell'autorità giudiziaria.





1.6. — Sotto questo profilo, la non opponibilità del segreto di Stato, nei termini di cui alle note impugnate, si desumerebbe dagli stessi principi tradizionalmente affermati dalla giurisprudenza costituzionale, letti alla luce della successiva evoluzione della disciplina legislativa della materia, la quale si sarebbe mossa nella direzione di un sempre maggiore contemperamento tra gli interessi alla cui tutela il segreto di Stato è preordinato e gli altri interessi protetti dalla Costituzione.

Già nella sentenza n. 110 del 1998, questa Corte avrebbe, infatti, evidenziato con chiarezza l'impossibilità di configurare una «immunità sostanziale» collegata all'attività dei servizi segreti. In aderenza a tale indicazione, il legislatore del 2007 – nell'introdurre la scriminante speciale a favore del personale dei servizi in precedenza ricordata – avrebbe quindi stabilito, proprio per non trasformare la scriminante in una immunità, che non possono costituire oggetto di segreto atti, notizie e documenti concernenti le condotte tenute da appartenenti ai servizi di informazione in violazione della disciplina relativa alla causa di giustificazione considerata (comma 1-*bis* dell'art. 204 cod. proc. pen., aggiunto dall'art. 40, comma 3, della legge n. 124 del 2007).

Alla luce del quadro normativo di riferimento e del «principio di proporzionalità», già enucleato dalla precedente sentenza di questa Corte n. 86 del 1977, le esigenze di riserbo riguardo alle modalità organizzative e operative del Servizio – evocate dalla sentenza n. 106 del 2009 – non potrebbero costituire, dunque, oggetto di tutela indiscriminata, specie quando vengano in considerazione condotte di appartenenti al Servizio aventi carattere criminoso. La configurabilità del segreto di Stato rimarrebbe subordinata, di contro, alla concreta preminenza degli interessi che esso mira a salvaguardare rispetto agli altri beni costituzionalmente protetti, tra cui quello della corretta amministrazione della giustizia.

In questa prospettiva, l'atto con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri confermi il segreto di Stato opposto dell'ambito di un procedimento penale non potrebbe, dunque, prescindere da una congrua motivazione, la quale dia conto delle ragioni della prevalenza della tutela degli «interna corporis» su ogni altro interesse salvaguardato da norme costituzionali. Lo stesso art. 41, comma 5, della legge n. 124 del 2007 è, del resto, esplicito nel richiedere che la conferma abbia luogo con «atto motivato».

A fronte di tale disposizione e di quella del comma 8 dello stesso art. 41, per cui in nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale, non potrebbe essere considerato, quindi, ancora attuale, nella sua assolutezza, il principio enunciato dalla sentenza n. 86 del 1977, secondo il quale la decisione del Presidente del Consiglio dei ministri – stante il carattere squisitamente «politico» – non sarebbe soggetta ad alcun sindacato giurisdizionale, ma esclusivamente al controllo del Parlamento.

La circostanza che l'atto di conferma del segreto costituisca espressione di discrezionalità politica potrebbe valere, bensì, a sottrarlo al sindacato dell'autorità giudiziaria ordinaria, ma non anche a quello della Corte costituzionale, essendo la Corte chiamata a svolgere funzioni di controllo su atti tipicamente politici, come le leggi, nonché a decidere i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, inclusi quelli titolari di poteri politici. Diversamente opinando, d'altro canto, si assisterebbe a un inaccettabile abbassamento del livello delle garanzie poste a tutela di funzioni anch'esse essenziali dello Stato e di diritti individuali, e si priverebbe, al tempo stesso, di ogni concreto significato lo specifico riferimento alla possibile proposizione del conflitto di attribuzione contro l'atto di conferma del segreto, pure contenuto nell'art. 41, commi 7 e 8, della legge n. 124 del 2007.

1.7. — Il ricorrente chiede, pertanto, a questa Corte di dichiarare che non spettava al Presidente del Consiglio dei ministri adottare gli atti di conferma del segreto di Stato impugnati e, per l'effetto, di annullarli.

2. — Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 376 del 2010, «impregiudicata ogni ulteriore e diversa determinazione anche relativamente ai profili attinenti alla stessa ammissibilità del ricorso».

3. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso venga dichiarato in parte inammissibile e, per il resto, infondato.

3.1. — Svolte alcune considerazioni di carattere generale in ordine alla giurisprudenza di questa Corte e alla vigente disciplina legislativa in materia di segreto di Stato, l'Avvocatura dello Stato rileva come – contrariamente a quanto sostenuto dal giudice ricorrente – le notizie oggetto degli atti impugnati rientrino senz'altro nel novero di quelle tutelabili a mezzo del segreto di Stato ai sensi del d.P.C.m. 8 aprile 2008. Dette notizie risulterebbero, infatti, ricomprese nell'ampia previsione dell'art. 3 del decreto, che fa riferimento alle informazioni la cui diffusione sia idonea ad arrecare un danno grave ai supremi interessi dello Stato, indicati nel medesimo articolo in termini omologhi a quelli dell'art. 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007. Le medesime notizie sarebbero, d'altra parte, agevolmente inquadrabili fra quelle inerenti alle attribuzioni, alla programmazione, alla pianificazione, all'impiego e alle strutture dei servizi informativi, specificamente menzionate nel punto 6 dell'elenco allegato al citato d.P.C.m.: elenco che ha, peraltro, carattere meramente esemplificativo. Risulterebbe evidente, in particolare, che la divulgazione dei dati relativi

all'esistenza e alle modalità dei finanziamenti di una sede operativa del Servizio consentirebbe di conoscere i modi di ottenimento delle informazioni e i luoghi di svolgimento delle operazioni di intelligence, investendo i relativi assetti organizzativi e operativi.

Né varrebbe fare leva, in senso contrario, sulla disciplina penalistica contenuta nella legge n. 124 del 2007, in base alla quale la speciale scriminante prevista dall'art. 17 non opera rispetto alle attività estranee ai compiti istituzionali dei servizi. Nel confermare l'esistenza del segreto di Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe certamente inteso segretare le attività illegali contestate agli imputati, ma si sarebbe limitato a individuare delle notizie destinate a rimanere segrete, sulla base di una valutazione, squisitamente politica, dell'idoneità della loro rivelazione a nuocere alla sicurezza dello Stato.

3.2. — Parimenti non condivisibile risulterebbe l'ulteriore argomento del ricorrente, stando al quale non si potrebbe, senza cadere in contraddizione, considerare punibili le condotte poste in essere dal personale dei servizi per fini estranei a quelli istituzionali e, al tempo stesso, lasciare che ne venga impedito l'accertamento, mediante l'opposizione – in assunto indiscriminata – del segreto di Stato.

Alla luce di quanto stabilito, in conformità alle indicazioni della giurisprudenza di questa Corte, dall'art. 202 cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 40 della legge n. 124 del 2007, la conferma del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri non impedisce al pubblico ministero di indagare sui fatti di reato cui si riferisce la notitia criminis in suo possesso, e di esercitare, se del caso, l'azione penale, ma inibisce all'autorità giudiziaria soltanto l'acquisizione e l'utilizzazione, anche indiretta, degli elementi di conoscenza coperti dal segreto.

L'apposizione del segreto su una o più fonti di prova non è, dunque, incompatibile, in linea di principio, con la possibilità di procedere all'accertamento del fatto di reato sulla base di elementi autonomi. È solo la mancanza di questi ultimi, unitamente all'essenzialità delle fonti di prova sottoposte a segreto, a imporre al giudice la dichiarazione di non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato, ai sensi dell'art. 202, comma 3, cod. proc. pen.

In questa prospettiva, l'eventualità che l'opposizione e la conferma del segreto vengano, in linea di fatto, a precludere al giudice l'accertamento di taluno dei reati sottoposti alla sua cognizione, lungi dal giustificare la doglianza di lesione della sfera di attribuzioni riservata al potere giudiziario, costituirebbe una evenienza assolutamente fisiologica, come attesta proprio la previsione legislativa della declaratoria di non doversi procedere ora ricordata.

3.3. — Privo di fondamento risulterebbe anche l'assunto del ricorrente secondo il quale la segretazione dell'esistenza e delle modalità dei finanziamenti relativi alla sede di via Nazionale, precludendo l'accesso alle informazioni relative alla destinazione dei fondi gestiti dal Servizio, contrasterebbe con la necessità che anche i servizi di sicurezza rispettino i principi costituzionali in materia di impiego delle risorse pubbliche.

Il Giudice perugino non avrebbe tenuto adeguato conto, infatti, della speciale disciplina dettata dall'art. 29 della legge n. 124 del 2007 – pure da lui richiamato – riguardo al controllo sulla gestione dei fondi assegnati ai servizi, in correlazione all'assoluta peculiarità delle funzioni che essi sono chiamati a svolgere. Detto controllo sarebbe congegnato in modo da non precludere la verifica della rispondenza della gestione alle finalità istituzionali, articolandosi in un controllo successivo sulla legittimità e regolarità della gestione stessa, mediante l'esame del bilancio consuntivo da parte di un ufficio della Corte dei conti distaccato presso il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), e in un controllo preventivo sugli atti di gestione delle spese ordinarie, da parte di un ufficio – parimenti distaccato presso il DIS – facente capo all'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 29, comma 3, lettere c e d, della legge n. 124 del 2007). Il riserbo sulle relative informazioni risulterebbe assicurato dal vincolo del segreto, cui i componenti dei predetti uffici distaccati sono espressamente tenuti (art. 29, comma 3, lettera *e)*.

La lettera *f)* del citato art. 29 attribuisce, inoltre, in via esclusiva ai responsabili dei servizi la competenza ad adottare gli atti di gestione delle spese riservate, con obbligo di rendiconto trimestrale e di relazione finale annuale al Presidente del Consiglio dei ministri, prefigurando, così, un controllo di tipo esclusivamente politico su dette spese; mentre la lettera *g)* impone la trasmissione al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR) del consuntivo della gestione finanziaria delle spese ordinarie, nonché la presentazione a tale organo parlamentare di un'informativa semestrale sulle singole linee essenziali della gestione finanziaria delle spese riservate.

In tale quadro, non sarebbe, dunque, affatto anomala la segretazione dell'esistenza e delle modalità dei finanziamenti di una singola struttura del Servizio.

3.4. — Non significativa sarebbe, per altro verso, la circostanza – su cui il ricorrente pone l'accento – che, nel caso di specie, gli interna corporis del SISMI non vengano in considerazione con riferimento ai rapporti tra l'intelligence italiana e quella di altri Stati, diversamente che nella fattispecie esaminata dalla sentenza n. 106 del 2009.

La conferma del segreto di Stato, ritenuta legittima da tale sentenza, è stata, infatti, giustificata non soltanto con la necessità di preservare la credibilità del Servizio italiano nell'ambito dei rapporti internazionali, ma anche, e più in generale, con l'esigenza – intrinseca alla qualità stessa del Servizio – di porre le proprie modalità organizzative e operative al riparo dagli ovvi ed esiziali rischi di una indistinta conoscibilità.

3.5. — Destinato all'insuccesso sarebbe, altresì, il tentativo del ricorrente di far emergere una discontinuità tra la giurisprudenza di questa Corte antecedente alla legge n. 124 del 2007 e la sentenza n. 106 del 2009, con riguardo ai limiti di sindacabilità degli atti di conferma del segreto di Stato.

Detta sentenza avrebbe ribadito, in realtà, senza riserve il consolidato principio per cui le modalità di esercizio del potere di individuazione delle notizie destinate a rimanere segrete nel supremo interesse alla sicurezza dello Stato, spettante al Presidente del Consiglio dei ministri, sono soggette a un sindacato esclusivamente parlamentare, stante la natura eminentemente politica delle sottostanti valutazioni e la spettanza al solo Parlamento del controllo nel merito delle più alte e gravi decisioni dell'Esecutivo. Tale principio – in precedenza riflesso nella disciplina dettata dall'art. 16 della legge n. 801 del 1977 – sarebbe stato, d'altra parte, pienamente confermato dalla legge n. 124 del 2007, nel regolare in modo più articolato il controllo esercitato dal COPASIR sulla politica informativa per la sicurezza dello Stato (art. 31).

3.6. — Neppure potrebbe accedersi, infine, alla tesi del Giudice perugino, secondo la quale l'atto di conferma del segreto resterebbe comunque sindacabile, sotto il profilo dell'adeguatezza della motivazione, dalla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione, quanto meno al fine di verificare «il rispetto dei limiti che inquadrano in un ambito costituzionalmente definito ed accettabile l'avvenuta opposizione/conferma del segreto».

Tale motivo di ricorso sarebbe inammissibile per genericità, stante la «palese […] inconsistenza» del parametro costituzionale alla cui stregua la Corte dovrebbe esercitare il suo ipotetico sindacato.

La tesi del ricorrente risulterebbe, in ogni caso, manifestamente infondata. L'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), con disposizione di chiara valenza sistematica, impone infatti alla Corte, nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, di astenersi da ogni valutazione di tipo politico e da ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento. La natura politica del potere di conferma del segreto di Stato renderebbe la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri assimilabile, per questo verso, a quella del Parlamento: con la conseguenza che, anche in sede di risoluzione dei conflitti tra poteri dello Stato insorti in tale materia, la Corte non potrebbe decidere sulla base di valutazioni di tipo politico, ma solo sulla scorta di considerazioni di stretto diritto positivo.

3.7. — In conclusione – secondo il resistente – gli atti impugnati risulterebbero pienamente legittimi, in quanto sorretti da motivazione non arbitraria o irrazionale, che si concreta nel riferimento alla riconducibilità delle notizie in essi indicate alle ipotesi normativamente previste di opposizione e conferma del segreto di Stato. Ciò che manca – né potrebbe essere altrimenti, a meno di vanificare le stesse ragioni dell'apposizione del segreto – è solo «la specifica indicazione delle ragioni di opportunità e soprattutto della valutazione di pertinenza delle circostanze prese in considerazione con le ipotesi normativamente ora previste nell'allegato al d.P.C.m. 8 aprile 2008».

4. — In prossimità dell'udienza pubblica, il giudice ricorrente ha depositato una memoria illustrativa, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

4.1. — In essa egli rammenta come il procedimento penale da cui il conflitto trae origine abbia preso avvio a seguito del sequestro eseguito il 5 luglio 2006 dalla Procura della Repubblica di Milano, nell'ambito di altro procedimento, presso la sede del SISMI di via Nazionale in Roma, gestita da Pio Pompa. Nell'occasione, era stato rinvenuto un archivio contenente un gran numero di dossier sulla vita, sull'attività e sugli orientamenti politici di funzionari dello Stato, giornalisti, parlamentari e magistrati e sulle attività di movimenti sindacali e associazioni di magistrati. Alla luce dei documenti sequestrati, la raccolta di informazioni sarebbe dovuta servire di base per iniziative volte a «delegittimare», tramite diffamazioni e calunnie, i soggetti «monitorati», in quanto «vicini a una determinata parte politica», avversa alla maggioranza di Governo del momento.

Si tratterebbe di materiale «inquietante», al punto da aver indotto il Parlamento a introdurre, con la legge n. 124 del 2007 – proprio a fronte dello scandalo seguito al sequestro di via Nazionale – il reato (severamente punito) di istituzione e utilizzazione di schedari informativi per finalità estranee agli scopi istituzionali del Sistema di informazione per la sicurezza, unitamente all'espresso divieto di istituzione, da parte del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) e dell'Agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI), di archivi diversi da quelli la cui esistenza sia stata ufficialmente comunicata al COPASIR (art. 26).

Sarebbe evidente, d'altro canto, come la formazione di dossier su magistrati, funzionari e giornalisti, ove giustificata solo dalle loro (reali o presunte) idee politiche e finalizzata a screditarli, non risponda alle finalità istituzionali dei servizi, ma costituisca, al contrario, una «attività deviata», «ai confini con l'eversione costituzionale». In nessun caso essa potrebbe ritenersi, quindi, coperta da segreto di Stato: secondo il costante orientamento della Corte costituzionale e

alla luce di quanto stabilito dapprima dall'art. 12 della legge n. 801 del 1977 e, oggi, dall'art. 39 della legge n. 124 del 2007, possono essere, infatti, oggetto di segreto di Stato le sole notizie la cui diffusione esponga a pericolo un ristretto catalogo di interessi "superiori" (integrità dello Stato anche in relazione ad accordi internazionali, difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati, relazioni internazionali, preparazione e difesa militare dello Stato). L'accertamento delle responsabilità penali per la formazione dei dossier rinvenuti in via Nazionale non solo non porrebbe affatto in pericolo i predetti interessi, ma, al contrario, sarebbe esso stesso necessario per la difesa di una istituzione posta dalla Costituzione a suo fondamento, vale a dire la magistratura.

4.2. — Tanto puntualizzato, il Giudice ricorrente rileva, altresì, come il Pollari e il Pompa, nelle memorie, rispettivamente, del 27 luglio e del 12 novembre 2009, si fossero entrambi difesi dal primo dei reati loro contestati (quello di peculato) sostenendo che i documenti sequestrati sarebbero stati raccolti, per la quasi totalità, dal Pompa anteriormente alla sua assunzione alle dipendenze del SISMI, e, in parte, anche prima dell'inizio della sua collaborazione esterna con il Servizio, avvalendosi di mezzi e risorse personali. Detta documentazione sarebbe stata, inoltre, formata sulla base di notizie tratte da organi di informazione e da internet.

Gli indagati avevano, tuttavia, contemporaneamente dedotto che, «per fornire ulteriori e decisivi elementi idonei a dimostrare in modo inconfutabile la totale insussistenza dei fatti ascritti», essi avrebbero dovuto riferire notizie coperte da segreto di Stato, concernenti gli «interna corporis» del Servizio. Entrambi avevano, quindi, opposto il segreto di Stato «su tutti i fatti descritti nell'ipotesi accusatoria».

Ad avviso del ricorrente, vi sarebbe una evidente contraddizione logica tra la tesi difensiva "principale" e l'opposizione del segreto. Se fosse vero, infatti, che il Pompa ha formato i dossier a proprie spese, si tratterebbe di un'attività del tutto estranea agli interna corporis del SISMI. Soprattutto, però, non si comprenderebbe come le notizie che entrambi gli indagati hanno sostenuto essere coperte da segreto di Stato possano valere a scagionare, al tempo stesso, sia l'uno che l'altro. Affermando di non poter dimostrare la propria innocenza se non svelando gli interna corporis del Servizio, il Pompa avrebbe, infatti, implicitamente sostenuto di aver agito in esecuzione di ordini e direttive di un suo superiore (con conseguente operatività della scriminante di cui all'art. 51 cod. pen.). Opponendo nei medesimi termini il segreto, il Pollari avrebbe lasciato intuire l'esatto contrario, ossia che esisterebbero prove del fatto che il Pompa abbia agito senza che egli, all'epoca direttore del Servizio, ne sapesse alcunché. In un simile contesto, non potrebbe quindi non sorgere il sospetto che almeno uno degli indagati abbia opposto il segreto, non già a tutela della salus rei publicae, quanto piuttosto per sottrarsi all'accertamento della sua responsabilità penale.

Considerazioni similari varrebbero anche in rapporto alla linea difensiva degli indagati relativa al secondo capo di imputazione (violazione di corrispondenza). Entrambi gli indagati avevano sostenuto, infatti, da un lato, che la corrispondenza interna all'associazione MEDEL sarebbe stata scaricata da siti internet liberamente accessibili, e, dall'altro, di trovarsi, tuttavia, nell'impossibilità di dimostrare in modo inconfutabile l'insussistenza del fatto, per «l'esistenza del segreto di Stato su circostanze fondamentali per la propria difesa»: segreto che avevano, quindi, nuovamente opposto «su tutti i fatti descritti nel capo di imputazione».

Nei medesimi ampi termini il segreto di Stato era stato opposto, infine, dal Pompa in relazione al terzo reato, a lui esclusivamente ascritto (possesso di notizie che nell'interesse dello Stato dovevano rimanere segrete).

In sostanza, dunque, gli indagati non avevano opposto il segreto di Stato a fronte di una specifica domanda loro rivolta dal pubblico ministero, o comunque in riferimento a una determinata notizia, ma lo avevano opposto in modo generico e onnicomprensivo su tutti i fatti loro contestati, asserendo che tale segreto sarebbe stato di ostacolo all'articolazione delle proprie difese e sostenendo, poi – in sede di udienza preliminare, dopo che era intervenuta la conferma del Presidente del Consiglio dei ministri – che, a fronte di ciò, il Giudice dell'udienza preliminare avrebbe dovuto necessariamente pervenire alla dichiarazione di non doversi procedere nei confronti di entrambi.

Al riguardo, il ricorrente dubita, tuttavia, che l'opposizione del segreto di Stato possa avere un oggetto così ampio e generico, da impedirgli di conoscere «l'intera fenomenologia del fatto in tutti i suoi elementi costitutivi». È, in effetti, possibile che una o più prove dell'esistenza di una causa di giustificazione, ovvero dell'estraneità dell'imputato ai fatti a lui addebitati, siano coperte da segreto di Stato, ma – affinché ciò possa portare a una pronuncia di non luogo a procedere – occorrerebbe quanto meno un «"principio di prova", ovvero la delimitazione del segreto in un contesto difensivo univoco e non contraddittorio».

4.3. — Il ricorrente osserva, per altro verso, come il pubblico ministero, con note del 27 ottobre e del 16 novembre 2009, abbia chiesto al Presidente del Consiglio dei ministri di confermare l'opposizione del segreto su quattro distinte circostanze, ritenute essenziali ai fini del procedimento penale.

Con riferimento ai primi due punti della richiesta, la conferma del segreto sarebbe illegittima sotto un duplice profilo.

In primo luogo, perché risulterebbe frutto di un travisamento dell'oggetto della richiesta. La Procura della Repubblica aveva chiesto, infatti, la conferma del segreto riguardo al «se» la sede di via Nazionale fosse stata finanziata dal SISMI, durante il periodo in cui era stato diretto dal Pollari, e al «se» il Pompa e la Tontodimamma fossero stati retribuiti dal Servizio. Il Presidente del Consiglio avrebbe confermato invece il segreto su circostanze diverse e ulteriori, non essenziali per il procedimento penale: vale a dire, non sull'«esistenza», ma sui «modi» e sulle «forme» di detto finanziamento e di dette retribuzioni.

La conferma sarebbe illegittima, in secondo luogo, perché la richiesta riguardava, per tale parte, circostanze palesemente non segrete. Sarebbe, infatti, notorio che il Pompa e la Tontodimamma siano stati alle dipendenze del SISMI, al punto che le qualifiche da essi rivestite risultano riaffermate dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri nelle note impugnate. Di conseguenza, risulterebbe del tutto pacifico che essi venissero retribuiti dal Servizio, in quanto collaboratori prima e dipendenti poi. Egualmente notoria sarebbe la circostanza che l'appartamento di via Nazionale nel quale è stato effettuato il sequestro fosse una sede del SISMI. Tale circostanza sarebbe stata, in effetti, anch'essa ribadita nelle note impugnate ed emergerebbe dalla stessa motivazione della sentenza n. 106 del 2009 di questa Corte – occupatasi, sotto altro profilo, del sequestro in questione – senza che nessuno, nel corso del giudizio, avesse dedotto trattarsi di una notizia coperta da segreto. D'altra parte, proprio perché si trattava di una sede del SISMI, sarebbe ovvio – e non certo segreto – che essa venisse finanziata dal Servizio.

Spostando l'attenzione dall'esistenza delle retribuzioni e dei finanziamenti alle «forme» e ai «modi» dei medesimi, le note del Presidente del Consiglio porterebbero all'assurdo risultato di rendere non utilizzabili nel processo circostanze ormai di pubblico dominio, la cui diffusione non creerebbe, dunque, alcun pericolo per le esigenze primarie che il segreto di Stato mira a tutelare.

Un discorso analogo varrebbe anche in rapporto alla conferma del segreto sul terzo punto della richiesta. L'oggetto di quest'ultima era unicamente il fatto che il Pompa e la Tontodimamma ricevessero ordini o direttive dal SISMI, e non già – come sembrerebbero supporre gli atti impugnati – l'esistenza di una specifica direttiva o la sua esibizione. D'altra parte, essendo notorio che il Pompa e la Tontodimamma siano stati alle dipendenze del Servizio, dovrebbe risultare pacifico – e non già segreto – che a essi venissero impartiti ordini e direttive.

Una ulteriore ragione di illegittimità degli atti impugnati, in rapporto ai tre punti in questione, risiederebbe nel fatto che il segreto potrebbe riguardare solo notizie o atti specifici, non essendo ipotizzabile che tutte le retribuzioni dei dipendenti dei servizi di informazione, tutte le spese sostenute per le loro sedi e tutte le direttive ad essi impartite siano coperte da segreto di Stato, e perciò non acquisibili e non utilizzabili dall'autorità giudiziaria.

In realtà, il vero e unico punto nodale – tra quelli oggetto della richiesta di conferma del segreto di Stato – ai fini della verifica della fondatezza delle difese dei due indagati sarebbe il quarto: sapere, cioè, se, nel procedere alla raccolta di informazioni su magistrati e altri soggetti considerati «ostili», il Pompa avesse o meno agito in esecuzione di ordini o direttive del Servizio.

Anche in relazione a tale punto, la conferma del segreto risulterebbe, peraltro, illegittima. Ove, infatti, una direttiva nei sensi indicati non esistesse, non si comprenderebbe quale sia l'oggetto del segreto. Qualora, al contrario, il direttore del SISMI avesse ordinato al Pompa e alla Tontodimamma la formazione dei dossier in questione, si tratterebbe di una gravissima deviazione dagli scopi istituzionali del Servizio, ai limiti del tentativo di eversione costituzionale, con la conseguenza che una simile direttiva non potrebbe mai essere coperta dal segreto di Stato.

4.4. — Gli atti impugnati sarebbero, infine, illegittimi perché, rendendo impossibile l'accertamento penale dei fatti, trasformerebbero l'opposizione del segreto di Stato in una sorta di «esimente in bianco».

Al riguardo, il ricorrente ricorda come il rapporto tra diritto di difesa dell'imputato e segreto di Stato sia stato al centro di un ampio dibattito. Nel vigore del codice di procedura penale del 1930, la giurisprudenza di legittimità aveva, in particolare, escluso che la disposizione di cui all'art. 352 di detto codice, in tema di opposizione del segreto di Stato, potesse applicarsi, oltre che al testimone, anche all'imputato, il quale, da un lato, aveva ampia libertà di articolare la propria difesa, anche rifiutandosi di rispondere alle domande che gli venivano rivolte, e, dall'altro, qualora si fosse trovato nella necessità di rivelare fatti coperti da segreto di Stato a fini difensivi, doveva ritenersi legittimato a farlo, rimanendo la sua condotta scriminata dall'art. 51 cod. pen.

Più di recente, il problema si era, peraltro, riproposto nel corso del processo relativo al sequestro di persona ai danni di [Nasr Osama Mustafa Hassan, alias] Abu Omar – da cui sono scaturiti i conflitti di attribuzione decisi dalla sentenza n. 106 del 2009 – giacché anche nell'occasione il generale Pollari aveva dedotto che esistevano prove della sua innocenza, non producibili in giudizio perché coperte da segreto di Stato.

Prima ancora che la Corte costituzionale si pronunciasse, era intervenuto, tuttavia, il legislatore con la legge n. 124 del 2007, il cui art. 41 vieta in termini generali ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio di riferire riguardo a fatti coperti dal segreto di Stato, e disciplina l'opposizione del segreto nel processo penale da parte di soggetti diversi dai testimoni, ivi compresi, dunque – secondo il ricorrente – gli imputati e le persone sottoposte alle indagini.

La citata disposizione – scaturita da un intenso dibattito parlamentare – non avrebbe, peraltro, affatto previsto che alla mera deduzione, da parte dell'imputato, dell'esistenza di non ben definite prove della sua innocenza coperte da segreto di Stato debba automaticamente seguire una pronuncia di proscioglimento. Essa avrebbe adottato, di contro, una soluzione «aperta» riguardo al problema dell'operatività della scriminante di cui all'art. 51 cod. pen., demandando, in sostanza, il bilanciamento dei valori in gioco – diritto di difesa e tutela del segreto – alle scelte difensive dell'imputato e alla valutazione del giudice.

In proposito, occorrerebbe anche considerare che, a differenza della legge n. 801 del 1977, la quale non delineava alcuna ipotesi di immunità sostanziale collegata all'attività dei servizi informativi (come rilevato anche dalla sentenza n. 110 del 1998 di questa Corte), la legge n. 124 del 2007 ha invece previsto una scriminante speciale per il personale dei Servizi di informazione e di sicurezza, fissandone, tuttavia, in modo puntuale presupposti e limiti di operatività, in modo da prevenire qualsiasi abuso (artt. 17, 18, 19 e 39). In particolare, è previsto, da un lato, che la scriminante operi solo in rapporto alle condotte indispensabili alle finalità istituzionali dei servizi e previa autorizzazione scritta del Presidente del Consiglio dei ministri; dall'altro, che la Corte costituzionale – adita in sede di conflitto di attribuzione – debba verificare l'esistenza dell'autorizzazione e valutarne la legittimità.

Alla luce di ciò, sarebbe, dunque, impensabile che gli agenti dei servizi imputati di un reato possano sottrarsi al giudizio penale semplicemente affermando che esistono prove della loro innocenza non acquisibili in quanto coperte da segreto di Stato. Proprio questa strategia difensiva sarebbe stata, per contro, avallata dal Presidente del Consiglio dei ministri nel caso di specie.

4.5. — A fronte di tutto ciò, sarebbe quindi necessario, ad avviso del ricorrente, da parte di questa Corte verificare la reale esistenza delle prove allegate dagli imputati e la legittimità della loro segretazione.

Ciò non significherebbe sindacare nel merito l'esercizio del potere di segretazione – operazione, questa, preclusa alla Corte, come ribadito dalla sentenza n. 106 del 2009 – ma soltanto controllare, in fatto, che non vi sia stato un palese abuso dell'istituto del segreto di Stato. Tale controllo potrebbe essere agevolmente svolto dalla Corte, nell'esercizio dei propri poteri istruttori, chiedendo al Presidente del Consiglio dei ministri l'ostensione degli atti in questione (se esistenti), non essendole il segreto di Stato in nessun caso opponibile (art. 41, comma 8, della legge n. 124 del 2007).

D'altra parte, ove pure riscontrasse l'esistenza di atti interni al Servizio che possano scriminare uno o entrambi gli imputati, la Corte non potrebbe comunque esimersi dal verificare se essi rispondano ai fini istituzionali dell'organismo, giacché, in caso contrario, essi non potrebbero essere considerati «interna corporis», né coperti da segreto di Stato.

5. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, insistendo per il rigetto del ricorso.

Nel ribadire e sviluppare le precedenti eccezioni e difese, il resistente si sofferma, in particolare, sulla non configurabilità del denunciato vulnus ai principi costituzionali in tema di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche, rilevando come – alla luce della speciale disciplina dettata dall'art. 29 della legge n. 124 del 2007, già richiamata in sede di costituzione in giudizio – i dati relativi ai finanziamenti dei servizi e alle modalità di gestione di tali finanziamenti debbano ritenersi, non già semplicemente suscettibili di segretazione, ma addirittura senz'altro coperti da segreto, nell'ottica di garantire l'efficienza e la funzionalità dei servizi stessi.

Né, d'altro canto, la suddetta disciplina speciale – segnatamente nella parte in cui prefigura un controllo di tipo esclusivamente politico sulla gestione delle spese riservate – contrasterebbe, sotto alcun profilo, con i parametri evocati dal ricorrente. Non pertinente sarebbe, infatti, il riferimento all'art. 81 Cost., trattandosi di disposizione che non riguarda la disciplina del controllo sulla gestione finanziaria dello Stato, ma la formazione della legge di bilancio. Dalla disposizione combinata degli artt. 100 e 103 Cost. – che attribuiscono alla Corte dei conti competenze relative al controllo preventivo e successivo in materia di contabilità pubblica e gestione finanziaria – non potrebbe, inoltre, desumersi l'illegittimità della sottrazione al sindacato giurisdizionale della gestione dei fondi riservati assegnati ai servizi, in quanto la concreta delimitazione delle competenze della Corte dei conti resterebbe comunque affidata alla discrezionalità del legislatore. Nella specie, d'altra parte, la previsione di un controllo esclusivamente politico sulle spese riservate non sarebbe affatto irragionevole, né contrastante con il principio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, enunciato dall'art. 97 Cost., trovando giustificazione nella specificità delle funzioni assolte dai servizi.

*Considerato in diritto*

1. — Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Perugia, nell'ambito di un processo penale che vede imputati un ex direttore del SISMI (il generale Nicolò Pollari) e un ex collaboratore e poi dipendente del medesimo Servizio (Pio Pompa), ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alle note del 3 dicembre 2009, n. 50067/181.6/2/07.IX.I, e del 22 dicembre 2009, n. 52285/181.6/2/07.IX.I, con le quali è stato confermato – nei termini ivi indicati – il segreto di Stato opposto dai sunnominati Pollari e Pompa in occasione dell'interrogatorio reso ai sensi dell'art. 415-*bis*, comma 3, del codice di procedura penale.

2. — Giova, al riguardo, preliminarmente riepilogare, nei suoi termini essenziali, la vicenda che ha dato origine al conflitto, quale emerge dalle deduzioni e dalle produzioni documentali delle parti.

Il processo di cui il ricorrente è investito trae origine dalla perquisizione e dal conseguente sequestro eseguiti il 5 luglio 2006 dalla Procura della Repubblica di Milano, nell'ambito di altro procedimento, presso la sede del SISMI di via Nazionale in Roma, che si deduce gestita dal Pompa. Nell'occasione, era rinvenuto un archivio contenente numerosi dossier sulla vita, sull'attività e sugli orientamenti politici di magistrati, funzionari statali, giornalisti e parlamentari e sulle attività di movimenti sindacali e associazioni di magistrati. Secondo l'ipotesi accusatoria, alla luce dei documenti sequestrati, detta raccolta di informazioni avrebbe avuto come obiettivo quello di screditare, mediante diffamazioni, calunnie e abusi di ufficio, i soggetti interessati, considerati «ostili» in ragione delle loro idee politiche.

A seguito di ciò, il Pollari e il Pompa erano sottoposti a procedimento penale in relazione – per quanto qui interessa – a due ipotesi di reato. Da un lato, quella di peculato aggravato continuato, per essersi appropriati, in concorso tra loro, di somme e di risorse materiali e umane del SISMI, impiegandoli per scopi palesemente estranei alle finalità istituzionali del Servizio, quale l'anzidetta attività di raccolta e trattamento di informazioni. Dall'altro, quella di violazione di corrispondenza aggravata continuata, per aver preso cognizione, sempre in concorso fra loro, della corrispondenza informatica inerente a una associazione di magistrati europei (la MEDEL). Al solo Pompa era contestato, inoltre, il delitto di cui all'art. 260, numero 3, del codice penale, per essere stato colto successivamente in possesso di documenti informatici atti a fornire notizie destinate a rimanere segrete nell'interesse dello Stato.

Ricevuto l'avviso di conclusione delle indagini preliminari, gli indagati chiedevano e ottenevano di essere sottoposti a interrogatorio, ai sensi dell'art. 415-*bis*, comma 3, cod. proc. pen. In tale sede, attraverso memorie che depositavano, contestavano entrambi gli addebiti loro mossi. Quanto al peculato, assumevano che la documentazione sequestrata apparteneva al Pompa, il quale l'avrebbe formata con risorse personali – per la quasi totalità prima della sua assunzione alle dipendenze del SISMI e, in parte, addirittura prima dell'inizio della sua collaborazione esterna col Servizio – avvalendosi di informazioni tratte da organi di informazione e da internet. Quanto alla violazione di corrispondenza, sostenevano – fermo quanto precede – che il materiale era stato scaricato da siti internet liberamente accessibili. Gli indagati soggiungevano, tuttavia, che per fornire ulteriori e decisivi elementi, atti a dimostrare in modo inconfutabile l'insussistenza dei fatti, avrebbero dovuto rivelare notizie coperte da segreto di Stato, in quanto inerenti agli «interna corporis» del Servizio (quali le direttive e gli ordini impartiti dalle autorità governative e dal direttore agli appartenenti all'organismo, la posizione del Pompa all'interno di questo, le risorse utilizzate per la sua attività e via dicendo). Di conseguenza, opponevano il segreto di Stato su tale complesso di circostanze e, in definitiva, «su tutti i fatti descritti» nei capi di imputazione. Analoga posizione assumeva il Pompa quanto al delitto di possesso di notizie destinate a rimanere segrete nell'interesse dello Stato, a lui ascritto in via esclusiva.

A fronte di ciò, il pubblico ministero chiedeva al Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), di confermare l'esistenza del segreto di Stato riguardo a quattro circostanze, la cui conoscenza era ritenuta essenziale per la definizione del procedimento; vale a dire se il SISMI, nel periodo in cui era stato diretto dal Pollari: *a)* avesse «finanziato in qualsiasi modo e forma, sia direttamente che indirettamente», la sede di via Nazionale, gestita dal Pompa»; *b)* avesse «retribuito economicamente, in qualsiasi modo e forma, direttamente o indirettamente», il Pompa o Jennj Tontodimamma; *c)* avesse «impartito ordini e direttive» ai medesimi; *d)* avesse, infine, «impartito ordini e direttive» al Pompa o alla Tontodimamma «di raccolta di informazioni su magistrati italiani o stranieri».

Con le note impugnate, il Presidente del Consiglio dei ministri confermava il segreto relativamente a «modi e forme dirette e indirette di finanziamento per la gestione da parte di Pio Pompa della sede del SISMI in via Nazionale, a Roma, allorché il Servizio era diretto da Nicolò Pollari»; a «modi e forme di retribuzione, diretta o indiretta, di Pio Pompa e di Jennj Tontodimamma, collaboratori prima e dipendenti poi del SISMI, diretto da Nicolò Pollari»; nonché in relazione alle direttive e agli ordini impartiti al Pompa e alla Tontodimamma all'interno del Servizio. La conferma del segreto veniva motivata con l'esigenza di tutela degli «interna corporis» del SISMI, nell'ottica di non rendere di

pubblico dominio le modalità di organizzazione e le tecniche operative del Servizio: profili che – alla luce di quanto chiarito da questa Corte con la sentenza n. 106 del 2009, nonché di quanto stabilito dalla vigente normativa, e segnatamente dal d.P.C.m. 8 aprile 2008 – rientrerebbero tra quelli suscettibili di protezione a mezzo del segreto di Stato.

Ad avviso del giudice ricorrente, gli atti impugnati – da reputare rilevanti ai fini dei provvedimenti che egli è chiamato ad adottare a conclusione dell'udienza preliminare – sarebbero illegittimi sotto più profili e, di conseguenza, lesivi delle proprie attribuzioni giurisdizionali, costituzionalmente garantite.

3. — Va confermata, anzitutto, l'ammissibilità del conflitto – già dichiarata da questa Corte, in sede di prima e sommaria delibazione, con l'ordinanza n. 376 del 2010 – sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi.

Quanto ai primi, sussiste la legittimazione attiva del ricorrente Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Perugia, a fronte della costante giurisprudenza della Corte, che riconosce ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione a essere parti nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto competenti, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono (con specifico riferimento ai conflitti concernenti il segreto di Stato, sentenza n. 106 del 2009; con riguardo alla legittimazione passiva, sentenze n. 487 del 2000 e n. 410 del 1998).

Sussiste, del pari, la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, non solo in base alla legge n. 124 del 2007, ma – come questa Corte ha avuto modo di chiarire (sentenza n. 86 del 1977) – anche alla stregua delle norme costituzionali che ne determinano le attribuzioni (sentenza n. 106 del 2009; con riferimento alla legittimazione attiva, altresì, sentenze n. 487 del 2000, n. 410 e n. 110 del 1998).

Quanto, poi, al profilo oggettivo, il conflitto riguarda attribuzioni costituzionalmente garantite inerenti, da un lato, all'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice dell'udienza preliminare e, dall'altro, alla salvaguardia della sicurezza dello Stato attraverso lo strumento del segreto, la cui tutela, mediante la sua opposizione e conferma, è attribuita alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, sotto il controllo del Parlamento (sentenza n. 487 del 2000). La possibilità che gli atti di conferma del segreto di Stato formino oggetto di conflitto di attribuzione è, d'altra parte, espressamente prevista dalla normativa in vigore (art. 202, comma 7, cod. proc. pen. e, per quanto qui interessa, art. 41, comma 7, della legge n. 124 del 2007).

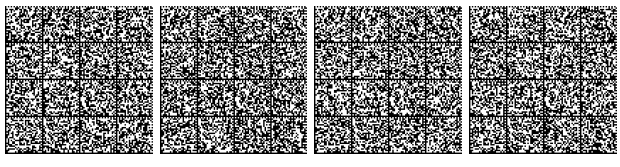
4. — Nel merito, il ricorso non è fondato.

5. — Questa Corte ha già avuto modo di rimarcare la perdurante attualità, anche dopo le innovazioni introdotte dalla legge n. 124 del 2007, dei principi enunciati dalla propria pregressa giurisprudenza in ordine al fondamento costituzionale dell'istituto del segreto di Stato: principi che – nel dare ragione e nel segnare, al tempo stesso, i limiti della sua prevalenza rispetto alle contrapposte esigenze dell'accertamento giurisdizionale – si presentano, «all'evidenza, non cedevoli né manipolabili alla luce dei possibili mutamenti di fatto indotti dal passare del tempo» (sentenza n. 106 del 2009). Si tratta, d'altra parte, di principi ai quali il legislatore ha inteso concretamente uniformare la disciplina della materia, recata dapprima dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato) e, attualmente, dalla citata legge n. 124 del 2007.

Secondo quanto chiarito dalla Corte, l'istituto in questione può rinvenire la sua base di legittimazione esclusivamente nell'esigenza di salvaguardare supremi interessi riferibili allo Stato-comunità, ponendosi quale «strumento necessario per raggiungere il fine della sicurezza», esterna e interna, «dello Stato e per garantirne l'esistenza, l'integrità, nonché l'assetto democratico»: valori che trovano espressione in un complesso di norme costituzionali, e particolarmente in quelle degli artt. 1, 5 e 52 Cost. (sentenza n. 110 del 1998; in prospettiva analoga, sentenze n. 106 del 2009, n. 86 del 1977 e n. 82 del 1976). A tali indicazioni intende rispondere la definizione del profilo oggettivo del segreto di Stato, offerta dall'art. 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007 (che sostituisce in ciò, con limitate modifiche, il previgente art. 12 della legge n. 801 del 1977), ove si prevede che sono coperti dal segreto «gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recare danno all'integrità della Repubblica, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, all'indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato».

Rispetto ai valori considerati, altri valori – pure di rango costituzionale primario – sono "fisiologicamente" destinati a rimanere recessivi. La caratterizzazione come strumento di salvaguardia della salus rei publicae rende ragione, in particolare, del fatto che il segreto di Stato si presti a fungere da «sbarramento» all'esercizio della funzione giurisdizionale, e segnatamente di quella volta all'accertamento delle responsabilità individuali per fatti previsti dalla legge come reato. La sicurezza dello Stato costituisce, infatti, un «interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca […] la esistenza stessa dello Stato», del quale la giurisdizione costituisce soltanto «un aspetto» (sentenze n. 106 del 2009, n. 110 del 1998 e n. 86 del 1977).





In un equilibrato bilanciamento dei valori coinvolti, il segreto di Stato può valere, peraltro, esclusivamente a «inibire all'autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente utilizzare» – tanto in via diretta che indiretta – «gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto». Non è, di contro, preclusa all'autorità giudiziaria la possibilità di procedere per i fatti oggetto della notitia criminis in suo possesso, qualora «disponga o possa acquisire per altra via elementi […] del tutto autonomi e indipendenti dagli atti e documenti coperti da segreto» (sentenze n. 106 del 2009, n. 410 e n. 110 del 1998). Si tratta di enunciati, anche in questo caso, puntualmente recepiti nell'ambito della vigente disciplina processuale (art. 202, commi 5 e 6, cod. proc. pen. e art. 41, commi 5 e 6, della legge n. 124 del 2007).

Questa Corte ha ribadito, per altro verso, il carattere ampiamente discrezionale e la natura squisitamente politica della valutazione – spettante al Presidente del Consiglio dei ministri – in ordine ai mezzi idonei e necessari per garantire la sicurezza dello Stato, sulla cui base ha luogo l'individuazione delle notizie che, nel supremo interesse alla salus rei publicae, sono destinate a rimanere segrete. Conseguenza ne è che – ferme restando le competenze della Corte in sede di conflitto di attribuzione – il sindacato sulle modalità di esercizio del potere di segretazione resta affidato in via esclusiva al Parlamento, essendo, quella parlamentare, «la sede normale di controllo nel merito delle più alte e più gravi decisioni dell'Esecutivo», con esclusione di qualsiasi sindacato giurisdizionale al riguardo (sentenze n. 106 del 2009 e n. 86 del 1977).

6. — Il tratto peculiare della vicenda che ha dato luogo al conflitto di attribuzione oggi in esame risiede, peraltro, nel fatto che il segreto di Stato è stato opposto da due persone sottoposte alle indagini, in occasione dell'interrogatorio da esse stesse richiesto ai sensi dell'art. 415-*bis*, comma 3, cod. proc. pen. In particolare, come già ricordato, gli indagati – facenti parte del personale del SISMI all'epoca dei fatti loro contestati, l'uno quale direttore, l'altro quale collaboratore e poi come dipendente – hanno sostenuto che, per potersi difendere in modo compiuto, dimostrando inconfutabilmente l'insussistenza dei fatti loro contestati, avrebbero dovuto esporre circostanze non suscettibili di rivelazione, in quanto coperte dal segreto di Stato.

6.1. — Nel sollevare il conflitto, il giudice ricorrente muove dal presupposto interpretativo – condiviso dal pubblico ministero, allorché ha richiesto al Presidente del Consiglio dei ministri la conferma del segreto – che la situazione di fatto considerata ricada nella previsione dell'art. 41 della legge n. 124 del 2007, alla luce della quale anche l'imputato e la persona sottoposta alle indagini dovrebbero ritenersi attualmente compresi nel novero dei soggetti abilitati a opporre il segreto di Stato.

Tale postulato ermeneutico – sulla cui base il ricorrente reputa rilevanti l'opposizione e la conferma del segreto già nella fase processuale in corso (quella dell'udienza preliminare) – appare, in sé, corretto.

6.2. — La tematica involge evidentemente il problema delle interferenze fra il segreto di Stato e un ulteriore valore costituzionale primario, rientrante tra i diritti fondamentali dell'individuo: ossia il diritto di difesa. Gli interrogativi che, al riguardo, tradizionalmente si pongono sono di duplice ordine: da un lato, se l'imputato sia abilitato a rivelare all'autorità giudiziaria circostanze coperte da segreto di Stato, ove ciò appaia necessario al fine di evitare una condanna ingiusta; dall'altro, quali siano gli effetti della eventuale opposizione del segreto.

Anteriormente alla riforma operata dalla legge n. 124 del 2007, era opinione largamente maggioritaria che al primo quesito – la cui risoluzione condiziona evidentemente quella del secondo – dovesse rispondersi in senso affermativo.

Nel vigore del codice di procedura penale del 1930, la Corte di cassazione escluse, in particolare, che l'imputato rientrasse fra i destinatari della disciplina dettata dall'art. 352 di quel codice (come sostituito dall'art. 15 della legge n. 801 del 1977), che, dopo aver imposto ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio di astenersi dal deporre su fatti coperti da segreto di Stato, prefigurava, in presenza della relativa dichiarazione, una procedura di interpello del Presidente del Consiglio dei ministri, destinata (come l'attuale) a sfociare – in caso di conferma del segreto e ove la conoscenza della notizia riservata apparisse essenziale – nella dichiarazione di non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato. Al riguardo, si osservò come – al di là dell'ambiguità della locuzione impiegata nel dettato normativo («non debbono essere interrogati») – la collocazione della disposizione in un capo dedicato ai testimoni, il riferimento alla testimonianza, contenuto nella rubrica, e la prevista esclusione dell'azione penale per il delitto di falsa testimonianza, nel caso di conferma del segreto, rendessero palese che la disciplina in discorso atteneva unicamente a coloro i quali venissero sentiti in qualità di testi. Decisivo sarebbe stato, peraltro, l'argomento basato sulla *ratio* della norma, identificabile segnatamente nel fine di tutelare il testimone – il quale si trovasse gravato dal divieto di rivelare notizie coperte da segreto di Stato – rispetto al rischio di incriminazione per falsa testimonianza, sotto il profilo della reticenza. Analoga esigenza non sarebbe stata, di contro, ravvisabile in rapporto alla persona interrogata in qualità di imputato, avendo costui ampia libertà di articolare la propria difesa, anche rifiutandosi di rispondere, senza il rischio di vedersi addebitato il reato di cui all'art. 372 cod. pen., essendogli inibite solo le dichiarazioni integranti il delitto di calunnia. Sul fronte opposto, l'imputato avrebbe potuto, d'altra parte, rendere tutte le dichiarazioni idonee a provare la propria innocenza, ove pure implicassero la rivelazione di notizie coperte da segreto di Stato, senza rendersi

con ciò responsabile del delitto di cui all'art. 261 cod. pen., rimanendo la sua condotta scriminata, ai sensi dell'art. 51 cod. pen., dall'esercizio del diritto di difesa, garantito come «inviolabile» dall'art. 24, secondo comma, Cost. (Corte di cassazione, sezione VI, 10 marzo 1987-8 maggio 1987, n. 5752).

6.3. — Secondo l'orientamento dominante, la situazione non sarebbe mutata con l'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988, alla luce del quale la conclusione dianzi ricordata si sarebbe, anzi, imposta con ancora maggiore evidenza: ciò, pur dopo la caduta del riferimento alla testimonianza nella rubrica dell'originario art. 202 – in cui le statuizioni dell'art. 352 del codice abrogato erano refluite – e la scomparsa, nel testo della norma, della previsione dell'improcedibilità dell'azione penale per il delitto di falsa testimonianza. Se per un verso, infatti, la disposizione risultava collocata nel Capo I del Titolo II del Libro III del codice, relativo alla prova testimoniale, ben distinto dal Capo II, dedicato all'«Esame delle parti»; per altro verso, sul piano letterale, il comma 1 dell'art. 202 enunciava, a carico dei pubblici funzionari, il solo «obbligo di astenersi dal deporre», senza il concorrente ambiguo richiamo al divieto di interrogarli, mentre i successivi commi 2 e 4 recavano espressi ed esclusivi riferimenti al «testimone». Significativa appariva, inoltre, la circostanza che l'art. 209 del nuovo codice, nell'estendere all'esame dell'imputato talune regole proprie della testimonianza, non operasse alcun rinvio all'art. 202.

A fronte di tale dato normativo, il divieto di rendere dichiarazioni su fatti coperti da segreto di Stato – e la speciale ipotesi di chiusura del processo ad esso eventualmente connessa, ai sensi dell'art. 202, comma 3 – non avrebbero potuto essere, dunque, invocati dall'imputato (o dalla persona sottoposta alle indagini). Questi ultimi avrebbero continuato, di contro, a godere della più ampia libertà di manovra, in ossequio al precetto di cui all'art. 24, secondo comma, Cost. (e, indi, anche a quello di cui al novellato art. 111, terzo comma, Cost., nella parte in cui riconosce all'imputato il diritto di difendersi provando), potendo scegliere se tacere o rendere dichiarazioni, anche sui fatti coperti da segreto di Stato, o persino di produrre prove a loro sostegno. La rivelazione – ove necessaria a fini difensivi – non sarebbe risultata in ogni caso punibile, operando la causa di giustificazione dell'esercizio di un diritto, di rango primario.

6.4. — La disciplina della materia è stata, tuttavia, significativamente innovata, sotto il profilo che interessa, dalla legge n. 124 del 2007. Se pure, infatti, l'avvenuta riscrittura dell'art. 202 cod. proc. pen. non ha inciso sull'esclusiva riferibilità della norma codicistica al testimone, questa viene ad essere però affiancata da una disposizione parallela, collocata al di fuori del codice (l'art. 41 della stessa legge n. 124 del 2007), che, nel ricalcarne in larga misura le cadenze, non incontra – né sul piano sistematico, né su quello letterale – limiti applicativi correlati alla veste processuale del dichiarante.

La nuova disposizione – scaturita da un ampio dibattito parlamentare, il quale attesta come il tema che qui interessa sia stato ben presente al legislatore – stabilisce, infatti, in termini indistinti, che «ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati e agli incaricati di pubblico servizio è fatto divieto di riferire riguardo a fatti coperti da segreto di Stato» (comma 1, primo periodo). Tale statuizione – che, come precetto sostanziale, risulterebbe superflua, posto che la rivelazione di un segreto di Stato, da chiunque effettuata, integra un illecito penale (art. 261 cod. pen.), costituendo, perciò stesso, una condotta vietata – è destinata in realtà ad assumere, negli intenti del legislatore, una valenza precipuamente processuale, come emerge dalla successiva previsione del secondo periodo del comma 1, ove è stabilito che in ogni stato e grado del procedimento penale «salvo quanto disposto dall'art. 202 del codice di procedura penale, […] se è stato opposto il segreto di Stato, l'autorità giudiziaria ne informa il Presidente del Consiglio dei ministri, nella sua qualità di Autorità nazionale per la sicurezza, per le eventuali deliberazioni di sua competenza».

Lo stesso art. 41 replica indi i contenuti del novellato art. 202 cod. proc. pen., in ordine alla procedura di interpello del Presidente del Consiglio dei ministri e ai relativi effetti (commi da 3 a 8), salvo un non trascurabile elemento differenziale. Di fronte all'opposizione del segreto, l'autorità giudiziaria è tenuta, infatti, a chiederne la conferma al Presidente del Consiglio dei ministri, non in ogni caso – come previsto dalla norma del codice – ma solo quando ritenga «essenziale quanto coperto dal segreto per la definizione del processo» (comma 2). Si tratta, dunque, di un vaglio di «essenzialità» preliminare alla richiesta di conferma, che si aggiunge a quello, successivo alla conferma stessa, previsto ai fini dell'eventuale pronuncia della sentenza di non doversi procedere (comma 3 dell'art. 41 della legge n. 124 del 2007, in parallelo a quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 202 cod. proc. pen. per il testimone).

Come già incidentalmente rilevato da questa Corte (sentenza n. 106 del 2009), mediante la disposizione considerata il legislatore è venuto a conferire portata generale al vincolo di riserbo, in sede processuale, dei pubblici funzionari riguardo alle notizie coperte da segreto di Stato, con previsione che – estrapolata da una specifica sedes materiae – si presta a ricomprendere, nella sua genericità, anche l'imputato e la persona sottoposta alle indagini, pure in assenza di espliciti riferimenti a tali figure. Non appare in effetti significativa, in senso contrario, la circostanza che la norma faccia uso del verbo «riferire» («è fatto divieto di riferire»), generalmente impiegato dal codice di rito con riguardo agli apporti conoscitivi offerti da soggetti diversi dall'imputato (quali, in specie, i testimoni, i periti, i consulenti tecnici o la polizia giudiziaria, laddove, invece, nel lessico codicistico, l'imputato «dichiara», «espone» o «risponde»). A fronte

dell'ampia portata del precetto in questione – rivolto all'intera platea dei soggetti sentiti in qualità diversa da quella di testimone – è, infatti, plausibile che il legislatore si sia avvalso del termine «riferire» nella sua accezione comune e corrente, espressiva di ogni forma di esposizione di fatti, da chiunque effettuata.

Sul piano teleologico, d'altra parte, occorre osservare come la normativa anteriore alla legge n. 124 del 2007 – nella lettura datane dall'orientamento interpretativo maggioritario – rimettesse, in pratica, all'imputato il bilanciamento tra il diritto individuale di difesa e il supremo interesse alla sicurezza della Repubblica, conferendogli una facoltà di scelta che poneva, peraltro, a suo esclusivo carico i "costi" dell'eventuale opzione per il secondo dei due valori. Rivelando il segreto, l'imputato avrebbe potuto, infatti, ottenere una pronuncia assolutoria a detrimento della sicurezza nazionale; scegliendo invece di tacere, avrebbe preservato quest'ultima, esponendosi però al rischio di una condanna ingiusta.

L'assetto considerato – nel quale era comunque insita la preminenza delle esigenze difensive individuali rispetto a quelle di protezione della sicurezza dello Stato, quante volte l'imputato non ritenesse di dover affrontare il predetto rischio – non valeva, peraltro, neppure ad assicurare una tutela indefettibile dell'altro interesse pubblico in gioco, rappresentato dal regolare esercizio della giurisdizione penale. Depositario della prova di innocenza avrebbe potuto essere, infatti, non già direttamente l'imputato, ma un testimone qualificato addotto dalla difesa, rispetto al quale avrebbe comunque operato l'obbligo di astensione dal deporre: con la conseguenza che, in tale evenienza, la notizia segreta avrebbe potuto essere svelata dall'imputato nell'esporre la sua tesi difensiva e nell'articolare le relative prove, senza tuttavia che la giustizia penale potesse seguire il suo ordinario corso, dovendosi comunque adottare una pronuncia di non liquet, ai sensi dell'art. 202, comma 3, cod. proc. pen., di fronte alla conferma del segreto sulle prove decisive richieste a sostegno di detta tesi.

Il nuovo art. 41 della legge n. 124 del 2007 muta i termini del bilanciamento. L'imputato viene a essere, infatti, per un verso, incluso tra i titolari del potere-dovere di opporre il segreto di Stato, ma, al tempo stesso, sottratto – ove tenga la condotta conforme all'esigenza di protezione della sicurezza nazionale – al rischio di una indebita affermazione di responsabilità penale. Lo Stato – mirando all'"autoconservazione" – richiede, cioè, anche alla persona sottoposta a processo il silenzio sulla notizia coperta da segreto, esigendo dalla giurisdizione un possibile esito processuale scevro da connotati negativi nei confronti del giudicabile (la dichiarazione di non doversi procedere), fermo restando il vaglio di "essenzialità" rimesso all'autorità giudiziaria.

7. — Appurato, dunque, che anche l'imputato e l'indagato sono attualmente abilitati a opporre il segreto di Stato, non occorre affrontare in questa sede l'ulteriore problematica evocata dal giudice ricorrente nella memoria: stabilire, cioè, se – e in quali termini – la nuova disciplina resti comunque "permeabile" all'operatività della scriminante prevista dall'art. 51 cod. pen., nel caso in cui i soggetti in questione violino il divieto di rivelazione del segreto nell'esercizio del proprio diritto di difesa (soluzione a sostegno della quale militano, in effetti, anche talune indicazioni ricavabili dai lavori parlamentari relativi alla legge n. 124 del 2007). L'evenienza dianzi indicata non risulta essersi, infatti, verificata nel caso in esame e non viene, perciò, in alcun modo in rilievo ai fini della decisione dell'odierno conflitto.

Non conferente, ai presenti fini, risulta anche l'altro rilievo del ricorrente, per cui, alla stregua del disposto dell'art. 41 della legge n. 124 del 2007, non sarebbe comunque sufficiente che l'imputato alleghi l'esistenza di imprecisate prove a discolpa, non acquisibili in quanto segrete – opponendo, come nel caso di specie, il segreto di Stato sull'intero capo di imputazione – per obbligare l'autorità giudiziaria a pronunciare una sentenza di non doversi procedere: giacché, se così fosse, l'opposizione del segreto finirebbe per trasformarsi, inammissibilmente, «in una sorta di esimente "in bianco" sempre a disposizione del personale dei Servizi». La declaratoria di improcedibilità presupporrebbe, di contro – sempre secondo quanto sostenuto dal ricorrente – «quanto meno un "principio di prova", ovvero la delimitazione dell'ambito del segreto in un contesto difensivo univoco e non contraddittorio»: condizioni – in assunto – non riscontrabili nel caso di specie, stante la sostanziale inconciliabilità dell'opposizione del segreto di Stato rispetto alla tesi difensiva prospettata in via "principale" dagli imputati e l'impossibilità, sul piano logico, che le circostanze che si deducono segrete risultino idonee a scriminarli entrambi.

Al riguardo, si deve peraltro osservare che, nella presente sede, la Corte non è chiamata a stabilire se il segreto di Stato sia stato opposto dagli indagati in modo appropriato e utile ai loro fini, né a determinare in quale modo la conferma del segreto sia destinata a influire sull'esito del processo penale in corso, spettando tali valutazioni all'autorità giudiziaria. Oggetto di scrutinio sono, di contro, unicamente gli atti di conferma del segreto concretamente adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri, in rapporto alla loro denunciata attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali del giudice ricorrente.

Come già rimarcato, l'art. 41, comma 2, della legge n. 124 del 2007 prevede che, di fronte all'opposizione del segreto, l'autorità giudiziaria debba procedere all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri solo se – e nei limiti in cui – la conoscenza delle circostanze sulle quali il segreto è stato allegato appaia «essenziale» per la definizione del processo. La previsione di tale vaglio selettivo preliminare – non richiesto dall'art. 202 cod. proc. pen. per l'ipotesi

in cui a opporre il segreto sia un testimone – appare giustificabile, sul piano logico, anche e proprio in considerazione della particolare posizione dell'imputato o dell'indagato, il quale, diversamente dal testimone, ha un interesse personale diretto nel procedimento, che potrebbe risultare eventualmente di pungolo all'allegazione pretestuosa del segreto al fine di sottrarsi all'accertamento delle proprie responsabilità, o anche solo di rallentarne il corso.

Nel caso di specie, è in fatto avvenuto che – a fronte di una opposizione del segreto di Stato in termini particolarmente ampi da parte degli indagati – il pubblico ministero, procedendo al suddetto vaglio preliminare, abbia chiesto al Presidente del Consiglio dei ministri di confermare l'esistenza del segreto limitatamente a quattro specifiche circostanze, reputate per l'appunto «essenziali» nell'ottica della definizione del processo. Ed è in rapporto alla risposta offerta a tale interpello – non già ai termini originari dell'opposizione del segreto da parte degli indagati – che lo scrutinio di questa Corte deve esplicarsi.

Risulta in pari tempo evidente come la valutazione di «essenzialità», effettuata in via preliminare dal rappresentante della pubblica accusa, non vincoli il giudice chiamato a verificare – "a valle" della conferma del segreto – se sussistano i presupposti per la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere, ai sensi dell'art. 41, comma 3, della legge n. 124 del 2007. In tale sede, il giudice potrà dunque stabilire, in piena autonomia, se le circostanze coperte da segreto debbano ritenersi effettivamente essenziali – tenuto conto del complesso degli altri elementi probatori legittimamente acquisiti o acquisibili e dei termini in cui il segreto di Stato è stato opposto – per la definizione del processo, segnatamente nella prospettiva della (possibile) dimostrazione dell'insussistenza dei fatti, dell'estraneità a essi degli imputati o dell'esistenza di eventuali cause di giustificazione.

Altrettanto evidente, d'altra parte, è che il vaglio di «essenzialità», prodromico all'adozione della pronuncia di non liquet, assuma connotazioni differenziate a seconda delle singole figure di dichiaranti nel processo, attualmente abilitate a opporre il segreto di Stato. Ove si tratti di testimone, tenuto a rispondere secondo verità alle specifiche domande che gli sono rivolte, occorre valutare direttamente quale contributo la conoscenza delle circostanze dedotte nei capitoli di prova potrebbe portare all'accertamento dei fatti e delle responsabilità; ove si tratti, invece, dell'imputato – che non ha obbligo di verità e che, come nel caso di specie, potrebbe opporre il segreto a prescindere da specifiche domande postegli in sede di interrogatorio o di esame – la verifica in questione, da condurre nella prospettiva dell'esercizio del diritto di difesa, assume inevitabilmente caratteristiche diverse. Al riguardo, non vi è dubbio che il riconoscimento dell'incidenza del segreto sul diritto di difesa non possa rimanere affidato alla mera attestazione del soggetto sottoposto a processo – che a quel riconoscimento ha interesse – ma debba poggiare su una prospettazione dotata di adeguato tasso di persuasività. L'inerenza del segreto al diritto di difesa si traduce in un fatto da cui dipende l'applicazione di norme processuali, anch'esso oggetto di prova ai sensi dell'art. 187, comma 2, cod. proc. pen., nel contraddittorio con le parti controinteressate, sia pure con le limitazioni necessariamente connesse all'esigenza di non rivelare indirettamente le notizie segrete, che imprimono alla relativa verifica i tratti di un giudizio di tipo eminentemente presuntivo. In tale appropriata cornice potrà tenersi, quindi, conto anche di elementi quali la coerenza e la plausibilità della prospettazione dell'imputato, in rapporto al complesso delle sue deduzioni difensive e di quelle dei coimputati che versino in posizione analoga.

Ma tutto ciò rientra nell'ambito di una indagine rimessa alla stessa autorità giudiziaria, senza investire la legittimità dell'atto di conferma del segreto. Nell'adottare quest'ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri non si pronuncia affatto sulla reale idoneità delle informazioni segretate a fornire prove decisive della non colpevolezza di chi ha opposto il segreto – apprezzamento che non gli compete – ma solo sull'attitudine di quelle informazioni a ledere, se divulgate, la sicurezza nazionale. Non si può pertanto parlare, sotto questo profilo – come fa il ricorrente – di illegittimo "avallo", da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, di una strategia difensiva basata su un presupposto, in assunto, distonico rispetto all'esigenza di non creare una "via di fuga" dalla responsabilità penale, fruibile ad libitum dal personale dei servizi informativi. La pertinenza del segreto al fatto oggetto di giudizio è affermata dall'imputato, non dal Presidente del Consiglio (fuori del caso previsto dall'art. 66, comma 2, disp. att. cod. proc. pen., che qui non viene in rilievo), e spetta esclusivamente al giudice valutarla.

8. — Fermi questi punti, occorre prendere anzitutto in esame, per ragioni di priorità logica, la censura sviluppata dal ricorrente nella memoria, secondo la quale – con riferimento ai primi tre punti della richiesta del pubblico ministero – la conferma del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe illegittima «in quanto frutto dell'errata individuazione dell'oggetto della richiesta».

Le circostanze in discussione – sulle quali il pubblico ministero aveva chiesto la conferma del segreto con note del 27 ottobre e 19 novembre 2009 – riguardavano segnatamente il fatto che il SISMI, durante il periodo in cui era stato diretto dal generale Pollari: *a)* avesse «finanziato in qualsiasi modo e forma, sia direttamente che indirettamente, la sede di Roma, via Nazionale, gestita da Pio Pompa»; *b)* avesse «retribuito economicamente, in qualsiasi modo e forma, direttamente o indirettamente» il Pompa o la Tontodimamma; *c)* avesse «impartito ordini o direttive» a questi ultimi.

Secondo il ricorrente, il Presidente del Consiglio dei ministri, travisando il contenuto della richiesta, avrebbe confermato il segreto su circostanze diverse da quelle indicate e non rilevanti ai fini del procedimento penale. Quanto ai primi due punti, il Presidente del Consiglio ha dichiarato, infatti, di confermare il segreto sui «modi» e sulle «forme» dei finanziamenti della sede di via Nazionale e delle retribuzioni del Pompa e della Tontodimamma, quando invece la richiesta atteneva unicamente alla loro esistenza (al «se», non al «come»). Analogamente, quanto al terzo punto, dalla motivazione degli atti di conferma si desumerebbe che il Presidente del Consiglio ha inteso segretare le direttive e gli ordini impartiti dal SISMI in rapporto al loro contenuto, trascurando il fatto che la richiesta aveva ad oggetto, anche in questo caso, solo il «se» il Pompa e la Tontodimamma avessero ricevuto ordini e direttive dal Servizio nel periodo considerato.

Al riguardo, occorre peraltro rilevare, in termini generali, che qualora il Presidente del Consiglio, richiesto di confermare il segreto di Stato su una determinata notizia, lo confermi su una notizia diversa, non essenziale ai fini del procedimento in corso, ciò non si traduce automaticamente in un motivo di illegittimità dell'atto di conferma, censurabile dall'autorità giudiziaria con lo strumento del conflitto di attribuzione. Nel caso considerato, infatti, non si assiste ad alcuna lesione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, giacché la conferma del segreto su una notizia diversa da quella cui atteneva la richiesta equivale, nei fatti, a mancata conferma del segreto su tale informazione, atta a rendere operante la previsione dell'art. 41, comma 4, della legge n. 124 del 2007 (in forza della quale «se entro trenta giorni dalla notificazione della richiesta il Presidente del Consiglio dei Ministri non dà conferma del segreto, l'autorità giudiziaria acquisisce la notizia e provvede per l'ulteriore corso del procedimento»).

Nel caso di specie, la richiesta del pubblico ministero di conferma del segreto – per i termini in cui era formulata – appariva, in realtà, suscettibile di venire riferita, riguardo ai primi due punti, tanto all'esistenza dei finanziamenti e delle retribuzioni in questione, quanto alle loro modalità (evocate, in specie, dalla formula «in qualsiasi modo e forma, direttamente o indirettamente»). La circostanza che il Presidente del Consiglio abbia confermato il segreto sul quomodo, e non anche sull'an, comporterà che solo in rapporto al primo operi lo «sbarramento» all'esercizio dei poteri dell'autorità giudiziaria conseguente alla conferma.

Analoga conclusione si impone in rapporto al terzo punto, laddove a fronte di una richiesta genericamente riferita al fatto che il SISMI abbia impartito ordini o direttive al Pompa e alla Tontodimamma, il Presidente del Consiglio ha confermato il segreto sulla scorta di una motivazione tale da rendere palese che l'esigenza di riserbo attiene al contenuto degli ordini e delle direttive («anche le direttive e gli ordini impartiti all'interno del Servizio possono costituire interna corporis da tutelare, se dalla loro divulgazione vengono in evidenza, come nel caso in esame, profili attinenti alle modalità organizzative ed a quelle tecnico-operative che è opportuno non disvelare»).

9. — Le considerazioni che precedono valgono anche a escludere l'ulteriore profilo di illegittimità, *in parte qua*, degli atti impugnati, connesso, in assunto, al fatto che – con riferimento ai tre punti considerati – la richiesta di conferma del segreto avrebbe avuto ad oggetto circostanze notorie e, perciò, insuscettibili di segretazione. Di pubblico dominio sarebbe, in specie – secondo il ricorrente – la circostanza che l'appartamento di via Nazionale, presso il quale è stato effettuato il sequestro di documenti che ha dato origine al processo, fosse una sede del SISMI (e, dunque, da esso finanziata), come pure notorio sarebbe il fatto che il Pompa e la Tontodimamma siano stati alle dipendenze del Servizio (ricevendo, perciò, da esso tanto emolumenti, quanto ordini e direttive), al punto che le rispettive qualifiche («collaboratori prima e dipendenti poi») risultano ribadite nelle stesse note di conferma del segreto.

A prescindere da ogni altra considerazione, è assorbente, al riguardo, il rilievo che la legittimità degli atti impugnati va valutata, non in base al tenore della richiesta di conferma del segreto, ma a quello della risposta. Nella specie – secondo la stessa prospettazione del ricorrente – la conferma del segreto, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, non ha avuto ad oggetto i fatti che si assumono notori (la generica esistenza dei finanziamenti, delle retribuzioni e delle direttive: vale a dire, l'an), ma altri fatti (le modalità degli uni e i contenuti delle altre) che non risultano essere tali.

10. — Quanto agli altri motivi di ricorso – che investono gli atti di conferma del segreto nella loro interezza (anche, dunque, per la parte rapportabile al quarto punto della richiesta, che il ricorrente reputa nodale ai fini del giudizio in corso, inerente al se il Pompa e la Tontodimamma avessero ricevuto ordini o direttive «di raccolta di informazioni su magistrati, italiani o stranieri») – il Giudice perugino assume che le notizie nella specie segretate esulerebbero dal novero di quelle suscettibili di tutela a mezzo del segreto di Stato ai sensi dell'art. 39, comma 1, della legge n. 124 del 2007 e del d.P.C.m. 8 aprile 2008, pure evocati negli atti impugnati. Si dovrebbe, infatti, escludere in radice che possano costituire oggetto di segreto di Stato notizie attinenti all'esistenza di finanziamenti, ordini e direttive dei servizi informativi finalizzati allo svolgimento di attività palesemente estranee alle finalità istituzionali dei servizi stessi, quali quelle contestate nella specie agli imputati. Ciò, tanto più alla luce delle previsioni dell'art. 26 della legge n. 124 del 2007 – che vieta, sotto comminatoria di severa sanzione penale, al personale del Sistema di informazione per la sicu-

rezza di istituire o utilizzare schedari informativi per scopi diversi da quelli istituzionali – e dell'art. 17 della medesima legge – che, nel prevedere una scriminante a favore del personale dei servizi che ponga in essere condotte costituenti reato, ne subordina l'applicabilità alla condizione che si tratti di condotte indispensabili alle finalità istituzionali degli organismi di appartenenza.

La tesi del ricorrente poggia, peraltro, su un presupposto inesatto: e, cioè, che il segreto di Stato, confermato dal Presidente del Consiglio dei ministri con gli atti impugnati, concerna direttamente le attività illegali ascritte agli imputati, quando, invece, esso si riferisce a notizie – pur se in qualche modo ricollegabili ai fatti per cui si procede – la cui propalazione è stata reputata suscettibile di esporre a indebita pubblicità le modalità organizzative e operative dei servizi.

La circostanza è di tutta evidenza con riguardo alla conferma del segreto sulle forme e modalità di finanziamento della sede di via Nazionale e di retribuzione del Pompa e della Tontodimamma: notizie che lo stesso ricorrente – come già segnalato – non reputa, peraltro, neppure essenziali per la definizione del processo.

Ma il rilievo vale anche in rapporto al contenuto degli ordini e delle direttive impartite ai sunnominati Pompa e Tontodimamma, sia nella loro generalità che con specifico riguardo a eventuali ordini o direttive «di raccolta di informazioni su magistrati, italiani o stranieri». A quest'ultimo proposito, occorre, in effetti, rimarcare come le richieste di conferma del segreto – e, parallelamente a esse, gli atti di conferma – risultino formulati in termini generici e indifferenziati, senza alcun riferimento né ai soggetti interessati (o ai criteri per la loro individuazione), né, soprattutto, alle finalità della raccolta di informazioni considerata. Non è consentito, pertanto, "interpretare" gli atti impugnati, nel senso di attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri l'intento di imporre, omisso medio, il vincolo del segreto su quanto costituisce il thema demonstrandum nel processo da cui il conflitto origina: e, cioè, sull'avvenuta formazione – nell'ambito del SISMI e con impiego delle relative risorse materiali e umane – di dossier su magistrati e altri soggetti, reputati «di parte politica avversa» rispetto alla maggioranza governativa, con lo specifico obiettivo di servirsi del materiale raccolto per "delegittimare" detti soggetti a mezzo di diffamazioni, calunnie e abusi di ufficio.

Cade, con ciò, l'argomento del ricorrente, per cui delle due l'una: o una direttiva nei termini appena ora indicati non esiste, e allora non vi sarebbe alcun segreto da tutelare; oppure esiste, ma allora non essa sarebbe "per definizione" tutelabile a mezzo del segreto di Stato, in quanto avente ad oggetto una attività «deviata» dei servizi. L'argomento non è, infatti, pertinente in rapporto al tenore degli atti di conferma del segreto di cui si discute, i quali – anche per quanto concerne la risposta fornita sul quarto punto della richiesta – non attengono all'esistenza o meno di una direttiva di tal fatta, ma hanno un oggetto più generico, non qualificato da riferimenti che evochino il carattere "non istituzionale" dell'attività in questione (e, anzi, presuppongono il contrario).

Per il resto, questa Corte ha già avuto modo di affermare che tra le notizie tutelabili a mezzo del segreto di Stato possono essere fatte rientrare anche quelle inerenti agli ordini e alle direttive impartiti dal direttore del servizio informativo (e, in specie, del SISMI, ora AISI) agli appartenenti al medesimo organismo: e ciò, non soltanto – come si sostiene nel ricorso – allorché emerga la necessità di «preservare la credibilità del Servizio nell'ambito dei suoi rapporti internazionali con gli organismi collegati» (ipotesi estranea al caso di specie), ma anche (e più in generale) in relazione all'«esigenza di riserbo» – addotta negli atti oggi impugnati – «che deve tutelare gli interna corporis di ogni Servizio, ponendo al riparo da indebita pubblicità le sue modalità organizzative ed operative» (sentenza n. 106 del 2009). Tale esigenza può profilarsi anche in rapporto ad altre procedure interne – quali, nella specie, quelle di finanziamento delle sedi operative e di corresponsione dei compensi a collaboratori esterni e dipendenti – la cui divulgazione si presti a pregiudicare la funzionalità dei servizi. Le modalità operative e organizzative dei servizi risultano d'altronde evocate – come lo stesso giudice ricorrente riconosce – in più punti dell'elenco delle «materie di riferimento» delle informazioni suscettibili di costituire oggetto di segreto di Stato, allegato al d.P.C.m. 8 aprile 2008 (in particolare, punti 6, 7 e 8): elenco peraltro solo esemplificativo (art. 5 del citato decreto).

11. — Contrariamente a quanto afferma il ricorrente, nessuna contraddizione è, per altro verso, ravvisabile tra la previsione, da parte dell'ordinamento, della punibilità di taluni fatti – e, segnatamente, di determinate condotte poste in essere dal personale dei servizi per finalità estranee a quelle istituzionali – e il riconoscimento della possibilità che, a seguito dell'opposizione e della conferma del segreto di Stato sugli «interna corporis» dei servizi stessi, l'accertamento dei predetti fatti in sede giurisdizionale rimanga inibito (in senso analogo, sentenza n. 106 del 2009).

Come già ricordato, infatti, l'opposizione del segreto di Stato, confermata dal Presidente del Consiglio dei ministri, inibisce all'autorità giudiziaria di acquisire e di utilizzare, anche in via indiretta, le notizie coperte dal segreto, ma non le impedisce di procedere in base a elementi autonomi e indipendenti da esse.

Peraltro quando pure la fonte di prova segretata risultasse essenziale e mancassero altre fonti di prova – con conseguente applicabilità delle disposizioni che impongono la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato (artt. 202, comma 3, cod. proc. pen. e 41, comma 3, della legge n. 124 del 2007) – non potrebbe scorgersi in ciò alcuna antinomia. Tale esito – espressamente previsto dalla legge – non è, infatti, che il portato della evidenziata preminenza dell'interesse della sicurezza nazionale, alla cui salvaguardia il segreto di Stato è preordinato, rispetto alle esigenze dell'accertamento giurisdizionale.

12. — Nella memoria, il ricorrente sostiene a più riprese – senza, peraltro, sviluppare ulteriormente l'argomento – che l'illegale attività di raccolta e trattamento di informazioni contestata agli imputati si porrebbe «ai confini con l'eversione costituzionale».

Deve tuttavia escludersi che, nella fattispecie in esame, possa venire in rilievo la regola secondo la quale «in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti […] eversivi dell'ordine costituzionale»: regola enunciata dall'art. 39, comma 11, della legge n. 124 del 2007, ma che – come ripetutamente sottolineato da questa Corte (sentenza n. 86 del 1977, nonché sentenze n. 106 del 2009 e n. 110 del 1998) – esprime un limite immanente in materia, non potendo il segreto di Stato fungere da ostacolo all'accertamento di fatti volti a minare quegli stessi valori che è destinato a preservare.

Affinché divenga operante tale limite non basta, in effetti, che il fatto oggetto di giudizio si ponga «ai confini» dell'eversione costituzionale, ma occorre che li superi. Nel caso di specie, tale evenienza non trova alcun riscontro nella formulazione del capo di imputazione. Posto che il delitto di cui all'art. 26, comma 3, della legge n. 124 del 2007 non può venire in rilievo, trattandosi di norma entrata in vigore successivamente ai fatti per cui si procede, agli imputati è contestato – con riguardo all'attività in questione – un reato contro la pubblica amministrazione legato all'indebito utilizzo di risorse pubbliche (il peculato), aggravato unicamente dalla finalità di eseguire altri reati (art. 61, numero 2, cod. pen.) e non anche dalla finalità di eversione dell'ordine democratico (art. 1, comma 1, del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, recante «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15). Questa Corte ha già avuto modo, d'altra parte, di rimarcare come connotato imprescindibile del fatto eversivo – in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità – sia la sua preordinazione «a sovvertire, disarticolandolo, l'assetto complessivo delle Istituzioni democratiche» (sentenza n. 106 del 2009): caratteristica che non appare riscontrabile nell'attività criminosa – per quanto grave – oggetto del giudizio in corso.

13. — Nelle considerazioni in precedenza svolte è insita anche l'infondatezza dell'ulteriore motivo di ricorso, relativo alla pretesa inconciliabilità degli atti impugnati – segnatamente in rapporto alla predetta imputazione per peculato – con i principi espressi, in materia di spesa pubblica, da un insieme di norme costituzionali (artt. 3, 81, 97, 100 e 103 Cost.): principi a fronte dei quali dovrebbe essere sempre garantito il controllo, anche giurisdizionale, sulla destinazione delle risorse affidate ai funzionari pubblici – compresi quelli appartenenti ai servizi informativi – e, in particolare, sul loro impiego per finalità conformi a quelle che detti funzionari sono tenuti a perseguire.

A prescindere da ogni rilievo in ordine alla conferenza dei parametri costituzionali evocati – contestata dal resistente – è dirimente, al riguardo, la considerazione che il principio di preminenza del supremo interesse alla sicurezza della Repubblica, protetto dal segreto di Stato, rispetto a quello del regolare esercizio della funzione giurisdizionale (e, in specie, della giurisdizione penale, che qui interessa) non viene meno – stante il suo fondamento giustificativo – per il solo fatto che si discuta dell'accertamento di responsabilità legate alla irregolare gestione di risorse pubbliche.

L'esigenza di riserbo sulle modalità di impiego dei fondi destinati ai servizi di informazione – stante la peculiare natura dei compiti a essi affidati – è tenuta, d'altra parte, in particolare considerazione dallo stesso art. 29 della legge n. 124 del 2007 – invocato dal ricorrente a conforto della sua tesi – il quale prevede, proprio per assecondare tale esigenza, forme speciali di controllo sulla gestione delle spese dei servizi, derogatorie rispetto a quelle ordinarie. In particolare, è previsto che le «spese riservate», diversamente da quelle «ordinarie», vengano inserite esclusivamente nel bilancio preventivo, ma non in quello consuntivo (comma 3, lettera *a)*, dovendo essere presentato, riguardo a esse, un rendiconto a parte, trimestrale, e una relazione finale, annuale, entrambi al Presidente del Consiglio dei ministri (comma 3, lettera *f)*, nonché una informativa semestrale sulle «linee essenziali della gestione» al COPASIR (comma 3, lettera *g)*, così da prefigurare un controllo di tipo precipuamente politico. Ciò dimostra come, nel contesto della disciplina che regola il funzionamento dei servizi, non possa ritenersi affatto anomala l'eventualità che il segreto di Stato risulti idoneo a incidere sul controllo giurisdizionale relativo alla destinazione delle dotazioni finanziarie.

14. — Il ricorrente censura, da ultimo, il fatto che, negli atti di conferma del segreto, il Presidente del Consiglio dei ministri non abbia comunque chiarito, «a mezzo di opportuna motivazione», le «ragioni della prevalenza della tutela degli "interna corporis" su ogni altro interesse tutelato da norme costituzionali»: indicazione che si dovrebbe ritenere, per contro, indispensabile alla luce dell'attuale quadro normativo – ispirato, in assunto, a un «sempre maggiore contem-

peramento tra le finalità del segreto di Stato e [gli] altri fondamentali interessi tutelati dalla Costituzione» – nonché del «principio di proporzionalità», affermato da questa Corte già nella sentenza n. 86 del 1977, a fronte del quale occorrerebbe sempre assicurare, in materia, «un ragionevole rapporto di mezzo a fine». In questa prospettiva, la tutela delle esigenze di riserbo sulle modalità organizzative e operative dei servizi non potrebbe essere indiscriminata – specie quando vengano in considerazione condotte del personale dei medesimi servizi costituenti reato – ma rimarrebbe subordinata alla effettiva preminenza, nel caso concreto, degli interessi alla cui salvaguardia il segreto di Stato è preordinato rispetto agli altri beni costituzionalmente protetti, tra cui quello della corretta amministrazione della giustizia. Su tali premesse, il ricorrente invita, quindi, la Corte a verificare «il rispetto dei limiti che inquadrano in un ambito costituzionalmente definito ed accettabile l'avvenuta opposizione/conferma del segreto»: ciò, in base all'assunto che, in sede di conflitto di attribuzione, debba ritenersi consentito alla Corte – diversamente che al giudice penale – «sindacare il corretto esercizio della discrezionalità» spettante al Presidente del Consiglio dei ministri in materia, «alla luce dei principi costituzionali e del loro corretto bilanciamento».

L'eccezione di inammissibilità della censura per «genericità», formulata dall'Avvocatura dello Stato sul rilievo che non si comprenderebbe in base a quale parametro costituzionale la Corte dovrebbe effettuare il sindacato richiestole, non è fondata. Nella prospettiva del ricorrente, i parametri che dovrebbero venire in considerazione sono evidentemente, da un lato, quelli che offrono il fondamento costituzionale del segreto di Stato, e, dall'altro, quelli che reggono l'esercizio della funzione giurisdizionale.

Nel merito, tuttavia, la tesi del ricorrente non può essere recepita.

Come già rimarcato, infatti, deve tenersi fermo – anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 124 del 2007 – quanto chiarito, a tale proposito, dalla pregressa giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 86 del 1977): e, cioè, che il giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine ai mezzi necessari o utili al fine di garantire la sicurezza della Repubblica, per il suo carattere squisitamente politico e ampiamente discrezionale, resta soggetto a un sindacato di tipo esclusivamente parlamentare, essendo quella parlamentare la sede istituzionale «di controllo nel merito delle più alte e gravi decisioni dell'Esecutivo» (sentenza n. 106 del 2009). Proprio a questo scopo, è previsto che il Presidente del Consiglio dei ministri debba dare comunicazione al COPASIR di ogni caso di conferma del segreto, «indicandone le ragioni essenziali», e che detto Comitato parlamentare, ove ritenga infondata l'opposizione del segreto, debba riferirne a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni (artt. 40, comma 5, e 41, comma 9, della legge n. 124 del 2007).

Nel conflitto di attribuzione che, in base alle espresse previsioni degli artt. 202, comma 7, cod. proc. pen. e 41, comma 7, della legge n. 124 del 2007, l'autorità giudiziaria può proporre nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte è chiamata, infatti, «a valutare la sussistenza o insussistenza dei presupposti del segreto di Stato ritualmente opposto e confermato, non già ad esprimere una valutazione di merito sulle ragioni […] del segreto stesso; giudizio quest'ultimo riservato, come si è precisato, in sede politica, al Parlamento» (sentenza n. 106 del 2009).

Ciò non toglie che la motivazione della conferma del segreto, anche nei confronti dell'autorità giudiziaria, sia comunque necessaria (sentenza n. 86 del 1977): essa è, del resto, espressamente richiesta dalla normativa in vigore (artt. 202, comma 5, cod. proc. pen., 66, comma 2, disp. att. cod. proc. pen. e, per quanto qui interessa, art. 41, comma, 5, della legge n. 124 del 2007). Ma lo è in una prospettiva diversa da quella ipotizzata dal giudice ricorrente e, al tempo stesso, distinta da quella della motivazione al Parlamento, come rivela anche la circostanza che il legislatore abbia disciplinato in modo autonomo e separato l'esposizione delle ragioni della segretazione nelle due sedi, giudiziaria e parlamentare (mentre, diversamente opinando, sarebbe bastato prescrivere la trasmissione al Comitato parlamentare di una copia del provvedimento già inviato al giudice all'esito della procedura di interpello). L'obbligo di motivazione, nel senso precisato, verso l'autorità giudiziaria non mira a permettere un sindacato sulle modalità di esercizio in concreto del potere di segretazione (precluso, come detto, in sede giurisdizionale), quanto piuttosto a giustificare, in termini congruenti e plausibili – nei rapporti tra poteri – lo «sbarramento» all'esercizio della funzione giurisdizionale conseguente alla conferma del segreto, dando atto delle considerazioni che consentono di ricondurre le notizie segretate agli interessi fondamentali riassumibili nella formula della sicurezza nazionale. Ed è solo quando la motivazione non risponda a tale scopo – denotando, con ciò, un possibile "sviamento" del potere di segretazione dai suoi fini istituzionali – che può ravvisarsi un vizio dell'atto suscettibile di denuncia davanti a questa Corte con lo strumento del conflitto di attribuzione.

La portata dell'obbligo motivazionale nei confronti dell'autorità giudiziaria risente naturalmente dell'esigenza di non vanificare lo stesso provvedimento cui accede, come avverrebbe se, con una descrizione particolareggiata, si lasciassero trapelare le informazioni su cui si intende mantenere il riserbo. Ma, fermo restando ciò, e per quanto qui più interessa, l'adeguatezza della motivazione all'autorità giudiziaria va rapportata anche alle caratteristiche della notizia sulla quale viene confermato il segreto, riflettendone il livello di specificità. Altro è che la conferma riguardi circo-

stanze puntualmente circoscritte, altro che – in correlazione al tenore della richiesta – essa investa, invece, notizie più generiche o, addirittura, di tipo "categoriale". Nella specie, la richiesta di conferma del segreto atteneva – per limitarsi all'unico profilo che il ricorrente reputa realmente significativo nel giudizio di cui è investito – al fatto che, nell'arco di un quinquennio, il SISMI avesse impartito ordini o direttive al Pompa o alla Tontodimamma per la «raccolta di informazioni su magistrati, italiani o stranieri», senza specificazione – come già rimarcato – né di nomi (o di criteri di "selezione" degli interessati), né di finalità. Di fronte a una richiesta di tale ampiezza può ritenersi, dunque, sufficiente a giustificare la conferma del segreto il richiamo, altrettanto generale, del Presidente del Consiglio dei ministri all'esigenza di non palesare indirettamente, tramite la rivelazione dell'esistenza e dei contenuti di detti ordini e direttive, le modalità e le tecniche operative dei servizi medesimi (comprensive anche dei relativi obiettivi generali). Al riguardo, si coglie, del resto, con immediatezza la sproporzione tra la specificità del tema di prova nel giudizio da cui trae origine il conflitto e l'ampiezza dell'area che, mediante il conflitto stesso, si vorrebbe sottrarre alla tutela apprestata dallo strumento del segreto.

15. — Neppure, poi, può essere accolta la diversa richiesta formulata dal giudice ricorrente nella parte conclusiva della memoria, laddove si sollecita questa Corte ad appurare – tramite opportuna indagine istruttoria – se, nell'ambito del materiale segretato, esistano realmente le asserite prove della non colpevolezza degli imputati e se le stesse «siano legittimamente coperte da segreto»: indagine, in assunto, pienamente praticabile – giacché, per espressa previsione dell'art. 41, comma 8, della legge n. 124 del 2007, «in nessun caso il segreto di Stato è opponibile alla Corte costituzionale» – e che non comporterebbe, altresì, secondo il ricorrente, un sindacato di merito sull'esercizio del potere discrezionale, ma solo la verifica, in fatto, che «non vi sia stato un palese abuso dell'istituto del segreto di Stato e che la sua opposizione non sia stato un mero escamotage degli indagati per sottrarsi ad un giudizio penale».

La richiesta in questione poggia, in effetti, su una non consentita sovrapposizione tra l'oggetto del processo penale, da cui il conflitto di attribuzione trae origine, e l'oggetto di quest'ultimo, mirando nuovamente a rimettere a questa Corte valutazioni che – in chiave prognostica – restano invece affidate all'autorità giudiziaria.

Come già sottolineato, nel momento in cui è chiamato a confermare il segreto di Stato da altri opposto nell'ambito di un procedimento penale, il Presidente del Consiglio dei ministri non si esprime in alcun modo sull'attitudine delle notizie in discussione a incidere sugli esiti del procedimento in corso – valutazione che non gli compete, essendo rimessa istituzionalmente al giudice di detto procedimento – ma solo sulla loro idoneità a compromettere, se propalate, la sicurezza nazionale. Correlativamente, l'atto di conferma del segreto non potrebbe essere ritenuto illegittimo da questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione, sulla base di una considerazione "eccentrica" rispetto ai suoi contenuti: e, cioè, a seguito dell'ipotetica verifica che il materiale segretato non fornisce, in realtà, elementi utili per la definizione del giudizio, siano essi a sostegno delle tesi dell'accusa, ovvero – come nel caso qui in esame – a supporto di quelle della difesa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che spettava al Presidente del Consiglio dei ministri emettere le note del 3 dicembre 2009, n. 50067/181.6/2/07.IX.I, e del 22 dicembre 2009, n. 52285/181.6/2/07.IX.I, con le quali è stata confermata, nei termini ivi indicati, l'esistenza del segreto di Stato opposto da Nicolò Pollari e da Pio Pompa nel corso di un procedimento penale a loro carico.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2011.

*Il Presidente:* QUARANTA

*Il Redattore:* FRIGO

*Il Cancelliere:* MELATTI

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2012.

*Il Direttore della Cancelleria:* MELATTI

**T_120040**

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **10**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 gennaio 2012*
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Istituzione della Consulta provinciale per l'immigrazione - Composizione - Previsione, tra i componenti, di una persona in veste di rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano - Ricorso del Governo - Denunciato coinvolgimento, deliberato unilateralmente, di organi dello Stato - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Violazione dei limiti entro cui la Provincia ha la potestà di emanare norme relative all'organizzazione amministrativa.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 6, commi 3, lett. *c)* e 6.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *g)*; statuto della Regione del Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, n. 1.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Assistenza sociale - Condizioni per l'accesso alle prestazioni di natura economica - Residenza e dimora stabile sul territorio provinciale per un periodo minimo di cinque anni (previsione già prefigurata in generale dalla norma recante le finalità della legge provinciale ai fini dell'accesso alle prestazioni ulteriori rispetto a quelle essenziali) - Ricorso del Governo - Denunciata contraddittorietà e irragionevolezza della prevista condizione rispetto all'impianto sistematico della stessa disciplina provinciale che dispone, come criterio fondamentale dell'erogazione dei servizi, l'uguaglianza degli interventi a parità di bisogno e di emarginazione sociale - Ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, per la inidoneità del requisito della mera durata della residenza o dimora per differenziare le diverse situazioni di bisogno o di emarginazione - Violazione dei limiti entro cui la Provincia ha la competenza a dettare disposizioni in materia di assistenza e beneficenza pubblica, a fronte dell'inosservanza dei principi fondamentali della materia dell'assistenza pubblica (art. 41 del d.lgs. n.286/1998, e art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000) che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno - Violazione della competenza esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni sociali - Lesione del principio della libera circolazione.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n 12, art. 1, comma 3, lett. *g)* secondo periodo, ultima parte, e art. 10, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 16, 117, comma secondo, lett. *m)*, e 120; statuto della Regione del Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, primo comma, n. 25.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Politiche abitative e di accoglienza - Requisiti igienico-sanitari, di idoneità abitativa degli alloggi, nonché requisiti inerenti al reddito minimo annuo, ai fini del ricongiungimento familiare - Applicazione dei requisiti previsti per i residenti nel territorio provinciale - Ricorso del Governo - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione, concernente, nella specie, il ricongiungimento familiare, disciplinato dall'art. 29, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998 - Esorbitanza della competenza legislativa provinciale .**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 12, comma 4.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *b)*; statuto della Regione del Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 10.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Formazione professionale per adulti e politiche del lavoro - Previsione che la Provincia promuova, per quanto di sua competenza, la piena attuazione nel suo territorio della Direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione, concernente, nella specie, l'ingresso e il soggiorno degli stranieri per finalità scientifica, disciplinato dall'art. 27-*ter* del d.lgs. n. 286/1998.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 13, comma 3.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *b)*.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Diritto allo studio - Provvidenze per favorire la frequenza scolastica o universitaria - Criterio di selezione degli aventi diritto - Durata della residenza sul territorio provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata contraddittorietà e irragionevolezza del previsto requisito rispetto alle finalità della disposizione - Disparità di trattamento tra situazioni analoghe, in contrasto con i criteri ricavabili dalla Costituzione, quali il bisogno della famiglia e la meritevolezza dello studente, per l'attribuzione delle suddette provvidenze - Violazione del diritto allo studio - Lesione del principio della libera circolazione.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 14, commi 3 e 5 e art. 16, commi 3 e 4.
– Costituzione, artt. 3, 16, 34, commi terzo e quarto, e 120.

**Straniero e apolide - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri - Modifiche di leggi provinciali, disposizioni finali e finanziarie - Sovvenzioni per l'apprendimento delle lingue straniere - Ammissione dei cittadini dell'Unione europea solo se residenti da almeno un anno nella Provincia - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di non discriminazione e del principio di libera circolazione all'interno dell'Unione - Violazione del principio di ragionevolezza per il trattamento ingiustificatamente diverso di situazioni di bisogno sostanzialmente identiche o analoghe.**

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, art. 16, comma 2.
– Costituzione, artt. 3, 16, 117, primo comma, e 120; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), artt. 18 e 45; Direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rapp.to e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Provincia Autonoma di Bolzano in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli della legge provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011 n. 12, pubblicata nel Bollettino Ufficiale del Trentino Alto Adige dell'8 novembre 2011 n. 45, limitatamente agli articoli 1, comma 3, lett. *g)* secondo periodo, ultima parte; 6, comma 3 lett. *e)* e comma 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, comma 3 e comma 5; 16 commi 2, 3 e 4.

## FATTO

La legge provinciale di Bolzano n. 12/2011 ha dettato disposizioni varie per l'«Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri». Come risulta dall'art. 2, destinatari delle disposizioni di questa legge «i cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea, regolarmente soggiornanti sul territorio provinciale, i rifugiati, gli apolidi, i richiedenti asilo ed i beneficiari di protezione sussidiaria nonché i titolari di protezione umanitaria».

Limitatamente agli articoli indicati in epigrafe, la legge provinciale è costituzionalmente illegittima e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2011, viene impugnata per i seguenti

## MOTIVI

1. L'art. 6, comma 1, prevede: «1. Ai fini dell'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri è istituita la Consulta provinciale per l'immigrazione. La Consulta è nominata dalla Giunta provinciale e rimane in carica per la durata della legislatura.». Con questa disposizione, nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di organizzazione provinciale, la Provincia ha dunque istituito un proprio organo, preposto ad esercitare le funzioni indicate

dal comma 2 dell'art. 6. Anche queste funzioni si svolgono interamente all'interno dell'azione legislativa e amministrativa della Provincia. Esse infatti consistono nel «*a)* presentare proposte alla Giunta provinciale per adeguare le norme provinciali alle esigenze che emergono in relazione al fenomeno migratorio;

*b)* formulare proposte sul programma pluriennale;

*c)* esprimere pareri su ogni altro argomento inerente alla materia dell'immigrazione, su richiesta della Giunta provinciale.»

Il comma 3 dell'art. 6 disciplina la composizione della Consulta provinciale per l'immigrazione. Nella lettera *c)* prevede che uno dei componenti sia «*c)* una persona in veste di rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano». Nel comma 6 l'art. 6 prevede infine che «6. I membri di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* ed *f)* possono essere sostituiti da una persona da essi delegata».

Disponendo in tal modo la Provincia ha attribuito funzioni obbligatorie, quali sono quelle di partecipazione ai lavori della Consulta tramite un componente titolare o delegato, ad organi dello Stato quali la Questura di Bolzano e il Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano; e prima ancora, ha obbligato tali organi a designare il proprio rappresentante nella Consulta. Più in generale, la Provincia ha unilateralmente coinvolto organi dello Stato nell'istituzione e composizione di un proprio organo.

In tal modo, la legge provinciale ha violato innanzitutto l'art. 117, comma 2 lett. *g)* Cost., il quale attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di «*g)* ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

Il carattere esclusivo della legislazione in questa materia comporta che una legge unilateralmente deliberata da una regione o da una provincia autonoma non possa attribuire ad organi dello Stato nuove competenze, o comunque condizionare l'esercizio delle competenze loro attribuite dalle leggi dello Stato.

Le citate disposizioni della legge provinciale impugnata violano inoltre l'art. 8, c. 1 n. 1 del d.P.R. n. 670/1972 (Statuto della Regione autonoma Trentino Alto Adige), giusta il quale «Le province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 4, nelle seguenti materie: 1) ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

Questa previsione chiaramente limita la potestà della provincia dì dettare norme relative all'organizzazione amministrativa ai soli organi della provincia stessa, e impedisce che nell'esercizio di tale competenza la provincia adotti disposizioni che finiscono con l'interferire con la potestà esclusiva dello Stato di organizzare le proprie strutture amministrative e di assegnare loro le competenze.

In materia, codesta Corte costituzionale con le sentenze n. 134 del 2004 e n. 30 del 2006, ha sottolineato che, pur nell'auspicio che «si sviluppino forme di collaborazione tra apparati statali, regionali, provinciali, tali forme di collaborazione e di coordinamento non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa, ma devono trovare fondamento e presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordo tra gli enti interessati».

Nel caso in esame non ricorre alcuna di queste condizioni, sicché l'unilaterale intervento legislativo attuato dalla provincia con l'art. 6, commi 3 lett. *c)* e 6 della legge impugnata deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

2. L'art. 10 della legge impugnata dispone: «Assistenza sociale.

1. Hanno accesso ai servizi sociali le cittadine e i cittadini stranieri con residenza e dimora stabile sul territorio provinciale. L'accesso è ulteriormente disciplinato dalla specifica normativa di settore, considerando il principio di interventi uguali a parità di bisogno e ispirandosi ai principi di prevenzione e rimozione delle situazioni di bisogno e di emarginazione sociale.

2. Per l'accesso alle prestazioni di natura economica è richiesto alle cittadine e ai cittadini stranieri di Stati non appartenenti alla Unione europea un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano.

3. In funzione della specifica finalità e natura delle prestazioni erogate, per le prestazioni per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali di cui all'art. 8 della legge provinciale 26 ottobre 1973, n. 69, e successive modifiche, possono essere previsti dalle disposizioni di settore periodi di residenza e dimora inferiori a quanto previsto dal comma 2.

4. La Provincia garantisce i livelli essenziali delle prestazioni previsti su tutto il territorio nazionale dalla normativa statale, tra cui le prestazioni per invalidi civili, ciechi civili e sordi di cui alla legge provinciale 21 agosto 1978, n. 46, e successive modifiche.»

Come si vede, la provincia ha ribadito il diritto dei cittadini stranieri di accedere ai servizi di assistenza sociale, e ha precisato che tale diritto è subordinato alla residenza o dimora stabile nel territorio provinciale. Ha inoltre stabilito che il criterio regolatore dell'erogazione delle prestazioni dovrà essere l'uguaglianza degli interventi a parità di bisogno.

Poste nel comma 1 tali premesse, la legge, tuttavia, nel comma 2 ha enucleato dall'insieme dei servizi di assistenza sociale quelli genericamente consistenti in «prestazioni di natura economica». Per l'accesso degli stranieri a tali servizi ha chiesto il requisito del periodo minimo di cinque anni di residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano. Disponendo in tal modo, l'art. 10 comma 2 ha inteso dare attuazione all'art. 1, comma 3, lett. *g)* secondo periodo della legge impugnata, giusta il quale «Per le cittadine e i cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea, l'accesso alle prestazioni, che vanno oltre le prestazioni essenziali, può essere condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata.».

Mentre non sussistono ostacoli di natura costituzionale a subordinare genericamente l'accesso degli stranieri alle prestazioni assistenziali alla residenza e dimora stabile nel territorio nazionale e nelle sue articolazioni, è costituzionalmente illegittimo prevedere che tale accesso possa essere subordinato, specificamente, ad una durata minima di tale residenza e dimora stabile, e in particolare ad una durata minima di cinque anni.

Tale previsione, prefigurata come possibilità generale e astratta nell'art. 1, comma 3 lett. *g)* secondo periodo, ultima proposizione, e specificata, con riferimento alle prestazioni a contenuto economico, dall'art. 10 comma 2 della legge impugnata, contrasta innanzitutto con l'art. 3 della Costituzione: da un lato, perché costituisce una disciplina manifestamente contraddittoria e irragionevole rispetto all'impianto sistematico della stesa disciplina provinciale dell'accesso degli stranieri all'assistenza; dall'altro, perché pone una ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche.

Per quanto riguarda la ragionevolezza, si è visto che l'art. 10 comma 1 della legge impugnata, dopo avere correttamente previsto che la residenza e dimora stabile nel territorio provinciale costituiscono presupposto dell'accesso ai servizi di assistenza sociale (in modo che sia assicurato il logico collegamento spaziale tra il bisogno dell'individuo e l'ente pubblico preposto a soccorrervi), dispone, del pari correttamente, che il criterio fondamentale dell'erogazione dei servizi deve essere l'uguaglianza degli interventi a parità di bisogno e di emarginazione sociale. È allora evidente l'irragionevolezza della previsione del comma 2, secondo cui proprio i più rilevanti servizi sociali, quali sono quelli a contenuto economico, siano ulteriormente subordinati alla durata almeno quinquennale della residenza e dimora stabile. Infatti, la durata minima della residenza o dimora non ha alcun collegamento necessario con l'entità del bisogno o con il grado di emarginazione. Persone immigrate nella provincia da paesi extracomunitari da meno di cinque anni, ma pur sempre stabilmente residenti o dimoranti in provincia, possono versare (e, anzi, è ragionevole presumere che versino) in condizioni di bisogno o di emarginazione maggiori di persone immigrate da cinque o più anni. È quindi irragionevole, e perciò contrario all'art. 3 cost. nella parte in cui questo pone il principio di ragionevolezza e proporzionalità della legge, prevedere nel comma 1 che l'erogazione degli interventi dovrà essere proporzionale al bisogno, e poi nel comma 2 escludere a priori dagli interventi più rilevanti intere categorie di soggetti, selezionate non in base all'entità o alla natura del bisogno, bensì in base ad un dato neutro, e al limite casuale, quale la durata *infra* o ultraquinquennale della residenza o dimora stabile.

L'art. 10 comma 2 (e l'art. 1 comma 3 lett. *g)* secondo periodo ultima parte, che ne costituisce la premessa) violano poi l'art. 3 cost. nella parte in cui questo pone direttamente il principio di uguaglianza, inteso come divieto di trattare in modo diverso situazioni identiche o analoghe. Infatti, come si è già evidenziato, la mera durata della residenza o dimora stabile non è circostanza idonea a differenziare in modo sostanziale le diverse situazioni di bisogno o di emarginazione. Non lo sarebbe neppure la durata (p. es. *infra* o ultraquinquennale) della situazione di bisogno o di emarginazione, visto che tali situazioni vanno comunque valutate nella loro consistenza e gravità intrinseca, di cui la durata può solo essere, ma non necessariamente è, un indice significativo (per cui una situazione di bisogno «più lunga» può ben essere intrinsecamente meno grave di un'altra situazione che data da meno tempo); ma tantomeno può costituire circostanza idonea a differenziare le situazioni la mera durata della residenza, a prescindere dal momento in cui è insorto lo stato di bisogno. Per cui uno straniero residente, p. es., da tre anni e che per tutto questo periodo ha versato in stato di bisogno verrebbe escluso dagli interventi assistenziali in questione, mentre vi sarebbe ammesso uno straniero residente da cinque anni e un mese, che sia entrato in stato di bisogno solo nell'ultimo mese.

Disposizioni analoghe sono già state censurate da codesta Corte.

L'analogo art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2006 (come modificato dall'art. 9, commi 51, 52, e 53 della l.r. n. 24 del 2009) è stato recentemente giudicato incostituzionale con la sentenza n. 40 del 2011 perché una disciplina di questo tipo introduce nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio (quale la residenza protratta da almeno cinque anni) e gli altri particolari requisiti (consistenti in situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza in grado di escludere proprio coloro che

risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale.

Nella sentenza ora citata codesta Corte conclude affermando che «tali discriminazioni contrastano con la funzione e la *ratio* normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost)».

Con particolare riferimento alla attribuzione delle prestazioni assistenziali alle persone straniere regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, codesta Corte ha inoltre precisato, con la sentenza n. 61 del 2011, che: «una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» ed ha inoltre aggiunto, circa l'individuazione delle condizioni per la fruizione delle prestazioni che: «la asserita necessità dì uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato da questa Corte, i cui ripetuti interventi [*cfr.* sentenze n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008] sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze».

Sotto quest'ultimo aspetto, che tocca la diversa posizione che, per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali, viene fatta agli stranieri residenti nella provincia di Bolzano rispetto a tutti gli altri stranieri residenti nel territorio nazionale, l'art. 10 comma 2 è altresì illegittimo per violazione dell'art. 8 n. 25 e dell'art. 4 dello Statuto della regione autonoma Trentino Alto Adige.

L'art. 8 n. 25, infatti, attribuisce alla provincia la competenza a dettare disposizioni in materia di «assistenza e beneficenza pubblica»; ma, come avverte lo stesso art. 8 nella proposizione di esordio, ciò deve avvenire comunque «entro i limiti indicati nell'art. 4». Tali limiti, come è noto, sono, oltre alla Costituzione e agli obblighi internazionali, i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e le norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.

In questa prospettiva divengono allora rilevanti norme statali che certamente costituiscono principi fondamentali della materia dell'assistenza pubblica quali l'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 e l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del blancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

Pertanto la disposizione impugnata, che subordina l'attribuzione delle prestazioni assistenziali di natura economica al possesso, da parte di chi risulti soggiornare legalmente nel territorio dello Stato, anche del particolare e ulteriore requisito della residenza in provincia di Bolzano per un periodo minimo ininterrotto di cinque anni, è illegittima anche perché comporta l'esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata sulla mancanza di una residenza temporalmente protratta in una misura cinque volte maggiore di quella prevista dai principi generali della materia.

Da quanto ora Osservato emerge che la disposizione impugnata viola, infine, anche l'art. 117, comma 2 lett. *m)* Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni sociali. La durata minima della residenza nel territorio dello Stato necessaria per ammettere lo straniero alle prestazioni di assistenza sociale, è infatti un elemento che, come è palese, concorre in modo determinante a definire il livello essenziale delle prestazioni sociali: l'essenzialità di tale elemento deriva dalla ovvia considerazione che la mancanza del requisito temporale minimo si traduce per lo straniero nell'impossibilità assoluta di accedere al servizio. Non è quindi consentito alle regioni e alle province autonome fissare requisiti temporali più elevati di quelli fissati dalla legislazione statale per l'accesso ai servizi dell'assistenza sociale, perché ciò modificherebbe immediatamente il livello essenziale, inteso come concreta fruibilità, dell'erogazione di tali servizi.

La sussistenza dei vizi fin qui denunciati relativamente all'art. 10 comma 2 (e all'art. 1, comma 3, lett. *g)* secondo periodo) della legge impugnata non potrebbe poi essere esclusa dalla considerazione dei commi 3 e 4 dello stesso art. 10. Questi prevedono che «3. In funzione della specifica finalità e natura delle prestazioni erogate, per le prestazioni per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali di cui all'art. 8 della legge provinciale 26 ottobre 1973, n. 69, e successive modifiche, possono essere previsti dalle disposizioni di settore periodi di residenza e dimora inferiori a quanto previsto dal comma 2.

4. La Provincia garantisce i livelli essenziali delle prestazioni previsti su tutto il territorio nazionale dalla normativa statale, tra cui le prestazioni per invalidi civili, ciechi civili e sordi di cui alla legge provinciale 21 agosto 1978, n. 46, e successive modifiche.»

Quanto al comma 4, va innanzitutto osservato che, come appena rilevato, la determinazione dei requisiti temporali minimi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni sociali, per cui l'obbligo della provincia, ribadito dal comma 4, di assicurare tali livelli essenziali comporta innanzitutto l'impossibilità di fissare requisiti temporali di ammissione più gravosi di quelli stabiliti dalla legge statale.

Ma anche a voler escludere che la determinazione dei requisiti temporali minimi attenga alla disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni, comunque si dovrebbe considerare che la discrezionalità legislativa delle regioni e provincie autonome sussistente nella sfera eccedente i livelli essenziali deve comunque esercitarsi nel rispetto di tutti gli altri principi costituzionali. E si è sopra ampiamente visto che la previsione di un requisito speciale come la residenza almeno quinquennale contrasta con l'art. 3 cost. e con gli arti. 4 e 8 dello Statuto.

Quanto al comma 3 dell'art. 10, va osservato che esso si limita a prevedere una mera possibilità, del tutto discrezionale, di introdurre deroghe di settore al requisito quinquennale in esame. Come tale, il comma 3 non è idoneo ad elidere l'illegittimità del sistema incentrato, come norma di principio, sul requisito quinquennale di cui al comma 2; e anzi appare idoneo ad accrescere la disuguaglianza e l'irrazionalità del sistema, nella misura in cui prefigura su basi del tutto incerte l'introduzione di deroghe valevoli per taluni servizi e non per altri.

3. L'art. 12 della legge impugnata, intitolato alle «Politiche abitative e di accoglienza», prevede nel comma 4 che «4. I requisiti igienico-sanitari, quelli di idoneità abitativa degli alloggi, nonché i requisiti inerenti al reddito minimo annuo richiesti, all'atto della domanda, ai fini del ricongiungimento familiare delle cittadine e dei cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea, sono quelli applicati per le cittadine e i cittadini residenti nel territorio provinciale.»

Questa disposizione pone un'equiparazione soltanto apparente tra cittadini residenti nel territorio provinciale e stranieri. L'oggetto specifico della disposizione è, infatti, il ricongiungimento familiare, che è una situazione giuridica di diritto condizionato configurabile soltanto in relazione a famiglie composte integralmente da stranieri extracomunitari, di cui uno sia residente nel territorio nazionale, mentre gli altri membri risiedono all'estero. Tale situazione non è invece a priori configurabile in relazione a famiglie composte integralmente da cittadini italiani o dell'Unione, residenti nel territorio nazionale, o a famiglie composte da un membro cittadino italiano o dell'Unione residente nel territorio nazionale, e da altri membri cittadini stranieri, residenti o meno che siano nel territorio nazionale. In tutte queste altre situazioni, infatti, il diritto del membro della famiglia non residente di ricongiungersi con il membro residente nel territorio nazionale che sia cittadino italiano o dell'Unione non può essere, e non è, assoggettato ad alcuna restrizione.

Chiarito, quindi, che il ricongiungimento familiare riguarda soltanto le famiglie di stranieri extracomunitari, ne discende che la disposizione in esame si risolve in una forma di disciplina diretta da parte della legge provinciale di alcune delle condizioni a cui il ricongiungimento viene subordinato; in particolare delle condizioni inerenti all'alloggio e al reddito annuo minimo.

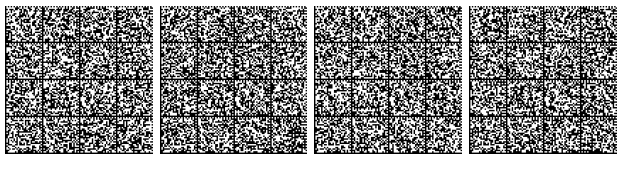
Come tale, la disposizione in esame è contraria all'art. 117 comma 2 lett. *b)* Cost., il quale attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di «*b)* immigrazione». Stabilire i requisiti di reddito e di alloggio necessari affinché uno straniero possa stabilirsi nel territorio nazionale a titolo di ricongiungimento familiare con altro straniero già quivi residente, significa infatti disciplinare direttamente una fattispecie di immigrazione. La materia esula quindi del tutto dalla competenza provinciale. La disposizione qui impugnata (art. 12, comma 4 l.p. 12/2011) viola, inoltre, gli artt. 8, 9 e 10 dello Statuto, poiché nessuna delle previsioni di competenza legislativa contenute in tali articoli attribuisce alla provincia di Bolzano competenze in materia di disciplina dell'immigrazione.

La materia del ricongiungimento familiare è infatti interamente regolata dall'art. 29, comma 3, del D.lgs. n. 286/1998, che impone allo straniero che richiede il ricongiungimento di dimostrare la disponibilità di un reddito minimo annuo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale, aumentato sulla base di parametri specificamente indicati nello stesso comma, e stabilisce inoltre che i requisiti relativi all'alloggio siano accertati dai competenti uffici comunali.

4. L'art. 13 della legge impugnata, intitolato alla «Formazione professionale per adulti e politiche del lavoro», prevede nel comma 3 che «3. La Provincia favorisce il soggiorno e la permanenza sul territorio di cittadine e cittadini stranieri che, in possesso di un titolo di studio universitario, di istruzione superiore o di particolari specializzazioni professionali, svolgano periodi di addestramento professionale con carattere di lavoro subordinato presso datori di lavoro operanti in provincia oppure partecipino a programmi di ricerca scientifica presso istituti di ricerca pubblici o privati.». Questa premessa rientra nella competenza provinciale in materia di formazione professionale. Illegittima è invece l'applicazione che il medesimo comma fa della premessa stessa.

La disposizione, infatti, prosegue prevedendo che «In particolare la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, la piena attuazione sul suo territorio della Direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento».





Questa disposizione viola ancora una volta la riserva di legislazione statale esclusiva in materia di immigrazione (art. 117 comma 2 lett. *b)* Cost.). La Direttiva 2005/71, infatti, ha per oggetto «le condizioni per l'ammissione dei ricercatori dei paesi terzi negli Stati membri per una durata superiore a tre mesi al fine di svolgervi un progetto di ricerca nell'ambito di una convenzione di accoglienza con un istituto di ricerca» (art. 1). Essa, quindi, prefigura una procedura particolare di immigrazione riservata a questa categoria di stranieri (i ricercatori scientifici). Non a caso, il tredicesimo considerando della Direttiva chiarisce che «(13) La procedura specifica per i ricercatori si fonda sulla collaborazione degli istituti di ricerca con le autorità degli Stati membri competenti in materia di immigrazione, attribuendo ai primi un ruolo di primo piano nella procedura di ammissione al fine di agevolare e accelerare l'ingresso e il soggiorno dei ricercatori di paesi terzi nella Comunità, pur facendo salve le prerogative degli Stati membri in materia di disciplina dell'immigrazione.»

Ne consegue che l'attuazione della Direttiva rientra nei compiti esclusivi dello Stato in materia di disciplina dell'immigrazione. La finalità di ricerca scientifica in vista della quale viene concesso l'ingresso agli stranieri non può, insomma, tradursi nello svuotamento delle competenze nazionali in materia di immigrazione, che il nostro ordinamento costituzionale riserva allo Stato.

Ed infatti lo Stato ha attuato la Direttiva con il d. lgs. n. 17 del 2008, il cui art. 1 ha inserito nel d. lgs. n. 286/1998 l'art. 27-*ter*, del seguente tenore:

«"Art. 27-*ter* (Ingresso e soggiorno per ricerca scientifica). — 1. L'ingresso ed il soggiorno per periodi superiori a tre mesi, al dì fuori delle quote di cui all'art. 3, comma 4, è consentito a favore di stranieri in possesso di un titolo di studio superiore, che nel Paese dove è stato conseguito dia accesso a programmi di dottorato. Il cittadino straniero, denominato ricercatore ai soli fini dell'applicazione delle procedure previste nel presente articolo, è selezionato da un istituto di ricerca iscritto nell'apposito elenco tenuto dal Ministero dell'università e della ricerca.

2. L'iscrizione nell'elenco di cui al comma 1, valida per cinque anni, è disciplinata con decreto del Ministro dell'università e della ricerca e, fra l'altro, prevede:

*a)* l'iscrizione nell'elenco da parte di istituti, pubblici o privati, che svolgono attività dì ricerca intesa come lavoro creativo svolto su base sistematica per aumentare il bagaglio delle conoscenze, compresa la conoscenza dell'uomo, della cultura e della società, e l'utilizzazione di tale bagaglio di conoscenze per concepire nuove applicazioni;

*b)* la determinazione delle risorse finanziarie minime a disposizione dell'istituto privato per chiedere l'ingresso di ricercatori e il numero consentito;

*c)* l'obbligo dell'istituto di farsi carico delle spese connesse all'eventuale condizione d'irregolarità del ricercatore, compresi i costi relativi all'espulsione, per un periodo di tempo pari a sei mesi dalla cessazione della convenzione di accoglienza di cui al comma 3;

*d)* le condizioni per la revoca dell'iscrizione nel caso di inosservanza alle norme del presente articolo.

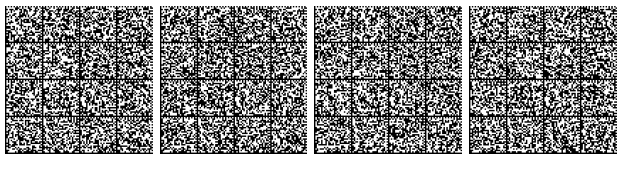
3. Il ricercatore e l'istituto di ricerca di cui al comma 1 stipulano una convenzione di accoglienza con cui il ricercatore si impegna a realizzare il progetto di ricerca e l'istituto si impegna ad accogliere il ricercatore. Il progetto di ricerca deve essere approvato dagli organi di amministrazione dell'istituto medesimo che valutano l'oggetto della ricerca, i titoli in possesso del ricercatore rispetto all'oggetto della ricerca, certificati con una copia autenticata del titolo di studio, ed accertano la disponibilità delle risorse finanziarie per la sua realizzazione. La convenzione stabilisce il rapporto giuridico e le condizioni di lavoro del ricercatore, le risorse mensili messe a sua disposizione, pari ad almeno il doppio dell'assegno sociale, le spese per il viaggio di ritorno, la stipula di una polizza assicurativa per malattia per il ricercatore ed i suoi familiari ovvero l'obbligo per l'istituto di provvedere alla loro iscrizione al Servizio sanitario nazionale.

4. La domanda di nulla osta per ricerca scientifica, corredata dell'attestato di iscrizione all'elenco di cui al comma 1 e di copia autentica della convenzione di accoglienza di cui al comma 3, è presentata dall'istituto di ricerca allo sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo competente per il luogo ove si svolge il programma di ricerca. Lo Sportello, acquisito dalla Questura il parere sulla insussistenza di motivi ostativi all'ingresso dello straniero nel territorio nazionale, rilascia il nulla osta.

5. La convenzione di accoglienza decade automaticamente nel caso di diniego al rilascio del nulla osta.

6. Il visto di ingresso può essere richiesto entro sei mesi dalla data del rilascio del nulla osta, trasmesso in via telematica alle rappresentanze consolari all'estero a cura dello Sportello unico per l'immigrazione, ed è rilasciato prioritariamente rispetto ad altre tipologie di visto.





7. Il permesso di soggiorno per ricerca scientifica è richiesto e rilasciato, ai sensi del presente testo unico, per la durata del programma di ricerca e consente lo svolgimento dell'attività indicata nella convenzione di accoglienza nelle forme di lavoro subordinato, di lavoro autonomo o borsa di addestramento alla ricerca. In caso di proroga del programma di ricerca, il permesso di soggiorno è rinnovato, per una durata pari alla proroga, previa presentazione del rinnovo della convenzione di accoglienza. Nell'attesa del rilascio del permesso di soggiorno è comunque consentita l'attività di ricerca. Per le finalità di cui all'art. 9, ai titolari di permesso di soggiorno per ricerca scientifica rilasciato sulla base di una borsa di addestramento alla ricerca si applicano le disposizioni previste per i titolari di permesso per motivi di studio o formazione professionale.

8. Il ricongiungimento familiare è consentito al ricercatore, indipendentemente dalla durata del suo permesso di soggiorno, ai sensi e alle condizioni previste dall'art. 29. Ai familiari è rilasciato un permesso di soggiorno di durata pari a quello del ricercatore.

9. La procedura di cui al comma 4 si applica anche al ricercatore regolarmente soggiornante sul territorio nazionale ad altro titolo, diverso da quello per richiesta di asilo o di protezione temporanea. In tale caso, al ricercatore è rilasciato il permesso di soggiorno di cui al comma 7 in esenzione di visto e si prescinde dal requisito dell'effettiva residenza all'estero per la procedura di rilascio del nulla osta di cui al comma 4.

10. I ricercatori titolari del permesso di soggiorno di cui al comma 7 possono essere ammessi, a parità di condizioni con i cittadini italiani, a svolgere attività di insegnamento collegata al progetto di ricerca oggetto della convenzione e compatibile con le disposizioni statutarie e regolamentari dell'istituto di ricerca.

11. Nel rispetto degli accordi internazionali ed europei cui l'Italia aderisce, lo straniero ammesso come ricercatore in uno Stato appartenente all'Unione europea può fare ingresso in Italia senza necessità del visto per proseguire la ricerca già iniziata nell'altro Stato. Per soggiorni fino a tre mesi non è richiesto il permesso di soggiorno ed il nulla osta di cui al comma 4 è sostituito da una comunicazione allo sportello unico della prefettura — ufficio territoriale del Governo della provincia in cui è svolta l'attività di ricerca da parte dello straniero, entro otto giorni dall'ingresso. La comunicazione è corredata da copia autentica della convenzione di accoglienza stipulata nell'altro Stato, che preveda un periodo di ricerca in Italia e la disponibilità di risorse, nonchè una polizza di assicurazione sanitaria valida per il periodo di permanenza sul territorio nazionale, unitamente ad una dichiarazione dell'istituto presso cui si svolge l'attività. Per periodi superiori a tre mesi, il soggiorno è subordinato alla stipula della convenzione di accoglienza con un istituto di ricerca di cui comma 1 e si applicano le disposizioni di cui ai commi 4 e 7. In attesa del rilascio del permesso di soggiorno è comunque consentita l'attività di ricerca.".»

Come si vede, è stata prevista una articolata disciplina sostanziale e procedurale dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri per finalità di ricerca scientifica, che esclude del tutto competenze regionali o provinciali, e inserisce tale particolare fattispecie (anche per prevenire abusi) nella cornice sistematica della normativa generale sull'immigrazione.

La disposizione non ha mai formato oggetto di censura da parte delle regioni o delle province autonome, la cui estraneità alla materia è quindi inoppugnabile. Ciò serve, in particolare, ad escludere che la legittimità costituzionale della disposizione qui impugnata possa essere sostenuta facendo leva sulla clausola contenuta nell'art. 13 comma 3, secondo la quale la provincia promuove l'attuazione della Direttiva «per quanto di sua competenza». Non possono infatti sussistere competenze provinciali in una materia che attiene esclusivamente e integralmente all'immigrazione.

5. L'art. 14 della legge impugnata, intitolato al «Diritto allo studio», nel comma 3 prevede che «3. Per l'accesso alle agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori provincia è richiesto agli alunni e alunne stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta in provincia di Bolzano. Se la scuola frequentata si trova nel territorio della Repubblica italiana o della Repubblica austriaca, il requisito della residenza di cui al presente comma è richiesto all'alunno o all'alunna o a uno dei genitori.»; e nel comma 5 che «5. Per l'accesso alle prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario da parte delle cittadine e dei cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea è richiesto il requisito di un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta in provincia di Bolzano. Per le studentesse e gli studenti frequentanti un'università sul territorio della provincia possono essere previsti periodi di residenza inferiori.»

Queste previsioni contrastano con l'art. 3 cost. per le medesime ragioni già illustrate nel secondo motivo, relativo all'assistenza sociale. Le Osservazioni vi fatte e le conclusioni raggiunte non potrebbero mutare per il fatto che nel presente caso si verte in materia di assistenza scolastica e universitaria. Anche questa materia, se pur prevista autonomamente dallo Statuto come materia di competenza provinciale, rientra nel più ampio genus dell'assistenza sociale. Anche per le prestazioni di assistenza scolastica deve quindi valere la considerazione che il criterio della loro erogazione deve essere la proporzione all'effettiva necessità dell'interessato; e che tale necessità non può essere commisurata sulla base di un parametro astratto, rigido e casuale come la durata del periodo di residenza, che di per sé non è idoneo a fornire alcun elemento di valutazione dell'effettiva necessità di assistenza scolastica o universitaria.

Le disposizioni in esame sono quindi manifestamente irragionevoli per incongruenza tra la loro finalità (provvidenze per favorire la frequenza scolastica o universitaria) e il criterio di selezione degli aventi diritto (la durata della residenza); e per la disparità di trattamento che introducono tra situazioni perfettamente analoghe. Anche uno studente residente da meno di cinque anni può infatti trovarsi nella condizione di dover ricorrere a tali provvidenze per non vedere leso il proprio diritto allo studio, e la sola circostanza del minore periodo di residenza non è idonea a differenziare in modo sostanziale la sua posizione, fino al punto di giustificare la sua esclusione assoluta da tali trattamenti.

Introducendo criteri di selezione del tutto irragionevoli, come la durata minima della residenza, le disposizioni in esame violano poi, oltre all'art. 3 Cost., anche l'art. 34 commi 3 e 4 Cost., giusta i quali «I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

Da queste previsioni si ricava infatti chiaramente che i criteri di attribuzione delle provvidenze dell'assistenza scolastica e universitaria debbono essere soltanto il bisogno della famiglia e la meritevolezza dello studente. Tutte situazioni, come si vede, con le quali la durata della residenza in provincia non ha alcun collegamento.

Le disposizioni in esame comportano poi una violazione diretta del diritto allo studio, garantito dall'art. 34 cost. in tutte le sue proposizioni, nella misura in cui si traducono, per gli stranieri regolarmente residenti da meno di cinque anni o per i loro figli, in un ostacolo insormontabile ad intraprendere taluni percorsi di studio, qualora tali percorsi siano possibili soltanto frequentando l'università (comma 5) o scuole fuori provincia (comma 3), e a questo fine siano indispensabili le provvidenze di assistenza scolastica previste dalla legislazione provinciale.

Per le medesime ragioni fin qui esposte, sono poi costituzionalmente illegittime le previsioni dell'art. 16 commi 3 e 4 della legge impugnata. Queste disposizioni, infatti, adeguano la legge provinciale n. 7/74 sull'assistenza scolastica e la legge provinciale n. 9/2004 sul diritto allo studio universitario a quanto previsto dai commi 3 e 5 dell'art. 14 finora censurati. I commi 3 e 4 dell'art. 16, in particolare, integrano l'elenco degli aventi diritto all'assistenza scolastica (art. 3 l.p. n. 7/74) e alle provvidenze per lo studio universitario (art. 2 l.p. 9/2004) nel senso di prevedere che tra tali aventi diritto figurano, rispettivamente, i cittadini extracomunitari residenti in provincia da almeno cinque anni che frequentano al di fuori del territorio provinciale istituzioni scolastiche o formative professionali non esistenti in provincia; e i cittadini stranieri frequentanti università al di fuori del territorio della provincia, purchè residenti in provincia da cinque anni.

Le ragioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni presupposte (art. 14 commi 3 e 5) si estendono quindi per derivazione alle disposizioni dipendenti recate dall'art. 16 commi 3 e 4, nella parte in cui modificano i citati elenchi di aventi diritto all'assistenza scolastica e universitaria introducendo il requisito della residenza quinquennale per gli stranieri extracomunitari.

6. L'art. 16 della legge impugnata, intitolato a «Modifiche di leggi provinciali, disposizioni finali e finanziarie», prevede nel comma 2 che «2. Il comma 1 dell'art. 2 della legge provinciale 13 marzo 1987, n. 5, e successive modifiche, è così sostituito:

«1. Sono ammessi al beneficio delle sovvenzioni di cui all'art. 3, comma 1, le cittadine e i cittadini dell'Unione europea residenti ininterrottamente per un anno in provincia di Bolzano, che abbiano assolto l'obbligo scolastico.».

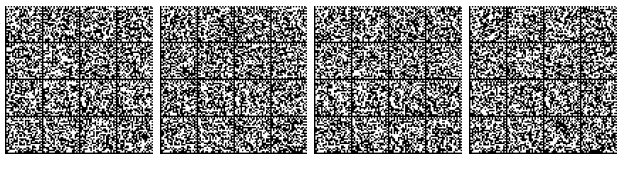
L'art. 3, comma 1 della legge provinciale n. 5/87 dispone che «1. Per la promozione e l'apprendimento delle lingue straniere la Provincia autonoma prevede apposite sovvenzioni e può istituire un servizio di consulenza e di coordinamento.»

Ciò comporta che i cittadini dell'Unione europea sono ammessi alle sovvenzioni per l'apprendimento delle lingue straniere, ma solo se residenti da almeno un anno nella provincia.

Questa previsione viola innanzitutto l'art. 117 comma 1 Cost., nella parte in cui prevede che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto ... dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Il cittadino dell'Unione regolarmente residente nel territorio nazionale non può infatti subire, pena la violazione diretta del principio di non discriminazione (art. 18 TFUE) e del principio di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione (art. 45 TFUE), alcun trattamento discriminatorio rispetto al cittadino italiano, motivato soltanto con la circostanza che si tratta, appunto, di un cittadino dell'Unione e non di un nazionale.





Poiché nessuna disposizione della provincia prevede che le sovvenzioni per l'apprendimento delle lingue straniere possano essere concesse ai cittadini italiani solo se questi siano residenti da almeno un anno nella provincia, diviene automaticamente discriminatorio e contrario alla libertà di circolazione all'interno dell'Unione prevedere che per i cittadini dell'Unione valga, invece, questa limitazione. In particolare, va osservato che l'art. 7 d.1gs. n. 30/2007, di attuazione della Direttiva 2004/38/CE sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini dell'Unione, prevede che il cittadino dell'Unione può iniziare, nel concorso delle varie ulteriori condizioni previste dalla Direttiva e dalla normativa di recepimento, ad essere progressivamente equiparato ad un cittadino residente qualora soggiorni nello Stato per un periodo superiore a tre mesi. A partire da questo momento, e nel concorso delle altre condizioni previste dalla Direttiva, il cittadino dell'Unione viene infatti iscritto nell'anagrafe della popolazione residente. È quindi contrario ai richiamati principi di diritto dell'Unione e, specificamente, alla Direttiva 2004/38/CE e alla normativa interna di recepimento, escludere a priori da qualsiasi possibilità di ottenere la provvidenza in questione il cittadino comunitario che risieda in provincia da più di tre mesi ma da meno di un anno.

Le dedotte violazioni del diritto dell'Unione ridondano immediatamente, come detto, in violazione dell'art. 117 comma 1 Cost.

Per ragioni analoghe a quelle già esposte a proposito dell'art. 10 e dell'art. 14 della legge impugnata, il requisito della residenza minima di un anno comporta poi violazione dell'art. 3 cost. La mera durata della residenza non è infatti circostanza idonea a differenziare in modo sostanziale le posizioni dei diversi potenziali interessati alla provvidenza in questione. Il solo criterio ragionevole è la proporzione all'effettivo bisogno, da valutare con le apposite procedure di ammissione. La durata della residenza pregressa è elemento del tutto irrilevante a questo fine. Anche questa disposizione, quindi, finisce per trattare in modo ingiustificatamente diverso situazioni di bisogno sostanzialmente identiche o analoghe.

7. Infine, tutte le disposizioni qui impugnate che prevedono requisiti temporali minimi di residenza in provincia di entità maggiore di quelli previsti per le analoghe prestazioni dai principi della legislazione nazionale e comunitaria, vale a dire l'art. 10 comma 2 (residenza minima quinquennale per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale a contenuto economico), l'art. 14 comma 3 e l'art. 16 comma 3 (residenza minima quinquennale per l'accesso alle agevolazioni per la frequenza scolastica fuori provincia), l'art. 14 comma 5 e l'art. 16 comma 4 (residenza minima quinquennale per l'accesso all'assistenza universitaria), l'art. 16 comma 2 (residenza minima annuale per l'accesso dei cittadini dell'Unione alle sovvenzioni per i corsi di apprendimento delle lingue straniere), violano gli artt. 16 cost. (libertà di circolazione all'interno del territorio nazionale) e 120 cost. (divieto per le regioni e province autonome di introdurre restrizioni anche indirette alla libera circolazione delle persone e al loro ingresso nei territori regionali o provinciali).

Infatti, la necessità di possedere tali speciali requisiti temporali di residenza, non previsti altrove, per accedere alle prestazioni in questione, si traduce in un immediato ostacolo per gli stranieri residenti in altre parti del territorio nazionale, e ivi usufruenti di prestazioni analoghe, a trasferirsi nel territorio della provincia. La mancanza del requisito speciale di residenza da questa preteso comporterebbe infatti, in caso di trasferimento (magari motivato da favorevoli opportunità di inserimento e di lavoro), la perdita automatica delle prestazioni, il che scoraggerebbe lo straniero interessato dal trasferirsi in provincia di Bolzano. Le disposizioni in questione elevano quindi una vera e propria barriera all'ingresso, chiaramente contraria agli artt. 16 e 120 Cost.

*P. Q. M.*

*Voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale articoli l, comma 3, lett.* g) *secondo periodo, ultima parte; 6, comma 3 lett.* c) *e comma 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, comma 3 e comma 5; 16 commi 2, 3 e 4 della legge provinciale di Bolzano 28 ottobre 2011 n. 12.*

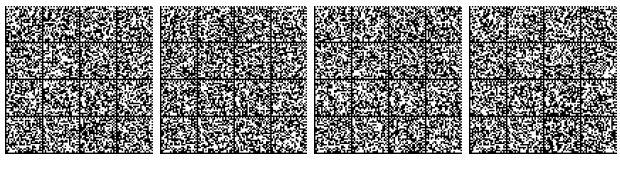
*Si produce in estratto conforme la delibera del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2011.*

Roma, addì 7 gennaio 2012

*L'avvocato dello Stato:* GENTILI

**12C0029**





N. **11**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012*
(della Regione Veneto)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni in materia di istruzione - Finanziamenti alle scuole non statali - Autorizzazione della spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012 a favore delle scuole paritarie "da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia" - Mancato raccordo con le previsioni del bilancio pluriennale e conseguente incertezza circa il carattere aggiuntivo o complessivo del contributo - Omessa differenziazione delle diverse realtà regionali secondo il criterio della c.d. "scuola a sgravio" - Mancata individuazione dei criteri di ripartizione delle risorse tra le Regioni - Omessa determinazione della priorità da riservare in concreto alle scuole dell'infanzia - Ricorso della Regione Veneto - Denunciato taglio irragionevole del 55,1% della spesa storica per le scuole paritarie (nell'ipotesi che lo stanziamento autorizzato sia complessivo) - Contrasto con la libertà della scuola (come diritto dei privati di istituire scuole e parità tra scuole pubbliche e private), nonché con la libertà d'insegnamento, con il diritto all'istruzione, con il diritto di scelta della scuola, con il principio della scuola "aperta a tutti" - Compromissione delle condizioni minime di esistenza del servizio essenziale svolto, in sostituzione delle scuole statali, dalle scuole dell'infanzia paritarie presenti nel territorio della Regione Veneto - Inosservanza delle responsabilità dello Stato connesse alle competenze (esclusive e concorrenti) ad esso attribuite in materia di "norme generali sull'istruzione", "livelli essenziali delle prestazioni", "istruzione", "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale (per difetto di certezza e di tendenziale stabilità delle risorse messe a disposizione dallo Stato) - Incidenza sul buon andamento amministrativo e sull'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale - Contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione del principio di leale collaborazione - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità *in parte qua* della disposizione censurata, o, in via subordinata, di utilizzare i suoi poteri monitori per sollecitare il legislatore ad emendare la disciplina censurata.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 33, comma 16.
– Costituzione, artt. 3, 5, 30, 33, 34, 97, 117 (commi secondo, lett. *m)* ed *n)*, e terzo), 118, 119 e 120, comma secondo; e, "per quanto di competenza e ove occorra", d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 138; legge 5 maggio 2009, n. 42 (art. 2, comma 2, lett. *b)* e lett. *ll)* ); legge 10 marzo 2000, n. 62; legge 28 marzo 2003, n. 53; d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni per la riduzione delle spese della politica - Determinazione del numero massimo dei Consiglieri e degli Assessori regionali in relazione al numero degli abitanti di ciascuna Regione, fissazione di un limite massimo ad emolumenti e indennità, commisurazione del trattamento economico dei Consiglieri alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale, passaggio al sistema previdenziale contributivo per i Consiglieri regionali, istituzione e disciplina di un "Collegio dei revisori dei conti" quale "organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente" - Obbligo esplicito per le Regioni di adeguare i propri ordinamenti a tali previsioni, ai fini del collocamento nella classe degli enti territoriali più virtuosi, di cui all'art. 20 del d.l. n. 98 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata non riconducibilità delle norme censurate alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" - Assenza dei presupposti per qualificarle come principi fondamentali di coordinamento finanziario - Lesione dell'autonomia statutaria regionale in materia di "forma di governo" e "principi fondamentali di organizzazione funzionamento" - Violazione della autonomia finanziaria regionale - Contrasto con il riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni (in tema di "coordinamento della finanza pubblica", fissazione dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento" della Regione, organizzazione amministrativa regionale e controlli) - Paventato ripristino di un sistema di controlli preventivi di legittimità - Compressione dell'autonomia delle Regioni soprattutto in punto di spesa.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 30, comma 5.
– Costituzione, artt. 117 (commi terzo e quarto), 119 e 123.

Ricorso della Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa del 20 dicembre 2011, n. 2256, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avvocati prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova, Ezio Zanon Coordinatore dell'Avvocatura regionale, Daniela Palumbo della Direzione affari legislativi regionale e Luigi Manzi del Foro di Roma, presso

quest'ultimo domiciliata in Roma, alla via Federico Confalonieri n. 5, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege*, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale:

*a)* dell'art. 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 14 novembre 2011 - S.O. n. 234, per violazione degli artt. 3, 97, 30, 33, 34, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, comma 2 Cost., e, per quanto di competenza e ove occorra, dei seguenti parametri interposti: art. 138 del d.lgs. 1998, n. 112; legge 5 maggio 2009, n. 42; legge 10 marzo 2000, n. 62; legge 28 marzo 2003, n. 53; d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297.

*b)* dell'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 14 novembre 2011 - S.O. n. 234, per violazione degli artt. 117, 119, 123 Cost.

*Fatto e Diritto*

1. In data 14 novembre 2011 è stata pubblicata, nella *Gazzetta ufficiale* n. 234, la legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)». Nell'ambito del citato provvedimento normativo, la Regione Veneto ha individuato due disposizioni lesive di proprie prerogative costituzionalmente sancite e tutelate, nonché numerosi altri profili di contrasto con il dettato costituzionale, che ridondano in altrettante lesioni dell'autonomia regionale.

Per questo la ricorrente si rivolge a codesta ecc.ma Corte costituzionale affinché intervenga ripristinando la piena conformità a Costituzione.

2. Profili di illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

2.1. Dispone l'art. 33, comma 16, legge cit. n. 183/2011 che «per le finalità di cui all'articolo 1, comma 635, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 [i.e. «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione»], e all'articolo 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 [i.e. per la realizzazione del «programma di interventi in materia di istruzione], è autorizzata la spesa di 242 milioni di euro per l'anno 2012» e che un tanto è «da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia»".

Sennonché è con riferimento in generale alla scuola paritaria e soprattutto con riguardo alle scuole paritarie dell'infanzia operanti nel territorio veneto che tale disposizione appalesa le illegittimità di cui al prosieguo.

2.2. La disposizione gravata, come si è rammentato, prevede un (*recte*: «il») finanziamento a favore della scuola paritaria, da destinarsi prioritariamente alle scuole dell'infanzia.

Si è, dunque, nell'ambito di un settore, quello dell'istruzione (ed in particolare del grado di istruzione dell'infanzia), in cui si intersecano una pluralità di competenze legislative.

Il riferimento è, innanzitutto, alla potestà legislativa statale esclusiva in materia di «norme generali sull'istruzione», di cui all'art. 117, comma 2, lett. *n)*, Cost., nell'esercizio della quale il Parlamento nazionale definisce «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione» da applicarsi «in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio d'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti di legge» (*cfr.* Corte cost. sent. n. 200 del 2009).

Competenza legislativa che, poi, è quella già evocata nella prima parte della Carta, all'art. 33, comma 2, laddove si impegna la Repubblica a dettare le «norme generali sull'istruzione» e ad «istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi», e, ai commi 3 e 4, attribuendo nel contempo ai privati il diritto di istituire scuole paritarie aventi pari dignità con quelle di istituzione statale.

Conformemente, codesta Corte ha puntualmente rilevato «come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: *a)* alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); *b)* al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma Cost.); *c)* alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.); *d)* alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33,

quinto comma, Cost); *e)* all'apertura delle scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.); *f)* alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.); *g)* al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.); *h)* alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.)» (v. sent. ult. cit. punto 21 del Considerato in diritto). Per concludere che «dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava, dunque, una chiara definizione vincolante — ma ovviamente non tassativa — degli ambiti riconducibili al 'concetto' di 'norme generali sull'istruzione'. In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale».

Non trascurabile è, poi, ovviamente, la competenza legislativa concorrente in punto di «istruzione», prevista all'art. 117, comma 3, Cost. In relazione ad essa, come codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di chiarire di recente, allo Stato spetta dettare i principi fondamentali, ossia le «norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio di istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano per la loro attuazione (non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi» (sempre in Corte cost. sent. n. 200 del 2009).

È evidente, inoltre, che la disposizione impugnata può trovare collocazione anche nell'ambito materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, prevista quale competenza concorrente dall'art. 117, comma 3, Cost. Infatti, ai sensi della giurisprudenza di codesta Corte, ai fini dell'identificazione della materia nella quale si colloca la normativa volta per volta impugnata è «necessario fare riferimento all'oggetto della disciplina (...) tenendo conto della sua *ratio*», qui evidentemente quella di finanziare un servizio pubblico (*cfr.* Corte cost. sent. n. 326 del 2010).

Senza dire, infine, che la materia dei contributi alle scuole non statali, già prima della novella costituzionale del 2001, era stata delegata dallo Stato alla Regioni dal d.lgs. n. 112/1998 (*cfr.* art. 138, primo comma, lett. *e)*.

Tanto rappresentato sul piano delle competenze legislative, è necessario evidenziare che l'istruzione conta su un finanziamento plurimo al quale concorrono, ciascuno secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci, lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

Si focalizzi l'attenzione sul finanziamento proveniente dal livello di governo centrale.

Nonostante un processo — lento negli anni — di tendenziale decentramento della materia «istruzione», dallo Stato verso le Regioni (dapprima avvenuto con la delega e il trasferimento di funzioni amministrative e poi con la previsione di competenze normative in capo alle Regioni), al quale ha fatto seguito la previsione, in ambito regionale, di stanziamenti al settore, il servizio dell'istruzione è da sempre finanziato dallo Stato. A quest'ultimo, infatti, compete il finanziamento delle funzioni sue proprie (di cui si è detto poco sopra e a cui vanno aggiunte quelle specifiche di programmazione, come chiarito da Corte cost. sent. n. 200 del 2009), oltre che la predisposizione di risorse finanziarie in grado di sostenere — ove non implementare — il sistema (appositamente definito) «nazionale» di istruzione, che costituisce un servizio pubblico essenziale (*cfr.* Corte cost. sent. n. 13 del 2004, riprendendo la definizione contenuta, «non a caso», nell'art. 1 della legge n. 146 del 1990).

È la stessa Corte (tra l'altro proprio con riferimento alle scuole dell'infanzia) a definire i finanziamenti regionali come «aggiuntivi» rispetto a quelli statali (così Corte cost. sent. n. 34 del 2005), che, dunque, costituiscono la principale fonte di sostentamento del sistema.

2.3. Come si è anticipato, l'interesse della Regione Veneto al ricorso riguarda in generale tutte le scuole paritarie di ogni ordine e grado presenti sul suo territorio, con, tuttavia, particolare riferimento al tipo della scuola paritaria dell'infanzia.

Con riguardo, in generale, al ruolo della scuola paritaria nel sistema nazionale di educazione-istruzione e al suo rapporto con la scuola statale, ovviamente, i presupposti giuridici da assumere in premessa sono: *a)* che le scuole paritarie, private e degli enti locali, costituiscono, insieme alle scuole statali, il servizio nazionale di istruzione; *b)* che esse svolgono un servizio qualificato come oggettivamente pubblico (v. art. 1, legge 10 marzo 2000, n. 62). In breve le scuole paritarie non potrebbero «non concorrere, con le scuole statali e degli enti locali, al perseguimento di quello che la stessa legge definisce 'obiettivo prioritario della Repubblica', vale a dire 'l'espansione della offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda d'istruzione dall'infanzia lungo tutto l'arco della vita'» (così in Corte cost. sent. n. 42 del 2003).

Quanto, specificamente, alla scuola paritaria dell'infanzia, non residua oramai alcun dubbio circa la sua natura propriamente «scolastica» (e non assistenziale) e, quindi, la sua afferenza all'ambito competenziale dell'istruzione.

Ed invero, l'evoluzione della scuola dell'infanzia (già scuola materna), da istituzione con finalità caritativo-assistenziali e di custodia (i cosiddetti asili d'infanzia) ad istituzione di carattere scolastico-educativo, si è svolta sotto l'influenza delle più attente teorie pedagogiche ed è stata progressivamente registrata dal legislatore: a partire dalla riforma Gentile, si abbandonò il termine «asilo» per il termine «scuola»; successivamente, si collocò la scuola materna nell'alveo dell'istruzione, qualificandola come scuola di grado preparatorio (v. artt. 99 e 331 del t.u. n. 297/1994, che riproducono disposizioni del 1968); infine, e sono le ultime riforme, si è previsto che con la scuola dell'infanzia abbia inizio la prima articolazione del sistema educativo di istruzione e formazione (v. l'abrogata legge n. 30/2000 sub artt. 1 e 2 e l'art. 2, comma 1, lett. *e)* legge n. 53/2003, secondo cui «la scuola dell'infanzia, di durata triennale, concorre all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento ...»).

Dunque, la scuola dell'infanzia, ai sensi di legge, è parte integrante del sistema d'istruzione nazionale, costituendo la prima occasione davvero formativa dei fanciulli.

2.4. Qualche dato relativo alla presenza della scuola paritaria nel Veneto sarà utile a calare l'ordine delle questioni nel corretto contesto giuridico-fattuale.

Stando alla relazione dell'Ufficio scolastico regionale (doc. 2) nell'a.s. 2010/2011 «funzionano nel Veneto 1.459 scuole paritarie di ogni ordine e grado». Esse sono frequentate da 124.288 alunni. «A costituire la popolazione di alunni 'paritari' concorrono in larga misura le scuole dell'infanzia, che formano la grande maggioranza nell'insieme delle istituzioni scolastiche paritarie. Tali scuole sono infatti 1.183 e da sole `pesano'(come unità scolastiche) per il 76,37% nell'ambito dell'istruzione non statale veneta... Esse sono diffuse capillarmente sul territorio, tanto da costituire in parecchi comuni del Veneto l'unico servizio presente per l'infanzia; ma si ritrova, di converso, che in alcuni Comuni è presente solo la scuola dell'infanzia statale, cosicché le due scuole, la paritaria e la statale, trovano nel nostro territorio regionale un'effettiva integrazione quali strumenti a servizio di un medesimo sistema educativo pubblico. I bambini sono 93.802 e costituiscono il 75,47% di tutti gli alunni delle scuole paritarie, nell'arco dai 3 ai 19 anni. Le scuole dell'infanzia paritarie accolgono i 2/3 (67,03%) di tutta la popolazione scolastica in età 3-6 anni del Veneto, che è di 139.950 bambini» (v. il già citato doc. 2).

Le scuole dell'infanzia paritarie operano in 464 Comuni su 581 totali del Veneto. Sono presenti in modo esclusivo in 269 Comuni. Le scuole dell'infanzia statali sono presenti in modo esclusivo in 99 Comuni.

Nel panorama nazionale tutto ciò costituisce un *unicum*.

Secondo i dati rielaborati dalla F.I.S.M. (Federazione italiana scuole materne), nessun'altra Regione può vantare un rapporto fra scuole dell'infanzia paritarie e statali di simili proporzioni (v. doc. 3). Basti pensare che la media nazionale evidenzia che «solo» il 39,31% dei bambini in età 3-6 anni frequenta una scuola dell'infanzia paritaria, assestandosi su percentuali del 20-30% soprattutto nell'Italia centro meridionale e abbondantemente al di sotto del 60% anche in Lombardia ed Emilia-Romagna, le due Regioni più vicine all'esperienza veneta.

Se, infine, si tiene presente che il costo bambino/anno che lo Stato sostiene è di € 2.934,10 per la frequenza della scuola paritaria gestita dai privati, di € 5.120,00 per la paritaria comunale e di 7.504,00 per la scuola statale, è facile concludere che per le casse dello Stato vi sarebbe un aggravio di spesa di quasi 6 miliardi di euro se dovesse farsi carico integralmente dell'oltre un milione di studenti che ha scelto la scuola paritaria in luogo di quella statale.

Con riguardo alla scuola dell'infanzia, lo Stato, grazie alla presenza delle istituzioni paritarie, risparmia, solo in Veneto, 544 milioni di euro l'anno (*cfr*. doc. 3).

Si tratta evidentemente di dati che, nella drammatica contingenza economico-finanziaria in cui versa la Repubblica, non possono continuare ad essere pretermessi misconoscendo il loro rilievo essenziale per un corretto ragionamento, non solo economico, ma anche giuridico.

Va, infatti, osservato, fin d'ora, che i cittadini «hanno il diritto a che i proventi del prelievo fiscale vengano impiegati, in ragione della loro scarsità, per esigenze effettive; il che non si verificherebbe di certo nell'ipotesi di duplicazione delle strutture pubbliche rispetto a quelle private esistenti (...). Una simile espansione della spesa nel campo dell'istruzione comporterebbe una contrazione automatica di altre voci di spesa relative ad interventi comunque satisfattivi di diritti costituzionalmente garantiti» (M. Bertolissi, Scuola privata e finanziamento pubblico: un problema da riconsiderare, in diritto e società, 1985, 555).

2.5. Passando a considerare l'aspetto più strettamente economico del fenomeno, fino al 2010 i contributi posti in bilancio in favore delle scuole paritarie (in un unico capitolo e sempre da distribuire secondo un criterio di poziorità favorevole alle scuole dell'infanzia), ammontavano a 539 milioni di euro (pari allo 0,6% dell'intera spesa per l'istruzione), sostanzialmente invariati nell'importo da una decina d'anni (da undici anni per l'esattezza). Tale assenza di flessibilità e adeguamento al costo della vita accollava, già di per se stessa, al gestore non statale il progressivo incremento dei costi fissi di gestione conseguente all'inflazione.

Nel bilancio preventivo per il 2011 (legge n. 221/2010), le risorse venivano quantificate in 245 milioni di euro a titolo di «rifinanziamento del programma di interventi di cui all'art. 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203» (v. allegato 1 alla legge, elenco 1), in aggiunta allo stanziamento di 281 milioni di euro già previsto nel programma di bilancio triennale 2009-2011.

Tale somma, dunque, per un verso, risultava inferiore di 13 milioni di euro rispetto a quella «storica» degli anni precedenti, per l'altro — circostanza quest'ultima ancor più destabilizzante — veniva subordinata alla vendita delle frequenze televisive del digitale terrestre. Essa veniva esposta, così, alla possibilità (contemplata dall'art. 1, comma 13, e, in concreto poi inverata), che, in ipotesi di scostamenti rispetto alla previsione di entrata alla data del 30 settembre 2011, il «Ministro dell'economia e delle finanze [provvedesse], con proprio decreto, alla riduzione lineare, fino alla concorrenza dello scostamento finanziario riscontrato, delle dotazioni finanziarie … nell'ambito delle spese rimodulabili …». In altre parole, il contributo, già ridotto di 13 milioni rispetto agli anni precedenti, veniva ulteriormente tagliato del 10%, facendo così mancare alle scuole paritarie (il 10% dei 281 milioni di euro cioè) altri 28.304.555,00 di euro.

Per altro verso, va ricordato che, al momento in cui si scrive, dei contributi iscritti a bilancio, nel corso del 2011, solo una parte è stata concretamente versata (ad aprile veniva, infatti, disposta la ripartizione di € 167.917.727,00, pari a 8/12 dello stanziamento: *cfr.* decreto n. 5 del 1° aprile 2011 e nota MIUR n. 2453 del 7 aprile 2011 sub. doc. 4) e solo ad ottobre si è risolta positivamente la querelle sulla stessa debenza, per il 2011, dei 245 milioni iscritti a bilancio, senza tuttavia che si sia provveduto alla loro erogazione (il 13 ottobre si è appreso che la Conferenza Stato-Regioni ha espresso parere favorevole allo schema di decreto relativo allo «sblocco» dei 245 milioni di euro assegnati al capitolo del MIUR per l'anno scolastico 2010-2011: *cfr.* circ. min. del 7 settembre a firma del direttore generale).

Ebbene, l'anodina formulazione del qui gravato art. 33, comma 16, legge cit. n. 183/2011 è fatalmente destinata a rinnovare, se non ad aggravare, le incertezze del precedente anno scolastico e a diventare il nuovo teatro di lotte fra il mondo della scuola paritaria ed il Ministero, con la prima costretta a «elemosinare» il dovuto e il secondo a concederlo a data incerta e quasi fosse un beneficio ottriato: con buona pace dei principi del pluralismo e della parità scolastica, del servizio (oggettivamente) pubblico declinato dalle scuole paritarie in genere, del servizio in grande parte (non già alternativo, bensì) sostitutivo che le scuole paritarie dell'infanzia svolgono in Veneto a colmare più di quaranta anni di latitanza statale.

Alla luce di tale esperienza passata e della specificità del proprio tessuto scolastico, di tale disposizione in particolare, soprattutto con riguardo, fra tutte, alla posizione delle scuole paritarie dell'infanzia, la Regione Veneto lamenta:

*a)* l'assenza di un diretto raccordo con la previsione iscritta nel bilancio di previsione triennale, così che da essa non è dato evincere con chiarezza (o, se si preferisce, così che vi è assoluta incertezza) se si tratti di somma aggiuntiva rispetto, appunto, allo stanziamento previsto nella manovra triennale (di 281 milioni di euro) oppure dello stanziamento complessivo previsto per tutto il 2012;

*b)* nella denegata ipotesi che essa rappresenti la cifra complessiva, l'assoluta irragionevolezza del taglio, che non ha eguali in nessun altro comparto pubblico (sarebbe pari al 55,1% dello stanziamento storico!);

*c)* l'assenza di tempi certi in ordine all'effettiva e tempestiva erogazione dei fondi onde evitare l'altrimenti necessario ricorso all'indebitamento da parte delle scuole paritarie o la loro definitiva chiusura;

*d)* il mancato riconoscimento, nella destinazione delle somme, della specificità delle scuole dell'infanzia paritarie del Veneto laddove esse costituiscono le uniche strutture scolastiche per l'infanzia presenti sul territorio in assenza di quelle statali.

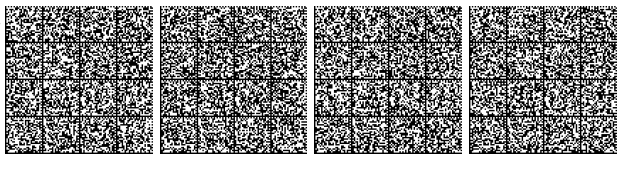
Tutto ciò in spregio a precisi valori costituzionali nei termini di cui alle censure di seguito esposte.

2.6. - La disposizione, così come è formulata, viola, anzitutto, gli articoli 33 e 34 Cost. e, *quoad effectus*, anche l'articolo 30 Cost.

Come noto, l'art. 33 Cost., mentre, da un lato, onera la Repubblica di istituire «scuole statali per tutti gli ordini e i gradi», dall'altro, attribuisce ai privati il diritto di istituire proprie scuole e il diritto di ottenere la parità e, con essa, l'equipollenza del trattamento scolastico fra gli alunni delle scuole paritarie e gli alunni delle scuole statali. È, questo, il cuore del principio pluralistico della libertà della scuola. La scuola privata (paritaria e non paritaria) ha il diritto di esistere accanto alla scuola pubblica: e un tanto decreta la fine della legittimità del monopolio statale in campo scolastico e l'inizio della parità giuridica delle scuole, indipendentemente dal soggetto, pubblico o privato, che le istituisce e le gestisce.

Codesta Corte, fin dal 1958, ha precisato, ed in seguito ha ribadito, che con l'art. 33 «il Costituente ha inteso consentire a privati e ad enti di perseguire quella stessa finalità cui lo Stato indirizza attraverso l'istituzione di scuole statali di ogni ordine e grado: vale a dire l'istruzione, mediante il libero insegnamento dell'arte e della scienza» (sent. n. 180 del 1988: si tratta di un orientamento da far risalire già alla sentenza n. 36 del 1958).





Secondo la dottrina, non è più esatto parlare di istruzione pubblica o privata, perché «pubbliche o private invero sono soltanto le scuole a seconda che ad esse provveda lo Stato ovvero i privati, mentre l'istruzione resterebbe sempre la stessa: un'attività che ha una sua utilità sociale (...), che soddisfa in ogni caso un fine sociale» (U. Pototschnig, Insegnamento, istruzione, scuola, in Giur. cost., 1961, 420-421), al cui raggiungimento sono interessati non solo lo Stato, ma tutti i soggetti dell'ordinamento, «un'attività che è servizio pubblico» (G. B. Verbari, Momenti di autorità nella libertà di istituire scuole, in Giur. cost., 1966, 2004), che «rappresenta una funzione dello Stato sociale» (Così G. Rolla, Istituzioni di diritto pubblico, Torino, 1992, 334); anche la scuola privata può svolgere il servizio della pubblica istruzione dove per «pubblica» non si intende di Stato, ma servizio reso nell'interesse della collettività, ordinato, attraverso norme generali, dalla Repubblica (S. De Simone, Sistema del diritto scolastico, op. cit., 175).

La giurisprudenza non ha tardato ad allinearsi su queste posizioni: la cassazione ha presto consolidato l'opinione che «l'istruzione scolastica non costituisce una finalità riservata esclusivamente allo Stato, stando il disposto dell'art. 33 della Costituzione, che attribuisce il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione a privati ed enti» (v. Cass., ss. uu., 22 dicembre 1962, n. 3424, in Riv. giur. scuola, 1963, 866 e Cass., ss. uu., 6 maggio 1963, n. 1105, ivi, 1965, 215).

E, finalmente, tale percorso ermeneutico è stato portato a compimento anche dal legislatore ordinario con la legge sulla parità scolastica, la legge n. 62/2000. A proposito di tale legge, codesta Corte, in sede di giudizio di ammissibilità della proposta referendaria diretta a manipolarne il contenuto così da espungere dal sistema nazionale le scuole paritarie private (non quelle degli enti locali), ha messo in luce l'intima contraddittorietà dell'iniziativa, posto che «le scuole paritarie, che, per effetto di una pronuncia popolare, si vorrebbero escludere dal sistema nazionale di istruzione, ne costituirebbero invece parte integrante alla stregua della disciplina più dettagliata che non è toccata dal quesito referendario» (così sent. n. 42 del 2003).

Ciò significa che, alla luce di quanto dispongono il secondo ed il terzo comma dell'art. 33, è necessaria la presenza sul territorio tanto della scuola statale quanto di quella paritaria così da rendere possibile «l'opposizione costituzionalmente garantita tra modelli [pubblico e privato] che realizzano il pluralismo delle istituzioni e il pluralismo nella istituzione» (A. Mattioni, Scuola pubblica e scuola privata, in Dig. disc. pubbl., VIII, Torino, 1997, 634; E. Minnei, Scuola pubblica e scuola privata. Gli oneri per lo Stato, II, Torino, 467-480).

D'altronde, il concorso fra la scuola statale e la scuola paritaria è necessario (e non può essere meramente eventuale) anche perché sia concretamente garantito il diverso precetto costituzionale della libertà di scelta del modello di educazione e di istruzione espressamente riconosciuto ai genitori (v. art. 30 Cost.): il diritto di scelta della scuola, appunto, presuppone l'esistenza di un sistema scolastico pluralista che dia vita ad una varietà di opzioni sulle quali possa cadere la preferenza e rispetto alle quali il diritto possa essere in concreto esercitato.

Donde l'incostituzionalità *in parte qua* della legge di stabilità che, a causa dell'entità del taglio dei contributi e dell'assoluta incertezza sulle modalità della loro erogazione (nell'an, nel *quantum*, nel quando, nel quomodo), lungi dal favorire la vita delle scuole paritarie presenti sul territorio, la mette, invece, seriamente a rischio.

E ciò è tanto più grave ove si osservi che la previsione di legge riguarda anche (senza differenziarne la posizione) le scuole dell'infanzia paritarie, le quali, oltre a dover esistere costituzionalmente accanto alle scuole statali, spesso nel Veneto sono in realtà le uniche a svolgere il servizio che lo Stato dovrebbe garantire e non garantisce nella perdurante inattuazione della legge n. 444/1968, con la quale avrebbero dovuto essere istituite le scuole materne statali.

Ciò in patente contraddizione, non solo logica ma anche giuridica, rispetto all'istituto *ab immemorabili* della c.d. «scuola a sgravio».

Le scuole a sgravio erano, infatti, nate proprio per alleggerire la Repubblica dal dovere di provvedere all'organizzazione scolastica sul territorio, consentendo alla stessa di servirsi delle strutture istituite dai privati «a sgravio totale o parziale degli obblighi delle amministrazioni scolastiche o dei comuni» (v. art. 95, r.d. n. 577/1928 e artt. 156-161, r.d. n. 1297/1928).

In quest'ottica la norma gravata è incostituzionale sia nella parte in cui denuncia l'inerzia dello Stato, sia nella parte in cui determina l'interruzione del servizio essenziale svolto, in supplenza, dalle scuole dell'infanzia paritarie.

D'altro canto, la disposizione impugnata, per gli effetti concreti che essa produce nel territorio veneto, impedisce l'attuazione del principio costituzionale che vuole che la scuola sia «aperta a tutti» (art. 34 Cost). L'assenza, il ritardo, l'incertezza, o la modestia del contributo pubblico costringono all'imposizione di rette di frequenza che si traducono in altrettante barriere d'ingresso al servizio. Con inaccettabili effetti discriminatori.

2.7. Risulta, poi, violato, l'art. 117 Cost.

È evidente che le previsioni legislative statali che stabiliscono finanziamenti di tal fatta si pongono in contrasto con le precise disposizioni costituzionali che rimettono allo Stato una responsabilità in materia di istruzione per nulla secondaria rispetto a quella delle Regioni.

Il riferimento è, ovviamente, come già ricordato, alla competenza statale esclusiva in punto di «norme generali sull'istruzione» (art. 117, comma 2, lett. *n)*, Cost.) e a quella concorrente in materia di «istruzione» (art. 117, comma 3, Cost.); ma anche a quella, del pari ripartita tra Stato e Regioni, per l'«armonizzazione dei bilanci pubblici e la finanza pubblica» (sempre art. 117, comma 3, Cost.).

Non trascurabile, infine, appare la responsabilità del livello di governo centrale come garante ultimo dell'erogazione effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e a cui rimanda l'art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost.

L'inattuazione dei citati obblighi costituzionali è particolarmente evidente ove si consideri specificamente il caso della scuola paritaria dell'infanzia nel Veneto. Riconosciuto che le «norme generali sull'istruzione» (v. legge n. 53/2003 e d.lgs. n. 59/2004) prevedono che la scuola dell'infanzia costituisca il primo «ordine» del sistema nazionale d'istruzione e che le scuole dell'infanzia paritarie concorrono con pari dignità rispetto alle statali a costituire il sistema nazionale d'istruzione (v. legge n. 62/2000), la disposizione impugnata è illegittima nella parte in cui non garantisce le condizioni minime di esistenza di un servizio pubblico essenziale.

2.8. Il sopra descritto sistema di erogazione di risorse statali in favore delle scuole paritarie (per l'infanzia in particolare), inoltre, si pone in diretto contrasto con i principi di cui all'art. 119 Cost.

Sancita l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (comma 1), e chiarito che detti enti possono contare su risorse autonome, tributi ed entrate propri e compartecipazioni al gettito di tributi erariali (comma 2), nonché su un fondo perequativo dello Stato (comma 3), l'art. 119 cost. pone il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite a detti enti (comma 4, *in primis*, e comma 5).

In sostanza, la previsione di cui all'art. 119 cost. impone che le funzioni attribuite (per quanto qui interessa) alle Regioni si finanzino mediante le entrate di cui queste possono contare ai sensi dell'art. 119, comma 1, 2 e 3, Cost. Il che presuppone la «corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate» (per riprendere codesta ecc.ma Corte nella sent. n. 326 del 2010). Nel caso di specie, quindi, le Regioni dovrebbero essere dotate di risorse tali da riuscire ad erogare le prestazioni in ambito di istruzione, se non altro, per la parte riferibile alla propria competenza (*cfr.* art. 138 del d.lgs. n. 112/1998).

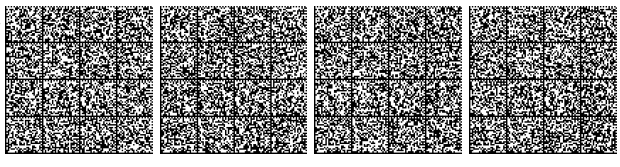
Nella perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost., però, le Regioni non hanno mezzi sufficienti e, dunque, diventa ancor più importante che il finanziamento di competenza statale sia in grado di intervenire non lasciando scoperto un settore in cui sono implicati «diritti costituzionali incomprimibili» (così in Corte cost. n. 13 del 2004, ma il medesimo concetto è espresso nelle sentt. n. 370 del 2003 e n. 34 del 2005. Sulla relazione tra norme generali sull'istruzione e diritti inviolabili della persona, v. già Corte cost., sent. n. 215 del 1987).

È lo Stato ad averne contezza, tanto che con legge dispone i contributi, pur tenendo «fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica» (*cfr.* art. 1, comma 47, legge 203/2008 - legge finanziaria per il 2009).

La disposizione normativa impugnata, inoltre, come già esposto, si presenta, sotto più profili, non chiara. Non è dato, infatti, evincere con certezza: *a)* se si tratti di un finanziamento aggiuntivo rispetto alla posta prevista nel bilancio pluriennale; *b)* come mai non vengano differenziate le realtà regionali nelle quali la scuola paritaria svolge un servizio sostitutivo della scuola statale (secondo il tradizionale criterio della scuola a sgravio); e, in considerazione del fatto, che si tratta di un'unica e indistinta voce di finanziamento, *c)* sulla base di quali criteri tali somme saranno ripartite tra le Regioni; *d)* quale priorità sarà effettivamente data alle scuole dell'infanzia, ossia quale quota sarà loro destinata. E tutto questo senza neppure paventare problemi e ritardi nella concreta erogazione delle somme, che più che una probabilità costituiscono, stante l'esperienza degli ultimi anni, un'assoluta certezza.

Come codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di chiarire, in una vicenda per molti aspetti analoga a questa (in materia di finanziamento statale alle comunità montane), una disposizione normativa che non consente di verificare l'ammontare effettivo del finanziamento e la destinazione concreta delle risorse statali messe a disposizione «viola i principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate, palesando un'intrinseca irragionevolezza della normativa impugnata, oltre ad impedire una realistica valutazione degli effetti della normativa stessa sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (*cfr.* Corte cost. sent. n. 326 del 2010). Essa risulta — prosegue la Corte — in palese «violazione dell'art. 119 Cost., in quanto la rilevata genericità della norma è tale da impedire alle Regioni, nell'esercizio della loro autonomia finanziaria, di riorganizzare, in modo razionale, l'allocazione delle risorse disponibili e pianificare la spesa in sede locale» per permettere, nel caso di specie, con continuità, l'erogazione dei servizi di istruzione, anche e soprattutto della scuola dell'infanzia.





Il pieno esercizio dell'autonomia finanziaria regionale, insomma, non può prescindere dall'individuazione certa dei finanziamenti che lo Stato mette in campo per l'esercizio delle medesime funzioni e deve poter contare su una tendenziale stabilità del quadro stesso dello stanziamento, come è, per altro, oggi richiesto dalla legge di delega sul federalismo fiscale — legge 5 maggio 2009, n. 42 — che pone proprio la «certezza delle risorse e la stabilità tendenziale del quadro di finanziamento» quale principio e criterio direttivo per il legislatore delegato (art. 2, comma 2, lett. *ll)*).

Per mero tuziorismo, infine, si rileva che, se è vero che sul piano finanziario, in base al nuovo art. 119 Cost., di regola, non possano trovare spazio interventi dello Stato vincolati nella destinazione all'infuori dall'ambito delle materie di propria competenza, è altrettanto vero che il predetto divieto non opera quando sono comunque in gioco, o si sovrappongono a quelle regionali, competenze esclusive statali come nel caso *de quo* (v. sentt. n. 16 del 2004, n. 49 del 2004 e n. 33 del 2005).

2.9. Ancora, la disposizione *sub judice* contrasta anche con gli art. 97 e 118 Cost.

Una tale incertezza sul quadro dei finanziamenti non si limita — a tutta evidenza — a incidere, menomandola, sull'autonomia finanziaria della Regione, ma produce invece deleterie conseguenze anche sotto il profilo dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni amministrative di competenza regionale.

La Regione, infatti, non potendo contare su un quadro certo e tendenzialmente stabile di finanziamenti statali (e non potendo — né dovendo — far fronte in autonomia all'erogazione di prestazioni in materia di istruzione), non è in grado di programmare gli interventi per la scuola del proprio territorio.

La situazione è grave, al punto che, a seguito dell'approvazione della disposizione impugnata, Regione e scuole, soprattutto quelle paritarie dell'infanzia (principalmente mediante le proprie associazioni di categoria, *in primis*, F.I.S.M.), paventano la chiusura di molte strutture e, dunque, stante la peculiarità del Veneto, una significativa riduzione — per alcune zone una vera e propria interruzione — del servizio d'istruzione offerto alle famiglie. Riduzione o interruzione che può essere colmata solo da un finanziamento adeguato, certo e stabile proveniente dal livello centrale di governo, in attesa dell'effettiva attuazione dell'art. 119 Cost., o dall'istituzione di scuole dell'infanzia dello Stato con tempi e costi inaccettabili.

2.10. La disposizione legislativa impugnata viola, poi, l'art. 118 Cost. sotto un altro e diverso profilo. Essa si pone, infatti, in contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che in esso sono espressi, ai quali rimanda l'art. 120 cost. (per il principio di sussidiarietà) e che sono, tra l'altro, funzionali al buon andamento della Pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

L'attuazione di questi principi impone al legislatore nazionale di tenere in adeguato conto la peculiarità della situazione delle scuole paritarie, soprattutto per l'infanzia, del Veneto, a partire dalla determinazione in ordine alla misura e alle modalità dell'erogazione delle risorse.

Così, in effetti, non avviene normalmente e non è avvenuto nel caso di specie. La previsione normativa impugnata si limita a stanziare la somma di 242 milioni di euro per le scuole paritarie, in termini assoluti insufficiente allo scopo, e a dare priorità a quelle dell'infanzia, senza chiarire come queste risorse vadano distribuite e senza prendere atto delle differenze dei diversi tessuti socio-economico-culturali delle Regioni destinatarie.

2.11 Sembra evidente, infine, che la previsione legislativa impugnata, disponendo l'ennesimo finanziamento incerto e inadeguato, sotto i diversi profili denunciati, si innesta e alimenta un contegno del legislatore statale, in punto di copertura delle esigenze finanziarie in materia di istruzione, che non può dirsi in alcun modo improntato a lealtà istituzionale fra i livelli di governo implicati, principio questo che costituisce una differente declinazione del più noto principio di leale collaborazione, al quale il legislatore ordinario stesso si è di recente vincolato approvando la legge 5 maggio 2009, n. 42 (il rimando è all'art. 2, comma 2, lett. *b)*).

2.12. L'attribuzione ai privati di un «vero e proprio diritto soggettivo ad istituire scuole e istituti di educazione» (Corte cost., sent. n. 36 del 1958 relativamente all'art. 33 Cost.); il principio della libertà d'insegnamento (art. 33, primo comma, Cost.); l'onere a carico della Repubblica di istituire scuole di ogni ordine e grado (art. 33 Cost.) l'aver figurato lo Stato come Stato di cultura (art. 9 Cost.) e rifiutato l'imposizione di qualsivoglia educazione di regime con il conseguente impegno a promuovere tutte le iniziative pubbliche e private che contribuiscono al progresso formativo (V. E. Spagna Musso, Sulla legittimità costituzionale di finanziamenti statali alle scuole private, in Rass. dir. pubbl., 1965, 608); il riconoscimento dell'istruzione dei figli come diritto dei genitori fondato sull'autonomia originaria della

famiglia (art. 29 Cost.); il diritto di scelta della scuola (art. 30 Cost.); il principio secondo cui la scuola deve essere «aperta a tutti» (art. 34 Cost.); i principi dell'autonomia legislativa, amministrativa e fiscale regionale (arti. 117, 118, 119), uniti al generale canone ragionevolezza e di buona amministrazione e al criterio della leale collaborazione costituiscono altrettanti parametri idonei a dimostrare l'illegittimità della disposizione impugnata:

*a)* nella parte in cui non viene raccordata alla programmazione pluriennale e lascia il gestore della scuola paritaria in una condizione di oggettiva incertezza in ordine ai tempi e agli importi sui quali fare legittimo affidamento;

*b)* laddove individui il contributo complessivo per il 2012 in appena 242 milioni di euro per tutta la scuola paritaria, perché palesemente incongrua ed intrinsecamente irragionevole (disponendo un taglio lineare del 55,1 % rispetto alla spesa storica);

*c)* nella parte in cui misconosce lo sgravio di cui lo Stato e le altre Regioni beneficiano relativamente alle scuole dell'infanzia paritarie venete che svolgono un servizio scolastico sostitutivo (e non alternativo) di quello statale di pari grado (totalmente assente nonostante le previsioni di cui all'art. 33, comma 2, Cost. e alla legge n. 444/1968) con economie di sistema oggi irrinunciabili;

*d)* nella parte in cui, disponendo la somma di 242 milioni di euro in un unico e indistinto capitolo di spesa, non differenzia, nel trattamento economico le diverse realtà regionali.

Per tali profili di illegittimità, si chiede pertanto alla Corte di voler acclarare e dichiarare l'illegittimità *in parte qua* della disposizione impugnata.

In via subordinata, nella denegata ipotesi in cui la Corte ritenesse di non poter accogliere, in rito o nel merito, le richieste avanzate dalla ricorrente, si chiede allora di voler almeno utilizzare i poteri monitori suoi propri, al fine di sollecitare il Parlamento a farsi carico delle precise responsabilità costituzionali in materia di istruzione gravanti sul livello di governo centrale e di eliminare le incongruenze evidenziate, presenti nell'attuale disciplina. Tutto ciò con riserva di futuro accoglimento (*cfr.* tra le altre, sent. n. 61 del 2006 e ord. n. 18 del 2003).

3. Profili di illegittimità costituzionale dell'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Il presente giudizio ha ad oggetto anche una seconda previsione della legge di stabilità per il 2012: si tratta dell'art. 30, comma 5.

Giova, anzitutto, chiarire il contenuto normativo della disposizione impugnata e la sua posizione nel quadro ordinamentale, così come tracciata dal legislatore nazionale negli ultimi mesi.

Nell'ambito di un programma di drastica riduzione della spesa pubblica, progettato ed attuato al fine di rispondere alle drammatiche contingenze economiche e finanziarie di cui anche il nostro Paese è vittima, l'art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo», imponeva alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti quanto a: *a)* numero massimo dei Consiglieri regionali; *b)* numero massimo degli Assessori regionali; *c)* riduzione degli emolumenti in favore dei Consiglieri regionali; *d)* commisurazione del trattamento economico dei Consiglieri all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio; *e)* istituzione di un Collegio di revisori dei conti; 1) passaggio al sistema previdenziale contributivo per i Consiglieri regionali.

Tali misure, autoqualificatesi come necessarie nell'ambito del «coordinamento della finanza pubblica», erano espressamente finalizzate alla collocazione della Regione adempiente ad esse «nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111». Esse, dunque, venivano poste dal legislatore come necessarie per ottenere un riscontro in termini di premialità (o, quanto meno, di esclusione di sanzioni).

Ritenendo la disposizione normativa citata gravemente lesiva dell'autonomia statutaria, legislativa e finanziaria della Regione, il Veneto proponeva ricorso a codesta ecc.ma Corte (ricorso n. 145 del 2011) e così facevano numerose altre Regioni.

Nel frattempo, l'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183 interveniva sulla disposizione impugnata, modificandone il dettato e, più precisamente, sostituendo con la parola «adeguano» la più complessa locuzione: «ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto art. 20, debbono adeguare».

È evidente, quindi, che, ad opera del citato intervento, quelle che potevano al più essere considerate facoltà o, per meglio dire, oneri per le Regioni — invitate a ridurre numero e retribuzione dei propri Consiglieri ed Assessori e a controllare le spese della politica al fine di ottenere i vitali benefici legati alla loro qualificazione come «Regioni virtuose» — sono oggi puri e semplici obblighi.

I motivi di illegittimità proposti con l'originario ricorso alla Consulta, dunque, devono essere qui integralmente riproposti e — lo si auspica — trovare un più deciso accoglimento, in considerazione proprio del mutamento occorso.

Si deve, anzitutto, contestare la qualificazione della disciplina impugnata come espressione del potere dello Stato di porre i principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

È evidente, infatti, che il dettato normativo incide direttamente ed in modo significativo sul piano istituzionale delle Regioni, al punto che il risparmio di spesa — che pure è l'obiettivo posto dal legislatore — finisce con l'essere una mera conseguenza rispetto al portato della riforma a livello di organi di governo regionale. Ora, non è possibile estendere l'ambito di competenza legislativa al punto da considerare ricompresa nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» qualsiasi previsione dello Stato centrale di natura ordinamentale solo perché in grado di conseguire tagli alla spesa.

Inoltre, anche nella denegata ipotesi in cui codesto ecc.mo Giudice dovesse ritenere di sussumere l'intervento legislativo impugnato in un ambito di potestà concorrente Stato-Regioni, ex art. 117, comma 3, Cost., nella fattispecie concreta, non si rinvengono disposizioni di principio. «Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (così in Corte cost. sent. n. 326 del 2010, riprendendo sent. n. 237 del 2009. I medesimi assunti, tuttavia, si ritrovano anche nelle sentt. n. 182 del 2011, n. 159 del 2008 e n. 237 del 2009).

La duplice condizione richiesta non è stata rispettata.

La disciplina impugnata, più correttamente, deve sussumersi nell'ambito dell'autonomia statutuaria regionale in materia di «forma di governo» e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», di cui all'art. 123 Cost.

In particolare, compete certamente allo Statuto regionale la determinazione del numero massimo di consiglieri regionali, che l'impugnata lettera *a)* del primo comma dell'art. 14 del decreto-legge n. 138/2011 pretende, invece, di imporre in relazione al numero degli abitanti della Regione. Sul punto la giurisprudenza recente di codesta Corte è cristallina: nell'ambito della riserva normativa di cui all'art. 123 Cost. «rientra la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale'scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione'» (così in Corte cost. sent. n. 188 del 2011, riprendendo anche la sent. n. 3 del 2006).

Le medesime considerazioni valgono per la lettera *b)* impugnata con l'originario ricorso, dal momento che, con essa, il legislatore statale ha preteso nuovamente di intervenire sulla forma di governo regionale e sulle scelte discrezionali che la riguardano, con riferimento al numero di Assessori.

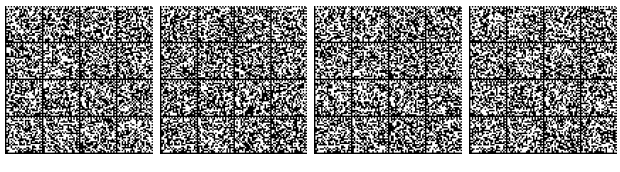
Le disposizioni di cui alle lettere *c)*, *d)* e *f)* dell'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138/2011, invece, si interessano degli emolumenti e delle utilità dei Consiglieri regionali e del sistema previdenziale a questi applicabile. Gli obblighi imposti alle Regioni, in questo caso, oltre ad essere lesivi dell'autonomia statutaria regionale, si pongono in contrasto con il dettato dell'art. 119 Cost. dal momento che intervengono, limitandola, sulla spesa regionale. Codesta ecc.ma Corte ha chiarito più volte ormai che affinché i vincoli all'autonomia di spesa propria delle Regioni possano dirsi conformi a Costituzione essi devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo 'in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale' — la crescita della spesa corrente». In altri termini, «la legge statale può stabilire solo un 'limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa'» (così, di recente in Corte cost. n. 182 del 2011, riprendendo le sentt. n. 417 del 2005, n. 36 del 2004, n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005. Con precipuo riguardo agli interventi sulle indennità corrisposte agli organi politici regionali, invece, si veda Corte cost. sent. n. 157 del 2007 punto 5.2 del Considerato in diritto).

Particolare, ma non meno illegittima, è la previsione dell'istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012 scorso, di un Collegio dei revisori dei conti, «quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente», operante «in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti», prevista dall'art. 14, comma 1, lett. *e)* del decreto-legge n. 138/2011 e divenuta obbligatoria grazie alla modifica apportata dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183/2011, qui in esame.

La previsione normativa richiamata si pone in contrasto, innanzitutto, con il riparto costituzionale della potestà legislativa, non solo con riferimento all'art. 117, comma 3, cost. (e, in particolare, all'ambito del «coordinamento della finanza pubblica», dal momento che non pone norme di principio, come sopra denunciato), bensì anche in relazione agli artt. 117, comma 4, e 123, comma 1, Cost.

Spetta allo Statuto regionale, infatti, il compito di disegnare «i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione, nell'ambito dei quali, poi, il legislatore regionale interverrà con discipline di dettaglio, esercitando la propria potestà esclusiva in materia di organizzazione amministrativa regionale e controlli.





Non si può dimenticare, infatti che la riforma del titolo V della Costituzione, unitamente alla legge 5 giugno 2003, n. 131, che le dà attuazione, ha riconosciuto l'avvenuta emancipazione delle Regioni dallo Stato, confermando la prevalente linea di tendenza legislativa che riservava e riserva all'autonomia normativa e organizzativa di detti enti la materia dei controlli.

In effetti, si appalesa un vero contrasto con l'intero sistema disegnato sul punto a seguito della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Non è dato, infatti, comprendere quali poteri in concreto siano rimessi al Collegio di revisione né quali siano gli effetti delle pronunce di questo, ma la disposizione è congegnata in modo tale da far temere il ripristino di un sistema di controlli preventivi di legittimità.

Il contrasto con la Costituzione si estende, inoltre e comunque, anche all'art. 119 Cost.: è evidente che l'ulteriore controllo sulla gestione dell'ente posto in capo al Collegio dei revisori dei conti regionale si tradurrà in una compressione dell'autonomia della Regione anche e soprattutto in punto di spesa.

Tutto ciò dimostra l'illegittimità della disposizione normativa di cui all'art. 30, comma 5, della legge n. 183/2011 per violazione degli artt. 117, 119 e 123 Cost.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesto ecc. mo Collegio voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale:*

a) *dell'art. 33, comma 16, della legge 12 novembre 2011, n. 183: un tanto per violazione degli artt. 3, 97, 30, 33, 34, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, comma 2, Cost., e, per quanto di competenza e ove occorra, dei seguenti parametri interposti: art. 138 del d.lgs. 1998, n. 112; legge 5 maggio 2009, n. 42; legge 10 marzo 2000, n. 62; legge 28 marzo 2003, n. 53; d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59; d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297.*

b) *dell'art. 30, comma 5, della legge 12 novembre 2011, n. 183: un tanto per violazione degli artt. 117, 119, 123 Cost.*

Si allega:

1. deliberazione della Giunta della Regione Veneto n. 2256 del 20 dicembre 2011 recante l'autorizzazione alla proposizione del ricorso;

2. relazione dell'Ufficio scolastico regionale per il Veneto sui dati delle scuole paritarie e non paritarie nell'a.s. 2010/2011;

3. relazione F.I.S.M. sui dati della scuola dell'infanzia veneta 2010-2011;

4. decreto n. 5 del 1° aprile 2011 e nota Miur n. 2453 del 7 aprile 2011.

Padova-Venezia-Roma, 10 gennaio 2012

*Avv. prof.* BERTOLISSI - *Avv. prof.* ZANON - *Avv. prof.* PALUMBO - *Avv. prof.* MANZI

**12C0030**

N. **12**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012*
(della Provincia autonoma di Trento)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Competenze in materia di assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante - Trasferimento dal Ministero della salute alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano mediante regolamento governativo, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione delle competenze in materia di sanità spettanti alla ricorrente in base alle norme statutarie e costituzionali - Violazione della sfera di competenza riservata alle norme di attuazione dello Statuto - Contrasto con il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 90.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 9, n. 10, e 107; Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali - Qualificazione delle norme che limitano la possibilità di indebitamento degli enti locali e delle Regioni come "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica" - Definizione con successivo decreto ministeriale "non regolamentare", sentita la Conferenza Unificata, delle modalità di attuazione della riduzione del debito - Applicabilità, in caso di inadempimento degli obblighi di riduzione, delle misure sanzionatorie previste dal decreto legislativo n. 149 del 2011 per la violazione del patto di stabilità interno - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta per l'ipotesi che le disposizioni censurate siano applicabili alla ricorrente - Denunciata carenza del carattere di principi fondamentali nelle norme censurate - Contrasto con le norme statutarie disciplinanti la possibilità e il limite massimo di indebitamento delle Province autonome - Alterazione unilaterale del regime degli obblighi finanziari delle Province autonome previsto dallo Statuto (imperniato sul principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali e sull'inapplicabilità delle norme relative al patto di stabilità valevoli per le Regioni ordinarie) - Interferenza con il potere di coordinamento della finanza locale spettante alle Province autonome - Violazione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale e di indebitamento degli enti locali - Contrasto con il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali ovvero con il principio di esclusione dell'esercizio di funzioni amministrative in materie di competenza provinciale - In via subordinata: Insufficienza della previsione del parere della Conferenza unificata, in luogo dell'intesa, ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale recante le modalità di attuazione della riduzione del debito - Violazione del principio di leale collaborazione.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8, commi 3, secondo e terzo periodo, e 4.
– Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 119, comma secondo; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79, 80, primo comma, e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma 3; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Disciplina delle c.d. "zone franche a burocrazia zero" - Estensione in via sperimentale all'intero territorio nazionale fino al 31 dicembre 2013, - Costituzione, funzioni e procedure dell'Ufficio locale del Governo - Regolamentazione dettagliata dei procedimenti amministrativi relativi alle nuove iniziative produttive - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta per l'ipotesi che, pur a seguito della sentenza n. 232 del 2011 della Corte costituzionale, la disciplina censurata sia applicabile alla ricorrente - Denunciata possibilità che le funzioni dell'Ufficio locale del Governo riguardino procedimenti di competenza provinciale - Lesione delle potestà legislative e amministrative spettanti alle Province autonome in base allo Statuto speciale o alla Costituzione - Invasione della competenza provinciale a regolare i procedimenti amministrativi nelle proprie materie ed assenza dei presupposti per la "chiamata in sussidiarietà" - Violazione delle norme di attuazione dello Statuto e della competenza, ad esse riservata, di attuazione-integrazione delle norme statutarie disciplinanti le funzioni del Commissario del Governo - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di buona amministrazione.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 6.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8, nn. 1, 5, 9, 12, 14, 20 e 21; 9, nn. 3, 7 e 8; 16; 87; 88; e 107; Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo e quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Qualificazione come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata alterazione unilaterale del regime degli obblighi finanziari delle Province autonome previsto dallo Statuto (imperniato sul principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali e sull'inapplicabilità delle norme relative al patto di stabilità valevoli per le Regioni ordinarie).**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 1.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria aggiuntivo rispetto a quello previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Determinazione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale - Omessa enunciazione di qualsivoglia criterio di riparto - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Contrasto con le disposizioni**

**statutarie concernenti il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il necessario consenso della Provincia autonoma per la loro modifica.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 10.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Determinazione del saldo programmatico concordato dalla Regione Trentino Alto-Adige e dalle Province autonome con il Ministro dell'economia e delle finanze - Necessaria coerenza con il riparto del concorso aggiuntivo delle autonomie speciali alla manovra finanziaria determinato unilateralmente dallo Stato - Applicabilità, in caso di mancato accordo, delle disposizioni stabilite per le Regioni ordinarie - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata contraddittorietà di tali previsioni - Irragionevolezza - Violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Contrasto con le disposizioni statutarie concernenti il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il necessario consenso della Provincia autonoma per la loro modifica - Violazione del principio di leale collaborazione per difetto di intesa paritaria.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 12.
– Costituzione, art. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Definizione mediante accordi con il Ministro dell'economia delle modalità attuative del patto di stabilità interno per gli enti locali delle Regioni a statuto speciale e Province autonome che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale - Assoggettamento dei predetti enti locali all'obiettivo complessivamente determinato per gli enti locali del restante territorio nazionale - Estensione, in caso di mancato accordo tra Governo e autonomie speciali, delle disposizioni del patto di stabilità relativo a questi ultimi - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciato contrasto con norme statutarie e di attuazione statutaria nonché con la legislazione provinciale vigente - Violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Violazione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale - Contrasto con il regime di adeguamento della legislazione provinciale alle norme statali sopravvenute.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 13.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79, comma 3, 80 e 81; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata sovrapposizione della legge ordinaria alla disciplina statutaria che regola il concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Inosservanza del procedimento concertato.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 16.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104.

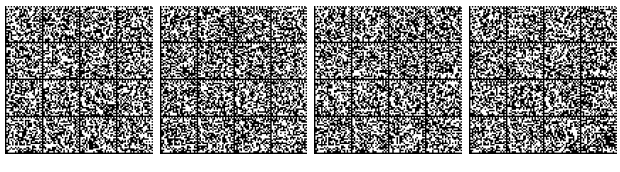
**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni e dei rispettivi enti locali - Definizione concordata tra Stato e Regioni previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali (o con i rappresentanti delle associazioni degli enti locali) - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Impugnativa proposta per l'ipotesi che la disposizione censurata sia vincolante (e non meramente facoltizzante) per la ricorrente - Denunciata sovrapposizione della legge ordinaria alla disciplina statutaria che regola il concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Incongruità - Violazione della potestà legislativa provinciale in materia di finanza locale.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 17, primo periodo.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Condizioni per l'adempimento, fattispecie di inadempimento e relative sanzioni - Definizione unilaterale da parte dello Stato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciato contrasto con le norme statutarie che regolano la stipulazione del patto di stabilità per la ricorrente e che escludono l'applicabilità ad essa degli obblighi valevoli per le Regioni ordinarie.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 17, terzo periodo, 19, 22, 24, 25 e 26.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 (commi 3 e 4), 103, 104 e 107.





**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Condizioni per l'adempimento, fattispecie di inadempimento e relative sanzioni - Ipotizzata applicabilità anche in relazione agli obblighi concernenti il patto di stabilità degli enti locali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dei poteri statutariamente attribuiti alla ricorrente con riferimento agli obblighi finanziari degli enti locali - Violazione della competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale delineata dallo Statuto e dalle norme attuative - Contrasto con il regime di adeguamento della normativa provinciale a quella statale sopravvenuta.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 17, terzo periodo, 19, 22, 24, 25 e 26.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 (commi 3 e 4) e 80; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma 3; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale pro-tempore Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale 23 dicembre 2011, n. 2929 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27666 del 27 dicembre 2011 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n. 51;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 90; 8, comma 3, secondo e terzo periodo, e comma 4; 14, commi da 1 a 6; 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26 della legge 12 novembre 2011, n. 183, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 14 novembre 2011, suppl. ord. n. 234;

Per violazione:

dell'art. 8, n. 1), n. 9), n. 12), n. 14), n. 20); dell'art. 9, n. 3), n. 7), n. 8); degli articoli 16, 74, 87, 88, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale), nonché delle correlative norme di attuazione;

del titolo VI dello statuto speciale, in particolare degli articoli 79, 80 e 81, e delle relative norme di attuazione (in particolare decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268);

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2 e 4;

degli articoli 3, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

del principio di leale collaborazione, per i profili di seguito illustrati.

## FATTO E DIRITTO

*Premessa*

Il presente ricorso si riferisce ad alcune disposizioni della legge 12 novembre 2011, n. 183, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012). Tale legge, conformemente alla sua natura, ha contenuto eterogeneo, e contenuto eterogeneo hanno anche le disposizioni qui impugnate.

È risultato perciò preferibile evitare una illustrazione generale in fatto, ed affrontare invece direttamente le singole disposizioni impugnate, esponendo in relazione a ciascuna di esse sia il contenuto che le censure e gli argomenti in diritto.

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 90.*

L'art. 4 della legge 12 novembre 2011, n. 183, è intitolato riduzioni delle spese non rimodulabili dei Ministeri.

Il comma 89 di tale disposizione stabilisce che «a decorrere dall'anno 2013 le competenze in materia di assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 620, sono trasferite alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano». Corrispondentemente, il comma 91 dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2013, del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 620.

È dunque previsto, in termini generali, il trasferimento delle competenze sia alle autonomie ordinarie che alle speciali. In relazione a queste, il comma 93 correttamente statuisce che "al trasferimento delle funzioni di cui al comma 89, per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano si provvede con apposite norme di attuazione in conformità ai rispettivi statuti di autonomia» (enfasi aggiunta).

Sennonché, in piena contraddizione con la norma specifica ora citata, il precedente comma 90, dispone esso stesso che «al trasferimento delle funzioni assistenziali di cui al comma 89 dal Ministero della salute alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si provvede con regolamento da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, … su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» (enfasi aggiunta), con l'osservanza dei principi e criteri direttivi di seguito elencati.

Ed anche tali principi direttivi menzionano in più punti menzionano le province autonome. Si tratta in particolare dei seguenti punti:

«*b)* prevedere il conferimento alle regioni e province autonome delle funzioni in materia di pronto soccorso aeroportuale attribuite al Ministero della salute con contestuale trasferimento delle relative risorse»;

«*d)* disciplinare il trasferimento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano del personale dipendente di ruolo del Ministero della salute attualmente in servizio presso gli ambulatori del servizio di assistenza sanitaria ai naviganti, con contestuale trasferimento delle relative risorse finanziarie e corrispondente riduzione delle strutture e delle dotazioni organiche del medesimo Ministero»;

«*e)* disciplinare il trasferimento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano dei rapporti convenzionali relativi al personale convenzionato interno appartenente alle categorie dei medici, chimici biologi e psicologi, infermieri, fisioterapisti, tecnici sanitari di radiologia medica e tecnici di laboratorio biomedico con contestuale trasferimento delle relative risorse finanziarie»;

«*f)* disciplinare il trasferimento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano dei vigenti rapporti convenzionali con i medici generici fiduciari con contestuale trasferimento delle relative risorse finanziarie»;

«*g)* disciplinare il conferimento alle regioni e province autonome delle relative risorse strumentali»;

«*h)* i criteri per la ripartizione, fra le regioni e le province autonome, delle risorse finanziarie complessive destinate alle funzioni assistenziali disciplinate dal presente comma».

Ora, è evidente che i due metodi di trasferimento — mediante norme di attuazione dello statuto e mediante regolamento — sono diversi ed incompatibili. Ed è altresì evidente — pur se di seguito sarà compiutamente illustrato — che mentre la disposizione del comma 93 è pienamente corretta e legittima, quella del comma 90 è, in relazione alla ricorrente provincia, del tutto illegittima.

Il presente intervento statale ricade chiaramente in una materia di competenza provinciale, e ciò sia che la si guardi in una prospettiva meramente statutaria, facendo riferimento alla competenza spettante alla Provincia in base all'art. 9, n. 10, dello statuto («igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera»), sia che la si consideri nella prospettiva del titolo V dopo la riforma del 2001, cioè nella prospettiva della «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.: materia che è stata ritenuta da codesta Corte — ai sensi dell'art. 10 legge Cost. n. 3/2001 - più ampia della competenza statutaria (v., ad es., le sentt. 162/2007 e 240/2007).

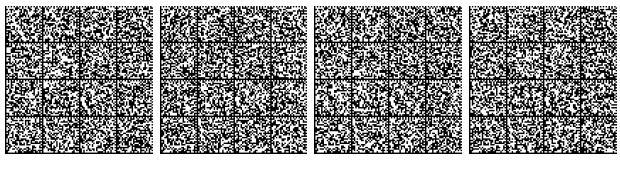
Trattandosi di una materia (a doppio titolo) di competenza provinciale, correttamente l'art. 4, comma 93, legge n. 183/2011 prevede che il trasferimento delle funzioni sia operato con norme di attuazione, in conformità — per quel che riguarda le province autonome — all'art. 107 dello statuto speciale; ma, come noto, la necessità di usare le norme di attuazione per il trasferimento delle funzioni è stata ribadita, anche «in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro [delle regioni speciali] potestà legislativa» ai sensi dell'art. 10 legge Cost. n. 3/2001, dall'art. 11 legge n. 131/2003.

Non si comprende, dunque, come il comma 90, in totale contraddizione con il comma 93, stabilisca che «al trasferimento delle funzioni assistenziali di cui al comma 89 dal Ministero della salute alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si provvede con regolamento». Il fatto che i principi direttivi di seguito fissati menzionino più volte le province autonome rende difficile ipotizzare un'interpretazione «correttiva» del comma 90, alla luce del comma 93 e dello statuto speciale.

È dunque necessario che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 90, in quanto esso viola la competenza della provincia in materia di sanità derivante sia dall'art. 117, terzo comma, Cost., che dall'art. 9, n. 10, St., e la sfera di competenza riservata dall'art. 107 St. alla speciale fonte rappresentata dalle norme di attuazione dello statuto.

Inoltre, il comma 90 prevede un regolamento statale in materia provinciale, così violando il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali, risultante — oltre che da risalente giurisprudenza costituzionale — dall'art. 117, sesto comma, Cost. e, per quel che riguarda le province autonome, dall'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, che menziona solo gli «atti legislativi dello Stato» come fonti idonee a vincolare le leggi provinciali.





2) *Illegittimità dell'art. 8, comma 3, secondo e terzo periodo, e comma 4.*

L'art. 8 contiene disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali. Sono qui impugnati il comma 3, secondo e terzo periodo, ed il comma 4. Per la comprensione del ricorso, tuttavia, è in primo luogo necessario espone il contenuto dei commi 1, 3 e 3, primo periodo, che pure non sono direttamente impugnati.

Il comma 1 modifica l'art. 204, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, riducendo il limite massimo degli oneri che gli enti locali possono assumere, dal 2012 in poi, per interessi sui mutui e altre fattispecie analoghe.

Dopo la modifica, l'art. 204, comma 1, dispone che, «oltre al rispetto delle condizioni di cui all'art. 203, l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'art. 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento per l'anno 2011, l'8 per cento per l'anno 2012, il 6 per cento per l'anno 2013 e il 4 per cento a decorrere dall'anno 2014 delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui».

Poiché il comma l dell'art. 8 modifica il t.u. enti locali, l'innovazione introdotta ha lo stesso ambito di operatività del testo unico: e dunque anche per essa opera la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 267/2000, secondo cui «le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

Il comma 2 dell'art. 8 modifica l'art. 10, comma 2, legge n. 281/1970, riducendo «l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato», che ora «non può comunque superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione» (prima il limite era il 25%). Poiché la legge n. 281/1970 è espressamente rivolta alle sole regioni ordinarie, anche tale disposizione non riguarda la ricorrente provincia.

Il comma 3, primo periodo, dispone che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico» (primo periodo). Tale disposizione non contiene espliciti riferimenti alle autonomie speciali o alle province autonome, e dunque verosimilmente non si riferisce ad esse. Ma se pure fosse ad esse riferibile, per il suo carattere di principio fondamentale e per il suo contenuto già riconducibile alla logica dell'equilibrio della finanza pubblica e del patto di stabilità, essa non costituisce per la provincia autonoma di Trento ragione di contestazione.

Diversamente stanno le cose — in caso di riferibilità alla ricorrente provincia — per le disposizioni che subito seguono: i rimanenti due periodi del comma 3 ed il comma 4. In effetti, il secondo periodo del comma 3 stabilisce che «le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione», mentre il terzo periodo addirittura prescrive che con «decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza unificata, … sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma».

Il comma 4, a sua volta, prevede che «agli enti che non adempiono a quanto previsto nel comma 3 del presente articolo, si applicano le disposizioni contenute nell'art. 7, comma 1, lettere *b)* e *d)*, e comma 2, lettere *b)* e *d)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149»: le quali disposizioni a loro volta prevedono limiti alle spese e alle assunzioni di personale a carico delle regioni e degli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno.

Per vero, il riferimento all'art. 117, terzo comma, e all'art. 119 Cost. suggerirebbe che anche i commi 3 e 4 dell'art. 8 siano rivolti alle sole regioni ordinarie.

La presente impugnazione è dunque proposta per la contraria ipotesi che, per il loro tenore generale, le disposizioni in questione siano applicabili anche alla provincia ed agli enti locali del relativo territorio.

In questo caso, infatti, il secondo ed il terzo periodo del comma 3 ed il comma 4 risulterebbero illegittimi e lesivi delle prerogative costituzionali della Provincia di Trento sotto diversi profili.

Quanto al secondo periodo del comma 3, va rilevato che i commi 1 e 2 non contengono affatto «principi fondamentali» di coordinamento della finanza pubblica e, dunque, risultano violati gli stessi articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione richiamati nell'art. 8, comma 3.

Ciò risulta chiaramente dal tenore dell'art. 204, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 10, comma 2, legge n. 281/1970, come modificati dall'art. 8 legge n. 183/2011 e sopra riportati: si tratta di norme che fissano limiti precisi e rigidi alla possibilità di indebitamento degli enti locali e delle regioni, limiti che non sono suscettibili di autonomo ulteriore svolgimento da parte delle regioni. Risulta assente, dunque, il fondamentale carattere indicato anche da code-

sta Corte come necessario affinché una norma possa qualificarsi come un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (v. le sentt. n. 390 del 2004, n. 417 del 2005, n. 169 del 2007, n. 159 del 2008 e n. 297 del 2009). Inoltre, tali limiti non sono neppure caratterizzati da quella transitorietà o temporaneità che in alcuni casi ha costituito una giustificazione per limiti precisi, in vista del conseguimento di un risultato costituzionalmente necessario (v. in particolare sent. n. 300 del 2004).

Anche il terzo periodo del comma 3 viola la logica dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Esso, infatti, invece di lasciare alle regioni l'attuazione del primo periodo del comma 3, affida ad un d.m. il compito di dettare le norme di dettaglio attuative: anch'esso, dunque, non può essere considerato un principio fondamentale.

Infine, dall'illegittimità — appena illustrata — del comma 3, secondo e terzo periodo, discende l'illegittimità (sempre per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.) dell'art. 8, comma 4: infatti, le sanzioni possono essere legittimamente previste dallo Stato, in base alla giurisprudenza costituzionale, per la violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza, non per la violazione di norme di dettaglio presenti (v. l'art. 8, commi 1 e 2) o future (cioè, quelle del d.m. previsto nel comma 3).

Inoltre, per quanto riguarda la finanza della stessa provincia autonoma, è violato l'art. 74 dello statuto speciale, ai sensi del quale «la regione e le province possono ricorrere all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, per una cifra non superiore alle entrate correnti». Lo statuto, dunque, disciplina specificamente la possibilità di indebitamento delle province autonome, stabilendone anche il limite massimo. Risulta dunque in contrasto con esso l'art. 8, comma 3, che pretende di aggiungere altri limiti, mediante illegittima diversa norma puntuale (art. 8, comma 2) e mediante illegittimo rinvio ad un decreto ministeriale per la riduzione del debito. In via conseguenziale, anche il comma 4 — in quanto norma sanzionatoria — si pone in contrasto con l'art. 74 St.

Ancora, i commi 3 (secondo e terzo periodo) e 4 violano l'art. 79 dello statuto di autonomia.

Infatti, questo regola in modo preciso, esaustivo ed esclusivo i modi in cui le province assolvono gli «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», espressamente disponendo che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1».

Inoltre, nel comma 3 l'art. 79 stabilisce le regole per la definizione del patto di stabilità e prevede espressamente che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale»; il comma 4 ribadisce che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

Dunque, appare chiara l'illegittimità dei commi 3, secondo e terzo periodo, e 4 dell'art. 8: essi dettano norme di coordinamento della finanza pubblica e hanno scopi di stabilizzazione finanziaria, richiamando a fini sanzionatori le norme previste per la violazione del patto di stabilità: ma la Provincia di Trento è soggetta al regime speciale di cui all'art. 79 St., con espressa esclusione dell'applicabilità delle norme valevoli per le regioni ordinarie e, in particolare, di quelle relative al patto di stabilità. Come più volte confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, l'art. 79 ha pieno rango di statuto speciale, ed il legislatore ordinario non può alterare unilateralmente l'assetto dei rapporti in materia finanziaria disegnato dallo Statuto, assimilando la posizione delle province autonome — regolate da disciplina speciale — a quella delle regioni ordinarie.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Con riferimento specifico agli enti locali, le norme impugnate violano l'art. 79, comma 3, St., in base al quale «spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali», mentre «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Inoltre, lo stesso articolo dispone che «le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione». Le norme impugnate, dunque, interferiscono illegittimamente con il potere di coordinamento della finanza locale spettante alla ricorrente provincia.

Ancora, poiché l'art. 8, comma 3, secondo e terzo periodo, pretende di vincolare gli enti locali della provincia di Trento con norme dettagliate in materia di indebitamento, risulta violato l'art. 80, comma 1, dello statuto, in base al quale «le province hanno competenza legislativa, nei limiti stabiliti dall'art. 5, in materia di finanza locale», e risulta violata altresì la relativa norma di attuazione che assegna alla provincia il potere di provvedere a definire i limiti

dell'indebitamento degli enti locali (art. 17, comma 3, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268: «Nel rispetto delle competenze regionali in materia di ordinamento dei comuni, le province disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale»).

In via conseguenziale, anche il comma 4 — in quanto norma sanzionatoria — si pone in contrasto con tali disposizioni e risulta dunque ugualmente illegittima.

Il terzo periodo del comma 3, infine, è affetto da ulteriori, specifiche illegittimità. Infatti, benché esso parli di «decreto di natura non regolamentare», l'atto cui si rinvia ha carattere sostanzialmente normativo (è generale, astratto ed innovativo), per cui la norma impugnata contempla una fonte secondaria statale in materie provinciali (coordinamento della finanza pubblica e finanza locale), in contrasto con il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali, risultante — oltre che da risalente giurisprudenza costituzionale — dall'art. 117, comma 6, Cost. e, per quel che riguarda le province autonome, dall'art. 2 d.lgs. n. 266/1992, che menziona solo gli «atti legislativi dello Stato» come fonti idonee a vincolare le leggi provinciali. Qualora si ritenesse che il d.m. in questione sia un atto non normativo, il terzo periodo del comma 3 si porrebbe in contrasto con l'art. 4 d.1gs. n. 266/1992, che esclude l'esercizio di funzioni amministrative statali in materie di competenza provinciale. E come atto di indirizzo sarebbe ugualmente illegittimo per difetto del parere provinciale previsto dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo.

In via subordinata, la norma *de qua* sarebbe comunque illegittima perché prevede il solo parere della conferenza unificata invece dell'intesa, che — in virtù del principio di leale collaborazione — si rende necessaria data la chiara incidenza del d.m. su una materia (coordinamento della finanza pubblica) di competenza concorrente.

3) *Illegittimità dell'art. 14, commi da 1 a 6.*

L'art. 14 è intitolato riduzione degli oneri amministrativi per imprese e cittadini.

Il comma 1 stabilisce che, «in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2013, sull'intero territorio nazionale si applica la disciplina delle zone a burocrazia zero prevista dall'articolo 43» d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

Il comma 2 dispone poi che, «a tale scopo, fino al 31 dicembre 2013, i provvedimenti di cui al primo periodo della lettera *a)* del comma 2 dell'art. 43 del citato decreto-legge n. 78 del 2010 [cioè i "provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte" e relativi a "nuove iniziative produttive", "fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica"] sono adottati, ferme restando le altre previsioni ivi contenute, in via esclusiva e all'unanimità, dall'ufficio locale del Governo, istituito in ciascun capoluogo di provincia, su richiesta della regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri».

In base al comma 3, «l'ufficio locale del Governo è presieduto dal prefetto e composto da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia. e da un rappresentante del comune interessato». Il dissenso di uno o più dei componenti, «a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella riunione convocata dal prefetto, deve essere congruamente motivato e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche e delle integrazioni eventualmente necessarie ai fini dell'assenso». Si considera acquisito «l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non partecipa alla riunione medesima, ovvero non esprime definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata».

Il comma 4 precisa che «resta esclusa l'applicazione dei commi 1, 2 e 3 ai soli procedimenti amministrativi di natura tributaria, a quelli concernenti la tutela statale dell'ambiente, quella della salute e della sicurezza pubblica, nonché alle nuove iniziative produttive avviate su aree soggette a vincolo».

In base al comma 5, «fatto salvo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160» (cioè dal regolamento sullo sportello unico per le attività produttive), «nel caso di mancato rispetto dei termini dei procedimenti, di cui all'art. 7 del medesimo decreto, da parte degli enti interessati, l'adozione del provvedimento conclusivo è rimessa all'ufficio locale del Governo».

Infine, il comma 6 dispone che «le previsioni dei commi da 1 a 5 non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e la partecipazione all'ufficio locale del Governo è a titolo gratuito e non comporta rimborsi».

La disposizione pone innanzi tutto rilevanti problemi interpretativi. Quando è stata approvata, era già intervenuta la sentenza di codesta Corte n. 232 del 2011, (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 27 luglio 2011), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43 d.l. n. 78/2010, nella parte in cui è destinato «ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale».

Dunque, poiché l'art. 43 non si applica a tali materie, anche l'art. 14, che ad esso fa riferimento per definire il proprio ambito di applicazione, non può riferirsi ad esse.

In questi termini, non vi sarebbe interesse né ragione di impugnazione, non avendo la ricorrente provincia titolo per sindacare il modo nel quale lo Stato regola i procedimenti di propria competenza.

Nonostante l'art. 14, comma 1, legge n. 183/2011 rinvii alla «disciplina delle zone a burocrazia zero prevista dall'art. 43» d.l. n. 78/2010, che ora ha il contenuto risultante dalla sent. n. 232/2011 appena citata, il complesso dei primi sei commi dell'art. 14 potrebbe indurre a ritenere che la legge n. 183/2011 intenda riproporre la disciplina dell'art. 43 anche in relazione alle materie di competenza regionale.

Ed in questo caso, anche se l'art. 14 non menziona espressamente le autonomie speciali, il suo tenore (soprattutto il riferimento allo «intero territorio nazionale») non consente di escludere che esso pretenda di applicarsi anche nelle regioni speciali.

La presente impugnazione viene dunque qui proposta in via tuzioristica, per l'ipotesi che l'art. 14 si riferisca anche a procedimenti di competenza della ricorrente provincia. In tal caso, i primi sei commi dell'art. 14 risulterebbero illegittimi e lesivi delle sue prerogative costituzionali.

Non vi è dubbio infatti che, come emerge anche dalla sent. n. 232/2011, le norme censurate intervengono in svariate materie di competenza provinciale, come l'urbanistica (art. 8, n. 5 St.), l'artigianato (art. 8, n. 9), le fiere e i mercati (art. 8, n. 12), le miniere, cave e torbiere (art. 8, n. 14), il turismo e l'industria alberghiera (art. 8. n. 20), l'agricoltura (art. 8, n. 21), il commercio (art. 9, n. 3), gli esercizi pubblici (art. 9, n. 7), l'incremento della produzione industriale (art. 9, n. 8). In tutte queste materie la provincia dispone anche della potestà amministrativa (art. 16 St.).

Peraltro, in queste materie, a parte l'urbanistica, è da verificare l'operatività della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 legge Cost. n. 3/2001, in quanto si tratta di materie che rientrano nella competenza residuale delle regioni ordinarie (in particolare, queste hanno ormai competenza primaria in generale in materia di «industria»).

Iniziative produttive potrebbero poi aversi in materie di competenza provinciale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», «ordinamento della comunicazione», «porti e aeroporti civili», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «promozione e organizzazione di attività culturali».

Inoltre, è da tener conto anche del potenziale impatto della nuova disciplina statale sulla normativa organica già vigente in questa provincia in materia di procedimenti amministrativi, contenuta in generale nella legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (Principi per la democratizzazione, la semplificazione e la partecipazione all'azione amministrativa provinciale e norme in materia di procedimento amministrativo), che disciplina anche lo sportello unico per le attività produttive (art. 16-*sexies*), nonché nelle leggi di settore.

Poiché le nonne censurate regolano in modo dettagliato i procedimenti amministrativi relativi alle iniziative produttive, affidando la competenza a deciderli ad un ufficio statale (seppur comprendente anche rappresentanti degli enti territoriali), esse ledono chiaramente le competenze legislative ed amministrative nelle materie sopra elencate ed in quella dell'organizzazione amministrativa (art. 8, n. 1 St. o art. 117, quarto comma, Cost., se ritenuto più favorevole), dato che il procedimento amministrativo non è, in realtà, una materia autonoma ma è connesso — da un lato — alle singole materie, dall'altro appunto all'organizzazione amministrativa dei vari enti (v. sent. n. 465/1991).

Per le materie per le quali siano applicabili le norme statutarie, sono violati gli artt. 8, 9 e 16 dello statuto, per «l'esproprio» della competenza a regolare i procedimenti amministrativi e della stessa funzione amministrativa; qualora, invece, si ritenga operante l'art. 10 legge cost. n. 3/2001 o si ricada in una «nuova» materia, risulteranno violati l'art. 117, terzo e quarto, e l'art. 118 Cost., sempre per l'invasione della competenza provinciale a regolare i procedimenti amministrativi nelle proprie materie e per assenza dei presupposti della «chiamata in sussidiarietà», come evidenziato dalla sent. n. 232/2011.

Infatti, la disciplina contenuta nell'art. 14 si differenzia da quella di cui all'art. 43 d.l. n. 78/2010 solo per il carattere «sperimentale» e transitorio e per quel che riguarda l'ufficio locale del Governo, ma non contiene nessun elemento di novità idoneo a superare le ragioni della sentenza di codesta Corte. Questa ha dichiarato espressamente «assorbita» la censura relativa al mancato coinvolgimento della Regione territorialmente interessata e si è fondata sulla sola violazione dell'art. 118, primo comma, Cost.: dunque, le novità relative all'ufficio locale del Governo non fanno venir meno l'illegittimità accertata dalla sent. n. 232/2011.

Quanto al percorso argomentativo delle censurate illegittimità, sia consentito qui fare espresso richiamo a quanto già statuito da codesta Corte nella citata sentenza.

In primo luogo, la Corte ha respinto la tesi difensiva secondo la quale la norma andrebbe ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ovvero — in via subordinata — a quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, osservando che l'art. 43 «prescrive una disciplina di dettaglio in tema di trattazione e definizione di procedimenti amministrativi, del tutto estranea alla

evocata materia» del coordinamento finanziario (punto 5.2). La Corte ha poi rilevato che «la disposizione impugnata — prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza — è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le "nuove iniziative produttive", a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale (ad esempio, in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali), sia di competenza concorrente ovvero residuale regionale (ad esempio, in materia di governo del territorio, promozione ed organizzazione di attività culturali, ovvero di industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.)». Appurato ciò, la Corte ha ritenuto fondata la censura fondata sull'art. 118, primo comma, Cost., «in ragione della assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori».

Per la disciplina statutaria propria della Provincia di Trento, inoltre le norme censurate violano anche le norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 266/1992: da un lato con riferimento all'art. 2, il quale nelle materie di potestà legislativa provinciale vieta la diretta operatività della legislazione statale, prescrivendone invece il recepimento nei sei mesi e nei limiti in cui esso risulti dovuto, dall'altro con riferimento all'art. 4, il quale stabilisce che la legge non può attribuire agli organi statali, nella materie di competenza delle province autonome, funzioni amministrative diverse da quelli spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

Infatti, l'ufficio locale del Governo, pur comprendendo rappresentanti degli enti territoriali, è comunque un organo statale, istituito «su richiesta della regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri».

Inoltre, esse violano gli artt. 87, 88 e 107 St., in quanto l'attuazione-integrazione delle norme statutarie disciplinanti le funzioni del Commissario del Governo (che nella provincia svolge le funzioni del prefetto) rientra nella competenza delle norme di attuazione.

Infine, sono violati il principio di ragionevolezza e quello di buona amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), perché la norma dichiara di voler ridurre gli oneri amministrativi ma, in realtà, li aggrava dato che agli organi normalmente competenti sostituisce un ufficio necessariamente composto dai rappresentanti dei quattro livelli istituzionali (a prescindere dal tipo di procedimento), che devono decidere all'unanimità. L'art. 14 regola le modalità di espressione del dissenso ma non quelle di superamento di esso. Ne risulta, dunque, una disciplina farraginosa, che verosimilmente renderebbe più difficili nuove iniziative produttive. La provincia è legittimata a denunciare la violazione degli artt. 3 e 97 cost. perché essa si traduce in lesione delle competenze provinciali, dato che l'irragionevolezza del nuovo procedimento incide negativamente sulla tutela degli interessi facenti capo alla provincia stessa.

4) *Illegittimità dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26.*

L'art. 32 disciplina il patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 1 stabilisce che, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

Sennonché, come già ricordato sopra, l'art. 79 dello statuto di autonomia disciplina ormai in modo preciso, esaustivo ed esclusivo le regole secondo le quali le province assolvono gli «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». Tale articolo dispone altresì che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1». Inoltre, nel comma 3 l'art. 79 stabilisce le regole per la definizione del patto di stabilità e prevede espressamente che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Ed il comma 4 ribadisce che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

Con tali disposizioni l'enunciato comma I si pone in insanabile conflitto. Dunque, ne risulta chiara l'illegittimità: la Provincia di Trento è soggetta al regime speciale di cui all'art. 79 St., con espressa esclusione dell'applicabilità delle norme valevoli per le regioni ordinarie e, in particolare, di quelle relative al patto di stabilità.

Il legislatore ordinario non può alterare unilateralmente l'assetto dei rapporti in materia finanziaria disegnato dallo statuto, assimilando la posizione delle province autonome — regolate da disciplina speciale — a quella delle regioni ordinarie. Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Il comma 10 dell'art. 32 regola «il concorso alla manovra finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano» di cui all'art. 20, comma 5, d.l. n. 98/2011, come modificato dall'art. 1, comma 8, d.l. n. 138/2011, aggiuntivo rispetto a quello disposto dall'art. 14, comma 1, lett. *b)* d.l. n. 78/2010.

Esso precisa che, per il 2012, il concorso della Provincia di Trento è di € 284.808.000 (59.345.000 ex d.l. n. 78/2010 e 225.462.000 ex d.l. n. 98/2011 e n. 138/2011), mentre per gli anni 2013 e successivi è di € 335.987.000 (59.346.000 ex d.l. n. 78/2010 e 276.641.000 ex d.l. n. 98/2011 e n. 138/2011).

Lo Stato definisce quindi unilateralmente con legge ordinaria il riparto fra le autonomie speciali del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, violando il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

Inoltre, il comma 10 viola part. 79 St. perché i modi in cui la provincia concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e provincia, sempre in base all'art. 79. Questo prescrive, in particolare, che «la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo», e che, «a decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione (art. 79, comma 3). Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della provincia per la modifica delle norme del titolo VI dello statuto.

La fissazione da parte del legislatore statale di una entità finanziaria predeterminata, quale misura del concorso di questa Provincia autonoma agli obiettivi di finanza pubblica, determina che detto obiettivo non risulti in alcun modo pariteticamente concordato, come oggi stabilito nello statuto speciale e secondo un criterio sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato, ed a parole anche nella stessa legge n. 183/2011 (si veda. *infra*, in relazione all'art. 32, comma 12).

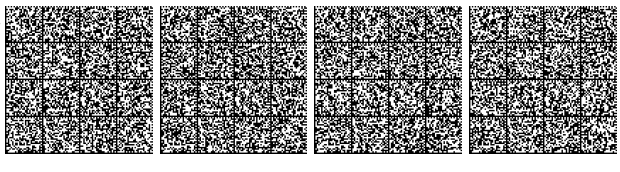
Il riparto previsto dal comma 10 appare altresì privo di qualsiasi enunciazione di criterio e quindi meramente «potestativo» da parte dello Stato; si osserva che, se per quanto attiene il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 14 d.l. n. 78/2010, le autonomie speciali avevano comunque condiviso autonomamente tra loro il riparto, un'analoga condivisione non vi è stata con riferimento al concorso aggiuntivo, né è ravvisabile — nel comma 10 — una semplice riproposizione del riparto interno allora concordato tra le autonomie speciali.

Il comma 12 dell'art. 32 dispone che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10». A tale fine, «entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze»; con riferimento «all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012»; infine, «in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario».

Tale norma conferma indirettamente la fondatezza della censura avanzata contro il comma 10, perché lo stesso legislatore statale prevede che il saldo programmatico vada concordato. Però, poi, contraddittoriamente, il comma 12 dispone che l'accordo deve avere un contenuto vincolato, corrispondente alla somma indicata nel comma 10. Dunque, in questa parte il comma 12 è illegittimo per le stesse ragioni esposte in relazione al comma 10, cui si rinvia.

La contraddittorietà interna del comma 12 implica che esso, oltre a violare il principio consensuale in materia di finanza delle regioni speciali e l'art. 79 St., sia anche irragionevole (art. 3 Cost.), con ovvi riflessi negativi sull'autonomia finanziaria della provincia, che in teoria viene chiamata a concludere un accordo ma in realtà si vede imposta la misura del concorso agli obiettivi di finanza pubblica.





È poi illegittima la previsione secondo la quale, «in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario»: anche in questo caso sono violati il principio consensuale in materia di finanza delle regioni speciali e gli artt. 79 e 104 St., oltre al principio di leale collaborazione. Infatti, il legislatore statale non può prevedere che l'applicazione delle norme relative alle regioni ordinarie scatti semplicemente «in caso di mancato accordo», dato che ciò «vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti, un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto» (sent. 121/2010). La norma in questione finisce per rimettere l'applicazione del regime delle regioni ordinarie alla nuda volontà del Ministro dell'economia; è invece necessario, come messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale, che il legislatore preveda meccanismi paritetici volti a superare il dissenso (sent. n. 383/2005).

Il comma 13 dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale definiscono per gli enti locali dei rispettivi territori, nell'ambito degli accordi di cui ai commi 11 e 12, le modalità attuatine del patto di stabilità interno, esercitando le competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione e fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 31». Anche in questo caso, «in caso di mancato accordo, si applicano, per gli enti locali di cui al presente comma, le disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale». Anche tale disposizione risulta illegittima, come può essere evidenziato sotto tre profili.

In primo luogo, essa prevede che la provincia definisca il patto di stabilità per gli enti locali «nell'ambito degli accordi ci cui ai commi 11 e 12», il che non è conforme né allo statuto (art. 79, comma 3, e artt. 80 e 81) né all'art. 17 d.lgs. n. 268/1992.

In tal modo il comma 13 si sovrappone anche all'art. 3 l.p. n. 36/1993, che — correttamente e legittimamente attuando le citate disposizioni - precisa che "in sede di definizione dell'accordo previsto dall'art. 81 dello statuto speciale sono stabilite, oltre alla quantità delle risorse finanziarie da trasferire ai comuni e agli altri enti locali, le misure necessarie a garantire il coordinamento della finanza comunale e quella provinciale, con particolare riferimento alle misure previste dalla legge finanziaria per il perseguimento degli obiettivi della finanza provinciale correlati al patto di stabilità interno».

Inoltre, il comma 13 assoggetta anche gli enti locali del territorio della provincia autonoma allo «obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 31» per gli enti locali del restante territorio nazionale.

Ma ciò si pone in primo luogo in contrasto che con la clausola di salvaguardia di cui all'art. 32, comma 14 secondo la quale «l'attuazione dei commi 11, 12 e 13 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione»: contrasto che — data la puntualità della disposizione impugnata — non sembra possa essere superato in via di interpretazione dei commi 12 e 13.

Inoltre ciò si pone in contrasto con l'art. 79, comma 3, St., che attribuisce alle province, «fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica», il potere di «stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali», precisando che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Né l'obiettivo complessivo del patto di stabilità relativo agli enti locali delle regioni ordinarie (art. 31 legge n. 183/2011), richiamato nel comma 13, può essere confuso o identificato con gli «obiettivi complessivi di finanza pubblica» di cui all'art. 79, comma 3, St., che attengono ai limiti definiti consensualmente per il sistema provinciale.

Infine, il comma 13 è illegittimo anche là dove regola la fattispecie del mancato accordo, stabilendo che in caso di mancato accordo si applichino le regole stabilite per gli enti locali del restante territorio nazionale. Da una parte, infatti, valgono le medesime ragioni già illustrate a proposito dell'analoga norma contenuta nel comma 12, che sia consentito qui di richiamare. Dall'altra, la diretta applicazione agli enti locali della provincia di norme statali contraddice la competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale e viola l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che subordina la diretta applicazione di sopravvenute norme statali all'accertamento da parte di codesta ecc.ma Corte costituzionale del mancato adeguamento della legislazione provinciale.

Il comma 16 statuisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria»; tali «norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite».

Questa disposizione viola l'art. 79 per le ragioni già esposte precedentemente in relazione all'art. 32, comma 1, che qui si richiamano.

Si aggiunga che, ancor più specificamente, l'art. 79 dispone che «le province concorrono... 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: …. *c)* con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché con il finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia». Nel comma 2 si aggiunge che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1».

Poiché è pacifico che il legislatore ordinario non può sovrapporsi alla speciale disciplina dettata dallo Statuto, se non con la procedura di cui all'art. 104 St., ne risulta in modo piano l'illegittimità della disposizione impugnata.

Il primo periodo del comma 17 dell'art. 32 stabilisce che «a decorrere dall'anno 2013 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali».

Tale disposizione sembra puramente facoltizzante, e dunque priva di effetto lesivo. Ove tuttavia essa potesse produrre per la ricorrente provincia un qualunque effetto di vincolo, allora se ne dovrebbe denunciare l'illegittimità e l'incongruità.

Quanto all'illegittimità, è palese che una volta ancora la disciplina posta dalla legge ordinaria si sovrappone a quella posta dallo statuto di autonomia, ed in particolare dal più volte citato art. 79, che specificamente regola per la provincia le modalità di stipulazione del patto di stabilità ed il concorso agli obiettivi di finanza pubblica. Quanto all'incongruità, non si vede perché sul contenuto dell'accordo tra lo Stato e le regioni (e le province autonome) dovrebbe registrarsi un previo accordo concluso in sede di consiglio delle autonomie, o con i rappresentanti delle associazioni degli enti locali. Se pure per superare l'evidente illogicità si ritenesse (cosa che non risulta affatto dalla norma) che tale ulteriore accordo sia richiesto soltanto sulla parte che riguarda gli enti locali, ugualmente rimarrebbe illegittimo il vincolo a concordare questa parte, in palese violazione — per quanto almeno riguarda la Provincia di Trento — con le più volte richiamate regole dell'art. 79 e con la potestà legislativa ad essa spettante in materia di finanza locale.

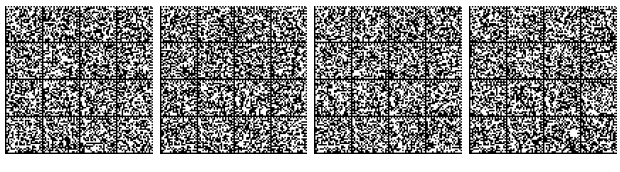
Vengono infine in considerazione il terzo periodo del comma 17 ed i commi 19, 22, 24, 25 e 26, i quali prevedono le condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, i casi di inadempimento e le relative sanzioni, anche in relazione alla Provincia di Trento.

Precisamente, il terzo periodo del comma 17 stabilisce che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito».

Il comma 19 dispone quanto segue: «ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ciascuna regione e provincia autonoma è tenuta ad inviare, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale e dal responsabile del servizio finanziario, secondo i prospetti e con le modalità definite dal decreto di cui al comma 18. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno. Nel caso in cui la certificazione, sebbene trasmessa in ritardo, attesti il rispetto del patto, si applicano le sole disposizioni di cui all'art. 7, comma 1, lettera *d)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Il comma 22 prevede che «restano ferme le disposizioni di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149», già contestato da questa provincia. Il comma 24 dispone che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che si trovano nelle condizioni indicate dall'ultimo periodo dell'art. 7, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 [cioè che non sono soggette a sanzione pur in caso di violazione del patto di stabilità], si considerano adempienti al patto di stabilità interno, a tutti gli effetti, se, nell'anno successivo, provvedono a: *a)* impegnare le spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura non superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio. *b)* non ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; *c)* non procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale»; a tal fine, «il rappresentante legale e il responsabile del servizio finanziario certificano trimestralmente il rispetto delle condizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* e di cui alla presente lettera»; la certificazione è trasmessa, «entro i dieci giorni successivi al termine di ciascun trimestre, al Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento della Ragioneria generale dello





Stato»; in caso «di mancata trasmissione della certificazione le regioni si considerano inadempienti al patto di stabilità interno». Lo stato di inadempienza e le sanzioni previste, «ivi compresa quella di cui all'art. 7, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, hanno effetto decorso il termine perentorio previsto per l'invio della certificazione».

Il comma 25 statuisce che «alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, si applicano, nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 22».

Infine, in base al comma 26 «i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli».

Ad avviso della ricorrente provincia anche tali disposizioni sono illegittime per violazione dell'art. 79 St., che pone le regole per la definizione del patto di stabilità, precisando che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» (comma 3) e in particolare che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo» (comma 4).

Lo Stato, dunque, non può definire unilateralmente le condizioni perché la provincia sia considerata adempiente al patto di stabilità, le fattispecie di inadempimento e le sanzioni, in violazione del già illustrato principio consensuale che domina i rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali e degli artt. 103, 104 e 107 St., che richiedono o il procedimento di revisione costituzionale o comunque un procedimento concertato per la modifica o attuazione del titolo VI dello statuto.

Poiché il primo periodo del comma 17 fa riferimento agli «obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, ... delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio», le norme successive — sopra illustrate — potrebbero essere intese come applicabili anche in relazione agli obblighi concernenti il patto di stabilità degli enti locali.

In questo caso, tali norme violerebbero l'art. 79, comma 4, dello statuto (sopra citato) e l'art. 79, comma 3, in base al quale spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, mentre «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale»; inoltre, viene stabilito che «le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma».

Inoltre, sarebbero violati l'art. 80 St., che garantisce competenza legislativa alle province in materia di finanza locale, e l'art. 17, comma 3, d.lgs. n. 268/1992, che attribuisce alle province il potere di disciplinare «con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale». Tale potestà legislativa è stata attuata con la l.p. n. 36/1993, il cui art. 3 — come visto — dispone che «in sede di definizione dell'accordo previsto dall'art. 81 dello statuto speciale sono stabilite … le misure necessarie a garantire il coordinamento della finanza comunale e quella provinciale, con particolare riferimento alle misure previste dalla legge finanziaria per il perseguimento degli obiettivi della finanza provinciale correlati al patto di stabilità interno».

Le norme in questione, dunque, pretendono di sovrapporsi con diretta applicabilità ad una disciplina già vigente in provincia, con conseguente violazione dell'art. 2 d.1gs. n. 266/1992.

*P. Q. M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 90; 8, comma 3, secondo e terzo periodo, e comma 4; 14, commi da 1 a 6; 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26 della legge 12 novembre 2011, n. 183, nelle parti, nei termini e sotto i profili sposti nel presente ricorso.*

Trento-Padova-Roma, addì 11 gennaio 2012

*Prof. avv.* FALCON - *Avv.* PREDAZZOLI - *Avv.* MANZI

**12C0031**

N. **13**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 gennaio 2012*
(della Regione Trentino-Alto Adige)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Qualificazione come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Regione Trentino Alto Adige - Denunciata alterazione unilaterale del regime degli obblighi finanziari della ricorrente e delle Province autonome previsto dallo Statuto (imperniato sul principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali e sull'inapplicabilità delle norme relative al patto di stabilità valevoli per le Regioni ordinarie).**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 1.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria aggiuntivo rispetto a quello previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 - Determinazione unilaterale da parte del legislatore statale dell'entità del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale - Omessa enunciazione di qualsivoglia criterio di riparto - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Contrasto con le disposizioni statutarie concernenti il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il necessario consenso della Regione per la loro modifica.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 10.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Determinazione del saldo programmatico concordato dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome con il Ministro dell'economia e delle finanze - Necessaria coerenza con il riparto del concorso aggiuntivo delle autonomie speciali alla manovra finanziaria determinato unilateralmente dallo Stato - Applicabilità, in caso di mancato accordo, delle disposizioni stabilite per le Regioni ordinarie - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata contraddittorietà e irragionevolezza di tali previsioni - Violazione del principio dell'accordo fra Stato e autonomie speciali in materia finanziaria - Contrasto con le disposizioni statutarie concernenti il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il necessario consenso della Regione per la loro modifica - Violazione del principio di leale collaborazione per difetto di intesa paritaria - Contrasto con la clausola di salvaguardia delle disposizioni statutarie.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 12.
– Costituzione, art. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 74, 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Concorso delle autonomie speciali al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata sovrapposizione della legge ordinaria alla disciplina statutaria che regola il concorso della Regione e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Inosservanza del procedimento concertato.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 16.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni e dei rispettivi enti locali - Definizione concordata tra Stato e Regioni previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali (o con i rappresentanti delle associazioni degli enti locali) - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Impugnativa proposta per l'ipotesi che la disposizione censurata sia vincolante (e non meramente facoltizzante) per la ricorrente - Denunciata sovrapposizione della legge ordinaria alla disciplina statutaria che regola il concorso della Regione e delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica - Incongruità.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 17, primo periodo.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79 e 104.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2012 - Previsioni relative al patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome - Condizioni per l'adempimento, fattispecie di inadempimento e relative sanzioni - Definizione unilaterale da parte dello Stato - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciato contrasto con le norme statutarie che regolano la stipulazione del patto di stabilità per la ricorrente e che escludono l'applicabilità ad essa degli obblighi valevoli per le Regioni ordinarie.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 17, terzo periodo, 19, 22, 24, 25 e 26.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 79, 103, 104 e 107.

Ricorso della regione Trentino-Alto Adige/Autonome region Trentino-Südtirol (cod. fiscale 80003690221), in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 282 del 22 dicembre 2011 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 5546 del 23 dicembre 2011 (doc. 2), rogata dall'avv. Edith Engl, Ufficiale rogante della Regione, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) e dall'avv. Luigi Manzi di Roma (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y), con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26 della legge 12 novembre 2011, n. 183, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 14 novembre 2011, suppl. ord. n. 234;

Per violazione:

del titolo VI dello Statuto speciale, in particolare dell'art. 79, e delle relative norme di attuazione (in particolare decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268);

degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale;

del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2 e 4;

degli articoli 117 e 119 della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

del principio di leale collaborazione,

per i profili di seguito illustrati.

## FATTO

La legge 12 novembre 2011, n. 183, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)». L'art. 32 di essa disciplina il «Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano». Già il titolo della disposizione, dunque, evidenzia che il legislatore statale ha inteso accomunare le Regioni ordinarie e le Regioni speciali (e in particolare la Regione Trentino-Alto Adige) nella regolazione del patto di stabilità, senza tener conto della speciale disciplina dettata, a seguito dell'Accordo di Milano, in merito ai rapporti finanziari tra Stato e Regione Trentino-Alto Adige, disciplina contenuta nell'art. 79 dello Statuto speciale e, quindi, non modificabile né derogabile con legge ordinaria (se non mediante la speciale procedura di cui all'art. 104 dello Statuto speciale, che è stata appunto utilizzata per introdurre le nuove norme dell'art. 79 St.).

In effetti, diverse norme contenute nell'art. 32 risultano illegittime e lesive delle prerogative costituzionali della Regione Trentino-Alto Adige per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

Come visto, l'art. 32 disciplina il «Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

Il comma 1 stabilisce che, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

Sennonché, come già ricordato sopra, l'art. 79 dello Statuto di autonomia disciplina ormai in modo preciso, esaustivo ed esclusivo le regole secondo le quali la Regione e le Province assolvono gli «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». Tale articolo dispone altresì che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1». Inoltre, nel comma 3 l'art. 79 stabilisce le regole per la definizione del patto di stabilità e prevede espressamente che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Ed il comma 4 ribadisce che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

Con tali disposizioni l'enunciato comma 1 si pone in insanabile conflitto. Dunque, ne risulta chiara l'illegittimità: la Regione Trentino-Alto Adige è soggetta al regime speciale di cui all'art. 79 St., con espressa esclusione dell'applicabilità delle norme valevoli per le Regioni ordinarie e, in particolare, di quelle relative al patto di stabilità. Il legislatore ordinario non può alterare unilateralmente l'assetto dei rapporti in materia finanziaria disegnato dallo Statuto, assimilando la posizione di questa Regione - regolata da disciplina speciale - a quella delle Regioni ordinarie. Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Il comma 10 dell'art. 32 regola «il concorso alla manovra finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano» di cui all'art. 20, comma 5, d.l. n. 98/2011, come modificato dall'art. 1, comma 8, d.l. n. 138/2011, aggiuntivo rispetto a quello disposto dall'art. 14, comma 1, lett. *b)* d.l. n. 78/2010.

Esso precisa che, per il 2012, il concorso della Regione Trentino-Alto Adige è di 32.108.000 € (4.537.000 ex d.l. n. 78/2010 e 27.571.000 ex d.l. n. 98/2011 e n. 138/2011), mentre per gli anni 2013 e successivi è di 38.366.000 € (4.537.000 ex d.l. n. 78/2010 e 33.829.000 ex d.l. n. 98/2011 e n. 138/2011).

Lo Stato definisce quindi unilateralmente con legge ordinaria il riparto fra le autonomie speciali del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, violando il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

Inoltre, il comma 10 viola l'art. 79 St. perché i modi in cui la Regione concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e Regione, sempre in base all'art. 79.

Questo prescrive, in particolare, che «la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo», e che, «a decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione (art. 79, comma 3). Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della Regione per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

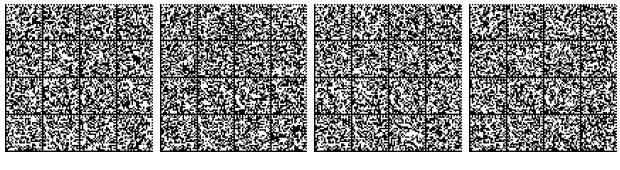
La fissazione da parte del legislatore statale di una entità finanziaria predeterminata, quale misura del concorso di questa Regione autonoma agli obiettivi di finanza pubblica, determina che detto obiettivo non risulti in alcun modo pariteticamente concordato, come oggi stabilito nello Statuto speciale e secondo un criterio sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato, ed a parole anche nella stessa l. n. 183/2011 (si veda. *infra*, in relazione all'art. 32, comma 12).

Il riparto previsto dal comma 10 appare altresì privo di qualsiasi enunciazione di criterio e quindi meramente «potestativo» da parte dello Stato; si osserva che, se per quanto attiene il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 14 d.l. n. 78/2010, le autonomie speciali avevano comunque condiviso autonomamente tra loro il riparto, un'analoga condivisione non vi è stata con riferimento al concorso aggiuntivo, né è ravvisabile — nel comma 10 — una semplice riproposizione del riparto interno allora concordato tra le autonomie speciali.

Il comma 12 dell'art. 32 dispone che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10». A tale fine, «entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze»; con riferimento «all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012»; infine, «in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario».

Tale norma conferma indirettamente la fondatezza della censura avanzata contro il comma 10, perché lo stesso legislatore statale prevede che il saldo programmatico vada concordato. Però, poi, contraddittoriamente, il comma 12 dispone che l'accordo deve avere un contenuto vincolato, corrispondente alla somma indicata nel comma 10. Dunque, in questa parte il comma 12 è illegittimo per le stesse ragioni esposte in relazione al comma 10, cui si rinvia.





La contraddittorietà interna del comma 12 implica che esso, oltre a violare il principio consensuale in materia di finanza delle Regioni speciali e l'art. 79 St., sia anche irragionevole (art. 3 Cost.), con ovvi riflessi negativi sull'autonomia finanziaria della Regione, che in teoria viene chiamata a concludere un accordo ma in realtà si vede imposta la misura del concorso agli obiettivi di finanza pubblica.

È poi illegittima la previsione secondo la quale, «in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario»: anche in questo caso sono violati il principio consensuale in materia di finanza delle Regioni speciali e gli artt. 79 e 104 St., oltre al principio di leale collaborazione. Infatti, il legislatore statale non può prevedere che l'applicazione delle norme relative alle Regioni ordinarie scatti semplicemente «in caso di mancato accordo», dato che ciò «vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata […] dalla paritaria codeterminazione dell'atto» (sent. n. 121/2010). La norma in questione finisce per rimettere l'applicazione del regime delle Regioni ordinarie alla nuda volontà del Ministro dell'economia; è invece necessario, come messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale, che il legislatore preveda meccanismi paritetici volti a superare il dissenso (sent. n. 383/2005).

Il comma 12 si pone anche in contrasto con la clausola di salvaguardia di cui all'art. 32, comma 14, secondo la quale «l'attuazione dei commi 11, 12 e 13 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione»: contrasto che — data la puntualità della disposizione impugnata — non sembra possa essere superato in via di interpretazione dei commi 12 e 13.

Il comma 16 statuisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria»; tali «norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite».

Questa disposizione viola l'art. 79 per le ragioni già esposte precedentemente in relazione all'art. 32, comma 1, che qui si richiamano.

Si aggiunga che, ancor più specificamente, l'art. 79 dispone che «la regione e le province concorrono… 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:... *c)* con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze». Nel comma 2 si aggiunge che «le misure di cui al comma 1 possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1».

Poiché è pacifico che il legislatore ordinario non può sovrapporsi alla speciale disciplina dettata dallo Statuto, se non con la procedura di cui all'art. 104 St., ne risulta in modo piano l'illegittimità della disposizione impugnata.

Il primo periodo del comma 17 dell'art. 32 stabilisce che «a decorrere dall'anno 2013 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali».

Tale disposizione sembra puramente facoltizzante, e dunque priva di effetto lesivo. Ove tuttavia essa potesse produrre per la ricorrente Regione un qualunque effetto di vincolo, allora se ne dovrebbe denunciare l'illegittimità e l'incongruità.

Quanto all'illegittimità, è palese che una volta ancora la disciplina posta dalla legge ordinaria si sovrappone a quella posta dallo Statuto di autonomia, ed in particolare dal più volte citato art. 79, che specificamente regola per questa Regione le modalità di stipulazione del patto di stabilità ed il concorso agli obiettivi di finanza pubblica. Quanto all'incongruità, non si vede perché sul contenuto dell'accordo tra lo Stato e le Regioni dovrebbe registrarsi un previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie, o con i rappresentanti delle associazioni degli enti locali (a meno che, per superare l'evidente illogicità, non si ritenga — cosa che non risulta affatto dalla norma — che tale ulteriore accordo sia richiesto soltanto sulla parte che riguarda gli enti locali).

Vengono infine in considerazione il terzo periodo del comma 17 ed i commi 19, 22, 24, 25 e 26, i quali prevedono le condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, i casi di inadempimento e le relative sanzioni, anche in relazione alla Regione autonoma.

Precisamente, il terzo periodo del comma 17 stabilisce che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito».

Il comma 19 dispone quanto segue: «ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ciascuna regione e provincia autonoma è tenuta ad inviare, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione, sottoscritta dal rappresentante legale e dal responsabile del servizio finanziario, secondo i prospetti e con le modalità definite dal decreto di cui al comma 18. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno. Nel caso in cui la certificazione, sebbene trasmessa in ritardo, attesti il rispetto del patto, si applicano le sole disposizioni di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *d)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

Il comma 22 prevede che «restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149», già contestato da questa Regione. Il comma 24 dispone che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che si trovano nelle condizioni indicate dall'ultimo periodo dell'articolo 7, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 [cioè che non sono soggette a sanzione pur in caso di violazione del patto di stabilità], si considerano adempienti al patto di stabilità interno, a tutti gli effetti, se, nell'anno successivo, provvedono a: *a)* impegnare le spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura non superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; *b)* non ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; *c)* non procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale»; a tal fine, «il rappresentante legale e il responsabile del servizio finanziario certificano trimestralmente il rispetto delle condizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* e di cui alla presente lettera»; la certificazione è trasmessa, «entro i dieci giorni successivi al termine di ciascun trimestre, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato»; in caso «di mancata trasmissione della certificazione le regioni si considerano inadempienti al patto di stabilità interno». Lo stato di inadempienza e le sanzioni previste, «ivi compresa quella di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, hanno effetto decorso il termine perentorio previsto per l'invio della certificazione».

Il comma 25 statuisce che «alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, si applicano, nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 22».

Infine, in base al comma 26 «i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli».

Ad avviso della ricorrente Regione anche tali disposizioni sono illegittime per violazione dell'art. 79 St., che pone le regole per la definizione del patto di stabilità, precisando che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» (comma 3) e in particolare che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo» (comma 4).

Lo Stato, dunque, non può definire unilateralmente le condizioni perché la Regione sia considerata adempiente al patto di stabilità, le fattispecie di inadempimento e le sanzioni, in violazione del già illustrato principio consensuale che domina i rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali e degli artt. 103, 104 e 107 St., che richiedono o il procedimento di revisione costituzionale o comunque un procedimento concertato per la modifica o attuazione del Titolo VI dello Statuto.

*P. Q. M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26 della legge 12 novembre 2011, n. 183, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Padova-Roma, 11 gennaio 2012

PROF. AVV. FALCON - AVV. MANZI

**12C0037**

N. **14**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 gennaio 2012*
(della Regione siciliana)

**Bilancio e contabilità dello Stato - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014 - Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria - Previsione di spesa - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata riduzione dello stanziamento statale per l'anno finanziario 2012 - Lamentata maggiore compartecipazione alla spesa sanitaria posta a carico della Regione, con conseguente determinazione di grave squilibrio finanziario - Pregiudizio dell'esercizio delle funzioni regionali per carenza di risorse finanziarie - Violazione del principio di leale collaborazione.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 184, Tabella 2 - Unità di voto 2.4.

– Costituzione, artt. 81 e 119, comma quarto, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 37.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore*, on.le Dott. Raffaele Lombardo, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Paolo Chiapparrone e Beatrice Fiandaca, 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 allegata;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n.370, presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della Tabella 2 del «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012- 2014», recante «Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze» - unità di voto 2.4 - «Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria», pubblicato nel supplemento ordinario n. 234/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011 (pag.173), per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale e delle relative norme attuative nonché degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonchè del principio di leale collaborazione che deve informare tutti i rapporti fra Stato e Regioni.

FATTO

Nel Supplemento Ordinario n.234/L alla G.U.R.I. 14 novembre 2011, n. 265, è stata pubblicata la legge 12 novembre 2011, n.184 recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014».

In particolare la Tabella 2 del detto bilancio di previsione reca «Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze» - unità di voto 2.4 - «Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria» e prevede per il 2012 uno stanziamento pari a 8.833.324.987,00 euro a titolo di concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria di tutte le regioni (pag.173 - allegato n. 2 al presente ricorso), mentre il corrispondente stanziamento per tutte indistintamente le regioni iscritto nell'anno finanziario 2011 ammonta a 11.599.324.987,00 euro (GURI n. 297 del 21 dicembre 2010- supplemento ordinario n. 281- (pag. 269 - allegato n. 3 al presente ricorso), con un decremento, quindi, pari a 2.766.000.000,00 euro rispetto all'anno precedente.

La suindicata unità di previsione di spesa, relativa all'anno finanziario 2012, stante il suevidenziato decremento rispetto all'anno finanziario 2011, disposto in assenza di qualunque clausola posta a salvaguardia delle prerogative sancite nello statuto di autonomia, risulta costituzionalmente illegittimo e viene censurato, in quanto lesivo delle attribuzioni dell'autonomia della Regione siciliana in materia finanziaria, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

*Violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto speciale e delle relative norme attuative nonché degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, oltre che del principio di leale collaborazione che deve informare tutti i rapporti fra Stato e Regioni.*

Ai fini di una maggior chiarezza espositiva si ritiene utile riassumere di seguito il contesto normativo presupposto alla tabella impugnata dal quale è ampiamente desumibile la violazione prospettata sotto i profili rubricati. L'articolo 1, comma 143, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», dispone che «a decorrere dall'anno 1997» la misura del concorso della Regione siciliana al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, è elevata «al 42,5%».

Con la successiva legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», all'articolo 1, comma 830, è stato previsto che «Al fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione siciliana, la misura del concorso della Regione a tale spesa è pari al 44,85 per cento per l'anno 2007, al 47,05 per cento per l'anno 2008 e al 49,11 per cento per l'anno 2009».

I successivi commi 831 ed 832 dello stesso articolo, a loro volta, hanno rispettivamente previsto:

la sospensione delle riportate disposizioni fino alla data del 30 aprile 2007, data entro la quale si auspicava il raggiungimento di un'intesa finalizzata all'emanazione di nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia sanitaria, alla cui mancata concretizzazione si correlava la fissazione per l'anno 2007, del concorso della Regione alla suddetta spesa sanitaria nella misura del 44,09% (inferiore quindi dello 0,76% rispetto alla percentuale destinata ad applicarsi in caso di acquisizione della prefigurata intesa);

la retrocessione alla Regione siciliana, da disporsi in sede di definizione delle norme di attuazione statutaria richiamate dal precedente comma 831, di una percentuale non inferiore al 20 per cento e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo sul territorio regionale; detta retrocessione, secondo quanto testualmente sancito dalla citata norma, «aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830».

La semplice lettura delle disposizioni surriportate evidenzia come la disciplina del 1996 costituisca norma a regime, destinata ad operare per un periodo di tempo infinito, a meno che nuove disposizioni, temporanee o con effetti permanenti, non dispongano diversamente.

La norma del 2006, viceversa, per espresso e testuale dettato della medesima, costituisce eccezione, temporaneamente limitata, a quanto in via ordinaria disposto in materia di cofinanziamento regionale della spesa sanitaria, ed è — *rectius*, era — destinata a trovare applicazione per il tempo dalla stessa specificatamente individuato.

Nessuna altra interpretazione invero appare possibile, poiché diversamente opinando, e cioè ritenendo che la disposizione che aumenta la compartecipazione della Regione siciliana al 49,11% debba trovare applicazione non soltanto per l'anno 2009, come letteralmente sancito, si lederebbe il fondamentale canone di ermeneutica giuridica sancito all'articolo 12 delle «Disposizioni sulla legge in generale», secondo cui «nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse».

La surriportata quantificazione nello stato di previsione della spesa del Ministro dell'Economia e delle Finanze, all'unità di voto 2.4 «Concorso dello Stato al finanziamento della spesa Sanitaria» omette, pertanto, di dare integrale copertura agli oneri relativi alla compartecipazione alla spesa sanitaria della Regione siciliana, in misura pari alla differenza con la quota di pertinenza regionale pari al 42,5% secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 830, della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Ed, invero, le minori risorse, sopra evidenziate, allocate nel bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 2012 evidenziano che lo stanziamento iscritto nella citata unità di voto 2.4 non contempla in alcun modo gli effetti, posti a carico dello Stato, dalle disposizioni contenute nel comma 830 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che, come è noto, pongono a carico dello Stato una maggiore compartecipazione alla spesa sanitaria regionale.

Infatti, per effetto del disposto normativo sopra richiamato, lo stanziamento dell'unità di voto 2.4 previsto nel Bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2012 avrebbe dovuto registrare un incremento stimato in circa 600 milioni di euro, pari all'importo che, nell'anno 2011, ha trovato copertura finanziaria, a seguito d'intesa con lo Stato, a carico del Fondo per le aree sottoutilizzate. (FAS -oggi Fondo per lo sviluppo e la coesione sociale).

Peraltro, la legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (Legge di stabilità 2012), non dispone, come previsto dai commi 831 e 832 del menzionato articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale, circostanza questa che avrebbe potuto giustificare una minore allocazione di risorse nella voce di bilancio di cui è cenno.

Ciò determina l'effetto di una sottrazione di parte del gettito tributario spettante alla Regione in base all'art. 36 dello statuto ed al d.P.R. n. 1074 del 1965.

Tale circostanza si desume agevolmente dalla comparazione fra le due tabelle relative, rispettivamente, all'anno finanziario 2012 ed all'anno finanziario 2011 (*cfr.* allegati nn. 2 e 3).

Nella prima di esse il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria del «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014», pubblicato nel supplemento ordinario n. 234/L alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 265 del 14 novembre 2011 (pag.173), ammonta a 8.833.324.987,00 euro, mentre il corrispondente stanziamento iscritto nell'anno finanziario 2011 ammonta a 11.599.324.987,00 euro (GURI n. 297 del 21 dicembre 2010-supplemento ordinario n. 281- (pag. 269), con un decremento, quindi, pari a 2.766.000.000,00 euro.

L'esame delle surriportate tabelle comporta la quantificazione del *vulnus* arrecato anche alla Regione siciliana la quale è già titolare «di tutto il gettito dei cespiti tributari secondo il sistema delineato dalle disposizioni statutarie richiamate», e deve destinare parte di esso, secondo la suindicata tabella, ad alimentare anche la compartecipazione alla spesa sanitaria da parte della Regione per la percentuale non coperta dallo Stato. Tale maggiore compartecipazione alla spesa sanitaria posta a carico della Regione risulta illegittima in quanto il meccanismo in questione è lesivo degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale e delle relative norme attuative, oltre che delle richiamate disposizioni della finanziaria del 1997, in quanto pregiudica la possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza di risorse finanziarie. Ciò in quanto determina «un grave squilibrio finanziario» a carico del bilancio creando un'alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte come risulta dall'esame comparato delle tabelle dei bilanci di previsione statale e regionale; in tal modo si concretizza la violazione dei parametri evocati potendosi quantificare il grave *vulnus* alle finanze della Regione siciliana (*cfr.* principi affermati dalla giurisprudenza di codesta Corte sent n. 145/2008) in misura proporzionale alla diminuita partecipazione della stessa alla ripartizione del fondo seppure questo sia indicato complessivamente per tutte le regioni.

La Tabella in questione è, altresì, lesiva degli artt. 81 e 119 4° comma della Costituzione per le stesse ragioni surriportate, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 oltre che del principio di leale collaborazione che deve informare tutti i rapporti fra Stato e Regioni. Tale art. 10 stabilisce, infatti, che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» e, pertanto, l'art.119, deve ritenersi applicabile anche a questa Regione nella misura in cui a tale disposizione è correlato un onere di contribuzione dello Stato alle funzioni alla stessa attribuite.

La riduzione dello stanziamento finanziario, che coinvolge la ricorrente, avrebbe dovuto essere quantomeno determinato sentita la Regione ricorrente, nel rispetto del principio di leale collaborazione che, secondo consolidata giurisprudenza di codesta Corte, deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni.

*P.Q.M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale della Tabella 2 del «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014», recante «Stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze» - unità di voto 2.4 - «Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria», per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale e delle relative norme attuative nonché degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonchè del principio di leale collaborazione che deve informare tutti i rapporti fra Stato e Regioni.*

*Con riserva di ulteriormente dedurre, si depositano con il presente atto la deliberazione di Giunta regionale di autorizzazione a ricorrere e le tabelle relative «concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria» per gli anni 2011 e 2012.*

Palermo, 12 gennaio 2012

*Avv.* CHIAPPARONE – *avv.* FIANDACA

**12C0038**

N. **20**

*Ordinanza del 14 dicembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia sul ricorso proposto da Agnello Maria ed altri contro il Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e finanze e Presidenza del Consiglio dei Ministri*

**Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.**

– Decreto legislativo 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 22, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

– Costituzione, artt. 2, 3, 36, 53, 101, comma secondo, 104, primo comma, 111 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e libertà fondamentali.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 824 del 2011, proposto da Maria Agnello, Leonardo Agueci, Caterina Ajello, Vittorio Alcamo, Maria Teresa Ambrosini, Vittorio Anania, Claudio Antonelli, Fernando Asaro, Anna Battaglia, Alberto Bellet, Franco Belvisi, Enrico Bologna, Monica Boni, Maria Daniela Patrizia Borsellino, Lucia Brescia, Caterina Brignone, Eleonora Bruno, Santina Bruno, Michele Calvisi, Alessandra Camassa, Rocco Camerata Scovazzo, Rosalia Tanina Cammà, Francesco Antonio Cancilla, Antonio Caputo, Attilio Caputo, Lunella Caradonna, Walter Carlisi, Paola Carotenuto, Carmelo Carrara, Giuliano Castiglia, Luisa Anna Gattinà, Pietro Cavarretta, Antonio Maria Cavasino, Vincenzo Cefalo, Emanuele Cersosimo, Sebastiana Ciardo, Anna Rita Coltellacci, Santi Roberto Condorelli, Mario Conte, Roberto Giovanni Conti, Ettorina Contino, Massimo Corleo, Samuele Corso, Fabio Cosentino, Ettore Costanzo, Florestano Cristodaro, Luigi Croce, Luca D'Addario, Alberto Davico, Giuseppe De Gregorio, Gianluca De Leo, Sergio Demontis, Giuseppina Di Maida, Gabriella Di Marco, Antonino Di Matteo, Renato Di Natale, Paolo Di Sciuva, Salvatore Di Vitale, Marcella Ferrara, Maria Stefania Ferrieri Caputi, Lucia Fontana, Ignazio Giovanni Fonzo, Santo Fornasier, Giovanni Francolini, Silvia Franzoso, Matteo Frasca, Fulvia Fratantonio, Rita Fulantelli, Chiara Gagliano, Daniela Galazzi, Maria Elena Gamberini, Andrea Genna, Mariarosaria Gerbino, Benedetto Giaimo, Gabriella Giammona, Daniela Giglio, Paolo Giudici, Francesco Grassi, Piero Euro Nicola Grillo, Caterina Grimaldi Di Terresena, Paolo Guido, Tania Hmeljak, Gianfranca Claudia Infantino, Biagio Insacco, Fabrizio La Cascia, Anna Maria Leone, Luisa Leone, Fabio Licata, Vincenzo Liotta, Ferdinando Lo Cascio, Raimondo Loforti, Cristiana Macchiusi, Giulia Maisano, Raffaele Malizia, Clelia Maltese, Virginia Marletta, Daniele Marraffa, Vincenzina Massa, Wilma Angela Mazzara, Salvatore Messina, Francesco Micela, Giuseppe Maria Miceli, Rachele Monfredi, Roberto Murgia, Gabriella Natale, Cintia Emanuela Nicoletti, Giacomo Maria Nonno, Andrea Norzi, Giovanna Nozzetti, Calogero Gaetano Paci, Pierangelo Padova, Massimo Palmeri, Antonella Pandolfi, Vincenzo Pantaleo, Antonia Pappalardo, Antonina Pardo, Ignazio Pardo, Pietro Pellegrino, Daniela Pellingra, Angelo Pellino, Rossana Penna, Laura Petitti, Bernardo Petralia, Ennio Petrigni, Filippo Picone, Fabio Pilato, Adriana Piras, Francescamaria Piruzza, Emanuela Podda, Antonio Prestipino, Donatella Puleo, Flora Randazzo, Emanuele Ravaglioli, Luciana Razete, Giuseppe Rini, Michele Ruvolo, Antonina Sabatino, Vincenza Sabatino, Marzia Eugenia Sabella, Simona Sansa, Rosa Alba Scaduto, Maurizio Scalia, Luca Sciarretta, Giuseppe Sgadari, Giovanni Sirchia, Cinzia Carla Enrica Soffientini,

Gaetano Sole, Giulia Spadaro, Valerla Spatafora, Maria Patrizia Spina, Andrea Tarondo, Vittorio Teresi, Rita Paola Terramagra, Mauro Terranova, Annalisa Tesoriere, Giovanni Carlo Tomaselli, Raimonda Tomasino, Anna Trinchillo, Giancarlo Trizzino, Daniela Troja, Claudia Turco, Luisa Turco, Raffaella Vacca, Laura Vaccaro, Chiara Vicini, Stefano Salvatore Zammuto, Renato Zichittella, rappresentati e difesi dagli Avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti ed Agatino Cariola, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Rosanna Paruta sito in Palermo, via Onorato n. 10;

Contro Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano per legge in Palermo, via A. De Gasperi n. 81;

Per il riconoscimento, previa idonea cautela, e con riserva di motivi aggiunti, del diritto al trattamento retributivo spettante senza tener conto delle decurtazioni di cui al comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modifiche nella legge 30 luglio 2010, n. 122; nonché per la condanna delle amministrazioni resistenti al pagamento delle somme corrispondenti, con ogni accessorio di legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia, del Ministero dell'economia e finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2011 il dott. Pier Luigi Tomaiuoli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Premessa.

1.1. I ricorrenti – nella dedotta e comune qualità di magistrati ordinari in servizio presso i vari Uffici giudiziari ricompresi nell'ambito di competenza territoriale dell'adito giudicante ed assoggettati, in quanto tali, alle decurtazioni del rispettivo trattamento retributivo derivanti dall'applicazione delle disposizioni finanziarie contenute nel comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla 1egge 30 luglio 2010, n. 122 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica») – hanno agito in giudizio per la declaratoria d'illegittimità di dette misure, con consequenziale riconoscimento del diritto al trattamento retributivo asseritamente spettante senza tener conto delle contestate riduzioni, e la condanna delle Amministrazioni resistenti alle conseguenti restituzioni, all'uopo prospettando violazione di legge ed altresì lamentando la sospetta illegittimità costituzionale della sopra richiamata normativa primaria.

Le Amministrazioni convenute si sono costituite in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

Il Tribunale con ordinanza presidenziale n. 231 del 25 maggio 2011 ha disposto incombenti istruttori a carico delle Amministrazioni resistenti ed all'udienza di merito del 6 dicembre 2012 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

I ricorrenti, in particolare, hanno agito per l'accertamento della illegittimità della mancata rivalutazione dei propri stipendi e delle trattenute operate sugli stessi in forza del predetto comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010 (quale risultante dalle modifiche introdotte con la legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122), ed in base alle disposizione in esso contenute che prevedono per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981:

*a)* che «non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»;

*b)* che «per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014»;

*c)* che «l'indennità speciale di cui all' articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali.

Non è oggetto, invece, di specifica domanda nel giudizio *a quo* l'accertamento dell'illegittimità della trattenuta stipendiale operata su tutti i pubblici dipendenti, ivi compresi i magistrati, in base al comma 2 dell'art. 9 del medesimo decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (il comma in questione recita: «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di Statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per

cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui...»).

1.2. Sussistono, ad avviso del Collegio, i presupposti per sollevare, nei termini che verranno dappresso esposti, diverse questioni di legittimità costituzionale della richiamata normativa sui trattamenti stipendiali dei ricorrenti, ed in particolare in punto di blocco dell'adeguamento automatico, di apposizione di tetti agli acconti ed ai conguagli del predetto adeguamento e di riduzione dell'indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 (la c.d. «indennità giudiziaria)».

Non avendo i ricorrenti spiegato domanda di accertamento dell'illegittimità della trattenuta operata a titolo di c.d. «contributo di solidarietà», questo Tribunale non può, in applicazione del principio di corresponsione tra chiesto e pronunciato, sollevare eventuali questioni di costituzionalità relative a tale ultima disposizione, stante la loro irrilevanza nel giudizio *a quo*.

Essa, tuttavia, verrà fatta oggetto di esame nella presente ordinanza quale tassello imprescindibile del tessuto normativo in cui si calano le altre ricordate disposizioni sospettate di incostituzionalità e rilevanti nel giudizio *a quo*.

1.3. Proprio in punto di rilevanza osserva il Collegio come l'applicazione delle norme in questione ha comportato, a partire dal 1° gennaio 2011, le lamentate trattenute sugli stipendi dei ricorrenti, stipendi non rivalutati rispetto agli anni passati.

L'eventuale pronunzia di incostituzionalità delle dette disposizioni, per contro, condurrebbe *de plano* all'accertamento dell'illegittimità del mancato adeguamento degli stipendi e delle trattenute in parola e consequenzialmente all'accoglimento del ricorso: di qui la rilevanza delle questioni di costituzionalità che dappresso si illustreranno.

Osservasi, infine, con riferimento alle sole parti dispositive del comma 22 dell'art. 9 riguardanti l'adeguamento triennale degli stipendi, che non può essere esclusa la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, avallando l'interpretazione costituzionalmente orientata ed adeguatrice patrocinata in prima battuta dai ricorrenti, dal momento che essa è all'evidenza errata.

Assumono i ricorrenti che il predetto comma 22 dell'art. 9, non contenendo specificazioni in ordine a quali siano gli acconti e i conguagli oggetto di mancata erogazione, sarebbe di fatto inapplicabile.

È noto, tuttavia — e comunque chiaramente indicato dall'art. 2 della legge n. 27/1981 — che il meccanismo di dinamica retributiva del personale di magistratura prevede un adeguamento triennale sulla base degli incrementi conseguiti nel precedente triennio dalle altre categorie del pubblico impiego che si realizza mediante due acconti di pari importo nel secondo e nel terzo anno del triennio ed un successivo conguaglio, con la conseguenza che sono palesi tanto la voluntas legis sottesa al comma 22 quanto il suo ambito operativo.

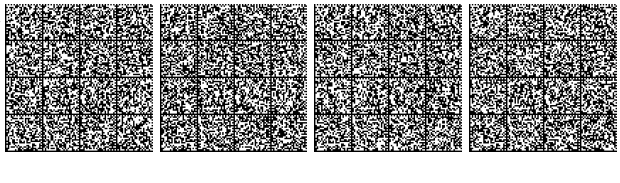
2. Della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 22 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla 1egge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione degli artt. 101, comma 2, 104, comma 1, 111, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.; e del bilanciamento dei principi di autonomia ed indipendenza della Magistratura con le esigenze finanziarie e di bilancio dello Stato.

2.1. Il dubbio di costituzionalità per violazione delle norme indicate in rubrica sussiste sia con riferimento alle disposizioni contenute nel comma 22 dell'art. 9 riguardanti il blocco degli automatismi stipendiali (per il triennio 2011-2013) e l'apposizione di tetti ai medesimi (per gli anni 2014/2015), sia con riferimento a quella che introduce il taglio della indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 secondo aliquote differenti negli anni 2011, 2012 e 2013 (trattasi rispettivamente degli incisi secondo cui: *a)* «non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»; *b)* «per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014»; *c)* «l'indennità speciale di cui all' articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali).

I valori dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura da ogni altro potere dello Stato sono sanciti in via generale dagli artt. 101, comma 2 («I giudici sono soggetti soltanto alla legge») e 104, comma 1 Cost. («La Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»).

L'indipendenza della Magistratura non è per certo un privilegio dei giudici, ma è funzionale, nel disegno costituzionale, alla celebrazione di un giusto processo, come si evince dai commi 1 e 2 dell'art. 111 della Costituzione, secondo cui «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge» ed «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizione di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale».





La stessa funzionalizzazione dell'indipendenza dei magistrati alla celebrazione del giusto processo si rinviene nell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che, per il tramite dell'art. 117, 1 comma della Costituzione (come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), è entrata a far parte diretta del nostro tessuto costituzionale (sulla predetta funzionalizzazione *cfr*: Corte Europea Dir. Umani, 19 giugno 2003, Hulki Gunes c. Turchia).

Ai sensi del I alinea del I comma del predetto art. 6, «ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli viene rivolta».

È insegnamento costante della Corte costituzionale che la necessità di «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati...va salvaguardato anche sotto il profilo economico», onde evitare «tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (sentenze nn. 1/1978, 42/1993, 238/1990).

Con particolare riferimento al meccanismo del c.d. adeguamento automatico degli stipendi (essenzialmente fondato sulla garanzia di un aumento delle retribuzioni, che, sulla base di indici appositamente ed obiettivamente elaborati dall'Istituto centrale di statistica, viene assicurato «di diritto», ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie del pubblico impiego) inciso dalla normativa in esame con riferimento al triennio 2011-2013 ed al biennio 2014/2015, la Corte ha più volte sottolineato come esso costituisca un elemento intrinseco della struttura delle retribuzioni in discorso, inteso alla «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati – che va salvaguardato anche sotto il profilo economico», «evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (Corte cost. 10 febbraio 1993, n. 42) – e concretizzante «una guarentigia idonea a tale scopo» (Corte cost. ordd. 23 ottobre 2008, n. 346 e 14 maggio 2008, n. 137; Corte 1998 n. 346; Corte cost. 8 maggio 1990, n. 238).

La tutela costituzionale del trattamento economico dei magistrati, dunque, si estende al suo meccanismo di adeguamento automatico ma anche alla c.d. indennità giudiziaria, «intrinsecamente connessa allo status di magistrati» (Corte costituzionale n. 238/1990), ed alla sua rivalutazione monetaria.

L'indennità di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27, infatti, costituisce parte essenziale, costante e «normale» del trattamento economico complessivo del magistrato (sul punto Corte cost., ordd. 23 ottobre 2008, n. 346 e 14 maggio 2008, n. 137; nonché, *ex multis*; Consiglio Stato, Sez. IV, 6 maggio 2010, n. 2646; Cons. Stato, Sez. IV, 7 aprile 1993, n. 401); sicché la sua natura di componente fissa della retribuzione comporta le medesime esigenze di tutela testè evidenziate.

È la stessa Corte costituzionale, del resto, nelle sopra citate pronunzie n. 346/1998, 43/92 e 238/1990, ad avere ricondotto l'istituto della rivalutazione automatica della indennità giudiziaria alla *ratio* di tutela dell'indipendenza della Magistratura: identica *ratio*, a fortiori, non può che essere sottesa al trattamento principale dell'indennità stessa, di cui l'adeguamento automatico è solo aspetto accessorio.

Ha osservato la Corte che «l'indennità in esame è espressamente correlata ai particolari oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività, la quale tra l'altro comporta un impegno senza precisi limiti temporali, dal che discende un rigoroso collegamento con il servizio effettivamente prestato. Peraltro — ed in collegamento con la pari ordinazione delle funzioni (art. 107, terzo comma, Cost.) — essa è attribuita in misura uguale a tutti i magistrati investiti di funzioni giurisdizionali, a prescindere dall'anzianità e dalla qualifica rivestita. Specificamente connessa allo status dei magistrati è, poi, l'ulteriore, essenziale caratteristica dell'indennità in questione, costituita dall'essere essa assoggettata al medesimo meccanismo di rivalutazione automatica previsto per gli stipendi dei magistrati dal precedente art. 2 della medesima legge. In attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardata anche sotto il profilo economico (sentenza n. I del 1978) evitando tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri, il legislatore ha col citato art. 2 predisposto un meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni dei magistrati che, in quanto configurato con l'attuale ampiezza di termini di riferimento, concretizza una guarentigia idonea a tale scopo. La sua estensione anche all'indennità in discorso - corrisposta con la stessa cadenza mensile degli stipendi ne evidenzia non solo la natura retributiva, di componente del normale trattamento economico dei magistrati, ma anche la specificità rispetto alle indennità, variamente denominate, attribuite al personale amministrativo statale» (Corte costituzionale, 8 maggio 1990, n. 238; *cfr*: anche Corte costituzionale, 19 gennaio 1995, n. 15).

La riconducibilità dell'indennità giudiziaria allo spettro di tutela dei valori costituzionali dell'autonomia ed indipendenza della Magistratura di cui agli artt. 101 e 104 della Costituzione, dunque, si ricava per certo sia dalla sua natura di componente normale del trattamento economico, sia dall'espresso riconoscimento del suo accessorio meccanismo di rivalutazione come funzionale alla tutela di tali valori.

La tradizione costituzionale italiana risulta confermata e rafforzata dalla «Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», atto di soft-law adottato a Strasburgo dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 al fine di originare linee attuative il più possibile omogenee dell'art. 6 della C.E.D.U. (l'*incipit* è il seguente «Visto l'art. 6 della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali...che stabilisce che ''ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente ed imparziale, costituito per legge'' e la pertinente giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo»).

La predetta raccomandazione, dopo avere sottolineato «il fatto che l'indipendenza della magistratura garantisce ad ogni persona il diritto ad un equo processo e quindi non è privilegio dei magistrati ma una garanzia per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che permette ad ogni persona di avere fiducia nel sistema giudiziario», specifica, al punto 45, che «deve essere vietata ogni forma di discriminazione verso i giudici o i candidati all'ufficio di giudice»; al punto 54, poi, prevede che la loro retribuzione debba essere «commisurata al loro ruolo professionale ed alle loro responsabilità», ed in ogni caso tale da «renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni».

Lo stesso punto 54 si chiude con l'invito agli Stati membri ad adottare «specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici».

Nello stesso ordine di idee la c.d. Magna Carta dei Giudici, del pari approvata a Strasburgo il 17 novembre 2010 dal Consiglio d'Europa - Comitato consultivo dei Giudici europei (CCJE), la quale Magna Carta, seppur beninteso priva ex se di valore cogente sotto il profilo giuridico, costituisce una decisione fondamentale alla cui luce devono essere interpretate le disposizioni interne, per la sua autorevole fonte di provenienza, esprimendo il CCJE le «tradizioni costituzionali» dei quarantasette Stati europei che ne sono membri.

Secondo l'espresso disposto degli artt. 2, 3 e 4 della Carta l'indipendenza dell'ordine giudiziario rispetto ai poteri legislativo ed esecutivo va garantita anche sotto il profilo della «tutela finanziaria» della retribuzione dei magistrati; l'art. 7 prevede espressamente che «il giudice deve beneficiare di una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza».

2.2 Va poi considerato, sotto diverso e concorrente profilo, che il legislatore, mediante uno strumento che apparentemente incide solo sulla retribuzione del magistrato, viene in realtà ad operare un indebito condizionamento sull'esercizio della funzione giurisdizionale, poiché costringe l'Ordine di appartenenza, quando non addirittura il magistrato come singolo, ad un confronto con il pubblico potere al fine di ripristinare le condizioni economiche originarie, o quantomeno di elidere o attenuare le conseguenze negative della misura disposta.

Tale stato di cose, generando un sotterraneo conflitto tra Istituzioni che mina alla radice la serenità del giudice, appare particolarmente grave per la specifica funzione del magistrato.

Un magistrato «condizionato», quand'anche solo apparentemente e non nella realtà, da una misura legislativa fortemente penalizzante per i suoi interessi economici rischia di vedersi sottratto quel credito e quel prestigio di cui il singolo magistrato e l'Ordine giudiziario nel suo insieme devono sempre ed indefettibilmente godere presso la comunità dei cittadini.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 100 del 1981 ha chiarito che «i magistrati, per dettato costituzionale (artt. 101, comma secondo e 104, comma primo, Cost.), debbono essere imparziali e indipendenti e tali valori vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giurisdizionali ma anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità: nell'adempimento del loro compito. I principi anzidetti sono quindi volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione ed assicurano, nel contempo, quella dignità dell'intero ordine giudiziario, che la norma denunziata qualifica prestigio e che si concreta nella fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e nella credibilità di essa... Alla luce di tali considerazioni va interpretata la sentenza di questa Corte n. 145 del 1976, la quale riconosce l'esigenza di una rigorosa tutela del prestigio dell'ordine giudiziario, che rientra senza dubbio tra i più rilevanti beni costituzionalmente protetti».

Alle stesse conseguenze di «appannamento» della neutralità della funzione giurisdizionale si perverrebbe associando la riduzione stipendiale alla rottura dei delicati equilibri tra poteri dello Stato.

In tale ottica, la misura legislativa in parola potrebbe apparire come una sorta di punizione o di monito per il potere giudiziario, rendendo manifesta ai cittadini una condizione di evidente supremazia gerarchica di un potere sull'altro, in contrasto – anche sotto tale profilo – con i dettami costituzionali che improntano i rapporti tra poteri alla separazione, all'equilibrio ed al bilanciamento.

L'idea di un magistrato punito, ammonito o anche solo «influenzabile» dalla consapevolezza che il taglio stipendiale disposto oggi può ben essere ripetuto o addirittura inasprito (oltre il 2013), ripugna al nostro sistema costituzionale ed ordinamentale, godendo della più elevata tutela, in esso, anche la mera apparenza della indipendenza della funzione giurisdizionale, in quanto valore fondante per l'affidabilità e la credibilità istituzionale della figura del magistrato (sull'importanza anche della mera apparenza dell'indipendenza dei magistrati si veda Corte Europea dei diritti dell'Uomo, Grand Chamber, case of Incal v Turkey, 41/1997/825/1031; March 04, 1982, case of Sramek v Austria; May 06, 1978, case of Campbell v Fell v The United Kingdom).

2.3. Ebbene il comma 22 dell'art. 9 del decrteo-legge n. 78 del 2010 ha come fine, o quantomeno come effetto, quello di ledere non solo il dato testuale, ma altresì i principi e valori sottesi alle richiamate disposizioni costituzionali (artt. 101, comma 2, 104, comma 1 e 117, comma 1, in relazione all'art. 6 della C.E.D.U.), valori a loro volta funzionali all'esercizio imparziale ed obiettivo della funzione giudicante, come esigono molteplici norme costituzionali anche in vista della celebrazione di un «giusto» processo (*cfr.* artt. 24, 103 e 111 della Cost.; Corte cost. 381/1999).

È chiaro che anche i ricordati principi costituzionali che tutelano l'autonomia e la indipendenza della Magistratura possono essere bilanciati dal legislatore con altri valori costituzionali in ipotesi confliggenti; fra questi può di certo esservi, specie in momenti congiunturali di crisi economica, quello del rispetto delle esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica nei limiti delle risorse finanziarie attingibili.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che, laddove il legislatore decida di intervenire sui meccanismi retributivi del magistrati, debba in primo luogo farlo in uno scenario di coinvolgimento di tutti i contribuenti secondo i principi di pari capacità contributiva e progressività di cui all'art. 53 della Costituzione.

In ogni caso, siffatto bilanciamento, pure essendo rimesso alla discrezionalità del legislatore, non può non essere rispettoso anche dei principi «di proporzionalità, ragionevolezza» (Corte costituzionale 11 novembre 2010, n. 316; sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985) e di eguaglianza.

Questi ultimi, nel caso di specie, avrebbero imposto l'adozione di una riforma organica e razionale della materia regolata dalla legge 1981 n. 27 e dettata in attuazione diretta degli artt. 101 e 104 della Costituzione, atteso che la politica dei tagli lineari (che già di per sé produce storture sul terreno dell'equità e vere e proprie nefandezze sul piano della eguaglianza dei cittadini) è quella che meno si attaglia ad un settore dai delicatissimi equilibri qual è quello della definizione dei rapporti tra poteri e funzioni dello Stato.

Le norme censurate, invece, in nome di asserite esigenze finanziarie e di bilancio, hanno operato una compressione dei valori costituzionalmente garantiti dell'indipendenza ed autonomia della Magistratura in una maniera del tutto irrazionale, sproporzionata e discriminatoria (come sarà reso palese dalla lettura dei successivi paragrafi relativi agli altri dubbi di costituzionalità; si rimanda, in particolare, alla lettura del paragrafo 4, ove si illustreranno i seguenti profili: *a)* disparità di trattamento nei confronti dei contribuenti aventi pari capacità contributiva; *b)* disparità di trattamento nei confronti dei contribuenti aventi pari capacità di reddito da lavoro (autonomo e privato); *c)* disparità di trattamento nei confronti dei pubblici dipendenti aventi pari capacità di reddito da lavoro; *d)* irrazionalità «quantitativa» del taglio che, pur disposto per esigenze di tutta la collettività, pesa in maniera consistente solo sugli stipendi dei pubblici dipendenti (ed ancora di più sui magistrati) e finisce con l'apportare esigue risorse alle casse dello Stato, in luogo di una minima ed indolore imposizione su tutti i contribuenti sicuramente più idonea allo scopo di risanamento del bilancio; *e)* irrazionalità per «abuso della funzione legislativa»; *i)* irrazionalità «interna» alle misure aventi caratteri di regressività da un lato, finendo con l'incidere in maniera più che proporzionale sugli stipendi più bassi, e di mera casualità, imprevedibilità ed illogicità dall'altro; *g)* alterazione del rapporto di proporzionalità tra prestazione e retribuzione, incidente in misura proporzionalmente maggiore sui magistrati percettori di reddito inferiore; *g)* irragionevole incisione sui diritti quesiti).

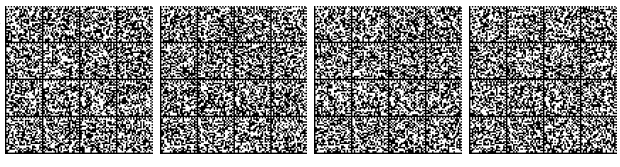
3. Della non manifesta infondate a della questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 22 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla 1egge 30 luglio 2010, n. 12, per violazione degli artt. 3, 53, I e II comma della Costituzione.

3.1. È bene premettere che le già dette disposizioni normative della cui legittimità costituzionale si dubita sono state dettate nel corpo decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rubricato «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica».

Il preambolo del decreto-legge riconduce le sue disposizioni alla matrice comune della «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale, alle finalità di stabilizzazione finanziaria e del rilancio della competitività economica».

Il già citato art. 9 (rubricato «contenimento delle spese in materia di pubblico impiego») al comma 2, prima di introdurre il c.d. contributo di solidarietà, fa riferimento alla «eccezionalità della situazione economica internazionale» ed alle «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea».





Con riferimento alla disciplina dettata dai commi 1, 2, 21 e 22 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010 e rilevante per la decisione della controversia, osserva il Collegio che:

per tutti i dipendenti pubblici, ivi compresi i magistrati, per gli anni 2011, 2012 e 2013 è prevista una decurtazione, nella percentuale del 5% e del 10% delle quote di trattamento economico superiori, rispettivamente, a 90.000 é 150.000 euro annui lordi;

per i magistrati, così come per tutte le altre categorie del personale non contrattualizzato, viene introdotto il blocco dei «meccanismi di adeguamento retributivo», la cui operatività è estesa sia a livello di acconto che a livello di conguaglio (e dunque con effetto retroattivo); per i soli magistrati (di tutte le magistrature), a differenza delle altre categorie del personale non contrattualizzato, sono salvaguardati i meccanismi di «progressione automatica dello stipendio», ossia gli scatti di carriera; e ciò perché ad essi non si applicano i periodo secondo e terzo del comma 21;

vengono introdotti dei «tetti» all'acconto per l'anno 2014 (che non può superare quello del 2010) e del conguaglio per l'anno 2015 (determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo quindi il triennio 2011-2013);

nei confronti dei soli magistrati viene operata una riduzione crescente nel tempo dell'indennità giudiziaria (ex art. 3 legge n. 27/1981), come previsto dal secondo periodo del comma 22;

Il decrteo-legge n. 98/11, convertito nella legge n. 111/2011, rubricato «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», all'art. 16, rubricato «Contenimento delle spese in materia di pubblico impiego», prevede per il Governo la facoltà di estensione delle predette misure dettate per il pubblico impiego anche all'anno 2014.

Le disposizioni sopra dette introducono, nel loro complesso, misure finalizzate ad incidere in maniera consistente sul trattamento economico dei magistrati per gli anni 2011, 2012 e 2013, ed in ipotesi anche per l'anno 2014.

3.2. È opinione del Collegio che tutte le predette disposizioni, anche se presentate come mere misure di riduzione della spesa pubblica, abbiano natura tributaria ed in quanto tale debbano essere necessariamente assoggettate ai principi di universalità, capacità contributiva e progressività di cui all'art. 53 della Costituzione.

Per valutare se, in concreto, le misure qui in esame (blocco dell'adeguamento automatico per il triennio 2011-2013, introduzione di tetti per il biennio 2014/2015 e taglio dell'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27) abbiano o meno la natura di tributo, «occorre interpretarne la disciplina sostanziale alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per qualificare come tributarie alcune entrate: criteri che consistono nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante» (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentt. nn. 141/2009, 335/2008, 64/2008, 334/2006, 73/2005).

Non è dubbio che le trattenute in questione siano effettuate dallo Stato a prescindere da qualsivoglia rapporto sinallagmatico, nel senso che esse non trovano ragione in una controprestazione in favore del dipendente ma sono imposte in via autorititativa.

Esse poi, in relazione al presupposto economicamente rilevante della percezione del reddito da lavoro, si collegano senz'altro alla spesa pubblica.

Come evidenziato sopra, infatti, l'*incipit* del comma 2 dell'art. 9 recita: «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea».

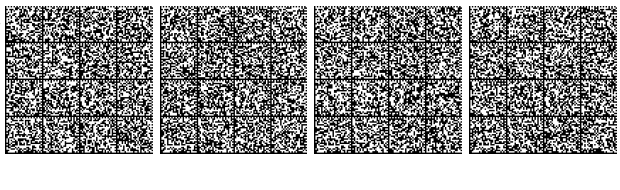
Tale formulazione, che fornisce la vera «motivazione» e la *ratio* della disposizione, collega in modo esplicito la peculiarità degli strumenti utilizzati dal legislatore d'urgenza del 2010 ad obiettivi di carattere finanziario, ossia alla messa disposizione di risorse economiche per le esigenze dell'Erario.

Ciò è del resto confermato dal (pure sopra ricordato) preambolo al decreto-legge n. 78/2010 che riconduce la rilevata «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale» alle finalità della «stabilizzazione finanziaria» (espressione che peraltro compare identica anche nell'intitolazione del decreto-legge n. 78) e del «rilancio della competitività economica».

Deve concludersi che le norme in esame hanno istituito dei tributi, di cui presentano le caratteristiche essenziali, «e cioè la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante» (Corte costituzionale 19 ottobre 2006, n. 334; nonché sentenze n. 26 del 1982, 63 del 1990, 2 ed 11 del 1995, 37 del 1997).

Tali considerazioni valgono integralmente anche per il «contributo di solidarietà» di cui al comma 2 dell'art. 9 non oggetto di scrutinio diretto in questa sede, contributo la cui natura tributaria è ulteriormente palesata dall'utilizzo della ben nota tecnica di fissazione di aliquote crescenti per scaglioni di reddito.





Osserva il Collegio che quello che può trarre in inganno nella fattispecie in esame circa la vera natura tributaria delle disposizioni scrutinate è che esse vengono qualificate dal legislatore come mere misure di riduzione della spesa pubblica.

La riduzione della spesa pubblica, tuttavia, è semplicemente l'effetto di quelle che ontologicamente rimangono, per le ragioni sopra dette, entrate tributarie.

Qualsivoglia imposizione tributaria (tassa, tributo o contributo), che incida sugli stipendi dei pubblici dipendenti decurtandoli, si risolve sul piano effettuale in una riduzione della spesa pubblica, ma per ciò solo non muta la propria natura.

Se il legislatore avesse optato per l'aumento delle aliquote I.r.p.e.f., invece che per l'adozione delle misure sopra descritte, si sarebbe egualmente verificata in concreto una riduzione della spesa pubblica, ma non si sarebbe potuto in alcun modo dubitare della natura tributaria di una disposizione di tal sorta.

Se, per altro verso, il legislatore avesse imposto le stesse misure anche ai dipendenti privati, non ci sarebbe stato un risparmio della spesa pubblica e nessuno comunque avrebbe potuto dubitare della natura tributaria delle predette disposizioni.

Ciò che qui rileva, dunque, non è l'effetto di bilancio che tali disposizioni producono né l'ambito soggettivo di applicazione ma la loro natura intrinseca, da ricavarsi secondo le coordinate ermeneutiche sopra tracciate e che conducono ad affermarne la natura tributaria.

Si aggiunga che tali conclusioni risultano viepiù corroborate dalla giurisprudenza costituzionale in punto di qualificazione delle «leggi tributarie» ai fini del giudizio di ammissibilità del *referendum* (art. 75 della Costituzione).

In molteplici occasioni, il Giudice delle Leggi ha univocamente affermato che tale nozione è caratterizzata dalla ricorrenza di due elementi essenziali (vedi sentt. nn. 26/1982, 63/1990, 2/1995, 11/1995): 1) l'imposizione di un sacrificio economico individuale realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio; 2) la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica, e cioè allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario necessario a coprire spese pubbliche.

Entrambi tali presupposti sono, come evidenziato sopra, ravvisabili nelle disposizioni di cui al comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2008 che pertanto si atteggiano a prelievo fiscale coattivo ed occulto realizzato nelle forme di una decurtazione stipendiale.

Avendo natura tributaria, le norme in esame devono essere assoggettate ai principi costituzionali dettati dall'art. 53, il quale articolo al primo comma statuisce che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», ed al secondo che «il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

La disposizione costituzionale in parola è, in primo luogo, chiara nell'individuare in modo inequivoco ed onnicomprensivo («tutti») la platea dei soggetti del prelievo fiscale, ribadendo con forza la necessaria applicazione del generalissimo principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. anche al sistema tributario.

La stessa norma, per vero, specifica il concetto di uguaglianza in materia fiscale ancorandolo alla pari capacità retributiva, di guisa che «la universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale «tutti» (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana), deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza (senza alcuna delle discriminazioni vietate: art. 3, primo comma, della Costituzione), di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come «dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata» (Corte cost., ord. n. 341/2000).

In altri termini, «il primo comma dell'art. 53, nel sancire non già solo il dovere delle prestazioni tributarie, ma altresì il principio della correlazione di queste con la capacità contributiva di ciascuno, impone al legislatore, oltre all'obbligo di non disporre prestazioni che siano in contrasto con i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione a tutela della persona, altresì l'obbligo di commisurare il carico tributario in modo uniforme nei confronti dei vari soggetti, allorché sia dato riscontrare per essi una perfetta identità della situazione di fatto presa in considerazione dalla legge al fine dell'imposizione del tributo» (Corte cost. 92/1963); e ciò in piena conformità anche ai dettami del generalissimo principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Date le superiori coordinate è evidente l'illegittimità costituzionale delle censurate disposizioni di cui al comma 22 dell'art. 9 che incidono sul reddito di una sola micro categoria sociale (che conta poca migliaia di contribuenti), quella dei magistrati, ma anche della disposizione non fatta oggetto di censura, riguardante tutti i pubblici impiegati ed istituente il cosiddetto «contributo di solidarietà» di cui al comma 2 dell'art. 9.

Il legislatore del 2010 ha scelto, a parità contributiva ed in spregio all'art. 53 della Costituzione, per contribuire al risanamento delle casse dello Stato, di colpire solo una determinata classe sociale, i dipendenti pubblici (quanto al comma 2 dell'art. 9), ed in particolare e per quanto qui direttamente rileva, con misure ancora più incisive rispetto agli

stessi dipendenti pubblici, una ancora più particolare e ristretta classe di contribuenti, i magistrati (quanto al comma 22 dell'art. 9), così realizzando come si dirà appresso un tributo odioso e specialeratione subiecti (T.A.R. Campania, ordinanza di rimessione n. 1162/2011), con l'aggravante di avere individuato, tra tutte le categorie di contribuenti possibili, l'unica la cui tutela del trattamento stipendiale risponde a principi di natura costituzionale specifici, ulteriori (l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura di cui agli artt. 101, comma 2 e 104 comma 1) e più pregnanti rispetto a quelli generali di cui all'art. 36 della Carta fondamentale.

In conclusione deve dirsi che, invece di prendere come parametro per l'imposizione fiscale un medesimo indice di capacità contributiva e conseguentemente incidere su «tutti» i contribuenti versanti nella medesima condizione, le norme in questione — con misure continuative, prolungate nel triennio 2011-2013 (con possibile estensione al 2014) ed in parte al biennio 2014/2015, nonché irrazionali sotto molteplici profili come si evidenzierà dappresso — sono state rivolte ad una ben limitata «classe di persone», colpendo esclusivamente il loro reddito e con ciò violando l'art. 53, I comma della Costituzione.

3.3. La norma di cui al comma 22 dell'art. 9 riguardante il taglio dell'indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 si pone, in secondo luogo, in contrasto anche con il precetto di progressività contenuto nel comma 2 dell'art. 53 della Costituzione, dal momento che essa colpisce nella stessa misura fissa (del 15 % per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32 % per l'anno 2013) tutti gli appartenenti alla categoria.

È noto che la predetta indennità costituisce componente «normale», certa e costante del trattamento economico retributivo dei magistrati (*cfr*: sul punto Corte costituzionale ordd. 23 ottobre 2008, n. 346 e 14 maggio 2008, n. 137; C.d.S., Sez. IV, 6 ottobre 2003, n. 5841), ancorché introdottavi a titolo «speciale» (in quanto preordinata, come espressamente affermato dall'art. 3 della legge n. 27/1981, a compensare i magistrati degli «oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività»).

Il taglio di tale indennità in misura identica per tutti gli appartenenti alla categoria produce un risultato evidente: i più giovani che sono agli inizi della carriera e che percepiscono stipendi nettamente inferiori si trovano a pagare le stesse somme di coloro che si trovano in uno stadio avanzato o finale della carriera e percepiscono stipendi anche di molto superiori.

Siffatto risultato «regressivo» viola apertamente il principio di progressività dei tributi di cui all'art. 53, comma 2 della Costituzione letto unitamente al principio di ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3.

Non ignora il Collegio che, secondo il constante insegnamento della Corte costituzionale, «i criteri di progressività debbono informare il ''sistema tributario'' nel suo complesso e non i singoli tributi» (Corte costituzionale 15 aprile 2008, n. 102; Corte costituzionale, 6 aprile 1995, n. 197).

Avendo tuttavia il legislatore deciso di incidere sul presupposto economico del reddito da lavoro, per coerenza del sistema e ragionevolezza intrinseca della norma avrebbe dovuto configurare il tributo siccome progressivo, atteso che tale natura ha l'I.r.p.e.f., ossia la principale imposta sul reddito delle persone fisiche, e quindi anche sul reddito da lavoro dipendente (Corte costituzionale, 13 gennaio 2006, n. 2).

La norma, peraltro, presenta ulteriori ed autonomi profili di incostituzionalità per irragionevolezza intrinseca che dappresso si passa ad esaminare.

4. Della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità del comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per violazione, sotto diversi profili, degli artt. 2, 3 e 36 della Costituzione.

4.1. Anche laddove non si dovesse ravvisare nelle disposizioni del comma 22 dell'art. 9 del decrteo-legge n. 78/2010 censurate dai ricorrenti (relative al blocco degli adeguamenti automatici per il triennio 2011-2013, all'introduzione di tetti agli stessi per il biennio 2014/2015 ed al taglio dell'indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27) norme di natura tributaria con conseguente violazione dei commi 1 e 2 dell'art. 53 della Costituzione, esse – specie se lette unitamente a quella del comma 2 dell'art. 9 del medesimo decreto-legge n. 78/2010 quivi non censurata ed introducente il contributo di solidarietà su tutti i pubblici dipendenti – ingenerano comunque ulteriori ed autonomi seri dubbi di incostituzionalità per violazione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza legislativa e di solidarietà sociale, politica ed economica di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

4.2. Si rammenta nuovamente che le citate disposizioni normative sono state dettate nel corpo del predetto decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rubricato «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica»; che il preambolo del decreto-legge riconduce le sue disposizioni alla matrice comune della «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale, alle finalità di stabilizzazione finanziaria e del rilancio della competitività economica»; che il comma 2 dell'art. 9 (rubricato «contenimento delle spese in materia di

pubblico impiego), prima di introdurre il c.d. contributo di solidarietà (le trattenute del 5% e del 10% rispettivamente oltre i 90.000 e 150.000 euro annui lordi), fa riferimento alla «eccezionalità della situazione economica internazionale» ed alle «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea».

L'esigenza che ha mosso il legislatore, dunque, nella predisposizione delle misure oggetto di esame è quella di fronteggiare la ben nota crisi economica nazionale ed internazionale, ed in particolare dei paesi della zona euro; è altrettanto noto che siffatta esigenza ha ispirato e continua ad ispirare tutte le ultime manovre finanziarie e correttive.

Questi essendo i presupposti dell'agire legislativo, l'avere ristretto la contribuzione diretta al risanamento delle casse dello Stato agendo sulle retribuzioni dei soli pubblici dipendenti, ed ancora più afflittivamente dei magistrati, assurge in primo luogo a contemporanea violazione del principio di uguaglianza tra i cittadini e del dovere di solidarietà politica, sociale ed economica di cui rispettivamente agli artt. 3 e 2 della Costituzione.

In altri termini, l'avere deciso, per le finalità finanziarie di cui sopra, di incidere solo sui redditi da lavoro dipendente pubblico ed in misura maggiore sui redditi da lavoro dipendente dei soli magistrati, con esclusione delle identiche condizioni di tutti i percettori di reddito aventi la stessa capacità contributiva, si pone in contrasto, oltre che con il già citato disposto di cui al l comma dell'art. 53 Cost., più a monte con i basilari precetti di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Se la ben nota crisi economica (cui la legge si riferisce con il richiamo alla «eccezionalità della situazione economica internazionale») ha dettato l'esigenza inderogabile della riduzione di spesa, non v'è dubbio che tale evento riguarda la collettività nel suo insieme.

È pertanto ingiusto — e perciò illegittimo, secondo i principi ordinamentali — che lo Stato intenda accollare le misure di riduzione della spesa — che andranno a vantaggio di tutti — solo ad una parte dei cittadini (i pubblici dipendenti, i quali peraltro non rappresentano certamente la categoria più facoltosa del Paese), ed in misura ancora maggiore ad una cerchia ristrettissima dei predetti pubblici dipendenti, ossia ai magistrati.

L'approccio del legislatore d'urgenza, da tale angolo visuale, collide anche con l'art. 2 della Costituzione e con i principi di solidarietà sociale, politica ed economica ivi scolpiti, cui corrispondono ben precisi «doveri inderogabili» (la forza dell'espressione impiegata dal Costituente non lascia adito a dubbi: se i doveri sono «inderogabili» nessuno può esserne esentato).

Questi, che pure fanno capo all'intera comunità, sono stati disinvoltamente frustrati da un legislatore che, collocando i disagi in capo a «pochi», ha invece distribuito i benefici in capo a «tutti».

Ciò che appare in netta contraddizione con l'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui gli inderogabili doveri imposti nell'art. 2 Cost. esigono che «l'ordinato vivere comune sia salvaguardato» e che «i pesi conseguenti siano equamente ripartiti tra tutti, senza privilegi».

4.2.1. La violazione del principio di eguaglianza per disparità di trattamento e la violazione del principio di solidarietà sociale ed economica diventano, se possibile, ancora più evidenti laddove si compari la situazione dei ricorrenti con gli altri titolari di reddito da lavoro (autonomo o dipendente privato): lapalissiano è il contrasto con i basilari precetti di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Ancora una volta, tenendo conto della finalità «di cassa» che è a fondamento di un prelievo disposto addirittura per decreto-legge, non si ravvisa alcuna *ratio* giustificativa per la quale anche i lavoratori del settore privato (dipendenti o autonomi) non debbano essere assoggettati a riduzioni stipendiali, con corrispondente introito a vantaggio dell'Erario, e ciò tenuto anche conto che le retribuzioni del settore privato, specialmente ai livelli dirigenziali e manageriali delle imprese, per non parlare dei professionisti più facoltosi (ad esempio i notai e i farmacisti ma anche i più affermati tra gli avvocati, i medici specialisti, gli ingegneri, gli architetti), sono enormemente più elevate di quelle del settore pubblico, apparendo quindi in grado di garantire un maggiore gettito alle finanze pubbliche; gettito che — in definitiva — ricade tra gli obiettivi di stabilizzazione finanziaria avuti di mira dalla nomina censurata (realizzare proventi e risparmiare spesa pubblica, infatti, si equivalgono in termini di risultanze finali, ossia guardando alla capienza delle casse pubbliche).

4.2.2. Le disposizioni in parola, poi, violano le predette coordinate costituzionali (artt. 2 e 3) anche perché trattano in maniera ingiustificatamente diversa categorie di pubblici dipendenti pur a fronte di una identica situazione reddituale.

Come si è osservato sopra, infatti, il decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede al comma 1 dell'art. 9 per tutti i pubblici dipendenti il blocco dell'aumento degli stipendi («Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può

superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dai comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, e dall'articolo 8, comma 14, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo).

Alla stregua della citata previsione, dunque, nel triennio 2011-2013 i trattamenti retributivi dei pubblici dipendenti, ivi compreso quello dei dirigenti, sino alla soglia di 90.000 euro lordi annui non possono aumentare, ma nemmeno possono decrescere.

Per contro, in forza del combinato disposto delle disposizioni censurate di cui al comma 22 dell'art. 9 (blocco dell'adeguamento automatico e taglio dell'indennità giudiziaria), il trattamento economico dei magistrati che non maturino scatti o progressioni di carriera negli anni in parola (ed in ogni caso per tutto il tempo precedente tali momenti) è sicuramente soggetto a riduzione.

Il risultato aberrante è che l'unica categoria — tra tutti i contribuenti dello Stato che percepiscono fino a 90.000 curo annui lordi per lavoro dipendente — che a causa della generale crisi economica vede ridursi il proprio trattamento economico è quella dei magistrati, ossia l'unica categoria la cui tutela del trattamento stipendiale risponde a principi di natura costituzionale specifici, ulteriori (l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura di cui agli artt. 101 comma 2 e 104 comma 1) e più pregnanti rispetto a quelli generali di cui all'art. 36 della Carta fondamentale.

La disparità sussiste anche con riferimento a quei pubblici dipendenti (il pensiero va, in via non esaustiva, ai dirigenti) che percepiscono più di 90.000 o 150,000 euro annui lordi e che sono, al pari dei magistrati, tenuti a versare il contributo di solidarietà di cui al comma 2 dell'art. 9.

I magistrati, infatti, a differenza degli altri pubblici dipendenti e pur in presenza della medesima situazione reddituale e contributiva, vedono sommarsi al contributo di solidarietà ed al bloccò dell'adeguamento retributivo anche i tagli all'indennità giudiziaria di cui al comma 22 dell'art. 9, con la conseguenza che per essi la riduzione dello stipendio è sensibilmente maggiore.

4.3. Le misure oggetto di disposizioni del comma 22 dell'art. 9 censurate dai ricorrenti (relative al blocco degli adeguamenti automatici per il triennio 2011-2013, all'introduzione di tetti agli stessi per il biennio 2014/2015 ed al taglio dell'indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27) si presentano poi, sotto svariati profili, in contrasto con il basilare canone di ragionevolezza legislativa di cui all'art. 3 della Costituzione.

4.3.1. In particolare, sotto un primo profilo, occorre ribadire che l'esigenza che ha mosso il legislatore nella predisposizione delle misure oggetto di esame è quella di fronteggiare la ben nota crisi economica nazionale ed internazionale, in particolare dei paesi della zona curo; è altrettanto noto che siffatta esigenza ha ispirato e continua ad ispirare tutte le ultime manovre finanziarie e correttive.

Questi essendo i presupposti dell'agire legislativo, l'avere ristretto la contribuzione diretta al risanamento delle casse dello Stato agendo sulle retribuzione dei soli pubblici dipendenti, ed in particolare dei magistrati, oltre ad essere violativo degli artt. 2 e 3 della Costituzione, appare intrinsecamente irragionevole.

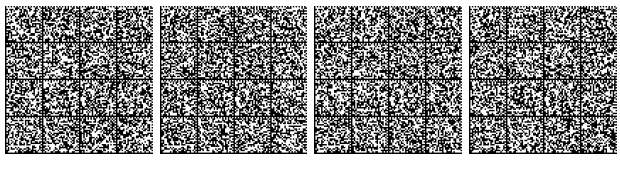
Le esigenze «prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea», in quanto proprie di tutto lo Stato comunità, avrebbero logicamente richiesto una equa contribuzione di tutti i cittadini percettori di reddito, o quanto meno di tutti i cittadini percettori di reddito da lavoro (a voler ritenere legittima una simile scelta di campo del legislatore), il che per altro avrebbe consentito di raggiungere anche maggiori introiti con un accettabile e minimo sacrificio per tutti i contribuenti.

È ovvio, infatti, che allargando la platea dei contribuenti a tutti i soggetti percettori di reddito o di reddito da lavoro (milioni di persone), il notevole peso specifico delle misure gravanti sui magistrati (poche migliaia) e di quelle gravanti su tutti i pubblici impiegati avrebbe potuto essere ripartito in maniera completamente equa, solidale e quasi «indolore».

Non può che ritenersi profondamente irrazionale una normativa che, per fare fronte ad una crisi che grava su tutta la popolazione, impone un sacrificio rilevantissimo (fino al taglio del 15% della retribuzione netta come si dimostrerà al punto seguente) solo ad una categoria così ridotta di cittadini (poche migliaia) e lascia totalmente indenni i redditi e le retribuzioni tutti gli altri contribuenti, anche di quelli aventi medesima capacità contributiva.

È del pari profondamente irrazionale perché le medesime entrate avrebbero potuto essere reperite ripartendo il peso dell'imposizione su tutta la platea dei contribuenti mediante, a mero titolo esemplificativo, un innalzamento davvero minimo dell'aliquota I.r.p.e.f. o di altre misure simili che si presentano più logiche perché ripartiscono in maniera equa su tutti i contribuenti il peso della crisi economica; senza considerare che in un paese come il nostro, notoriamente ad elevatissima evasione fiscale, al fine di «fare cassa» tra le possibili opzioni del legislatore vi è anche quella di affinare gli strumenti di recupero dei redditi, dei proventi e dei patrimoni illecitamente sottratti all'imposizione fiscale.





È ancora più irrazionale, laddove si consideri che il predetto consistente taglio viene operato sull'unica sparuta categoria di contribuenti, la cui tutela del trattamento stipendiale risponde a principi di natura costituzionale specifici, ulteriori (l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura di cui agli artt. 101, comma 2 e 104 comma 1) e più pregnanti rispetto a quelli generali di cui all'art. 36 della Carta fondamentale.

4.3.2. Le disposizioni in esame, poi, appaiono violare il basilare canone della ragionevolezza legislativa di cui all'art. 3 della Costituzione sotto altro e concorrente profilo.

È noto ed è stato rammentato sopra che la predeterminazione per legge della misura dello stipendio dei magistrati ed il relativo meccanismo di adeguamento automatico rispondono all'esigenza di sottrarre la magistratura, in una ottica di preservazione dei delicati equilibrio tra poteri dello Stato, alla contrattazione collettiva.

In altri termini, «premesso che la determinazione degli stipendi spettanti ai magistrati è sottratta alla contrattazione sindacale ed è rimessa ad un sistema automatico regolato direttamente dalla legge al fine di assicurare la completa autonomia ed indipendenza dei giudici dal potere esecutivo, gli art. 11 e 12 legge 2 aprile 1979, n. 97, nel testo innovato dall'art. 2 1egge 19 febbraio 1981, n. 27, prevedono che gli stipendi dei magistrati sono adeguati di diritto ogni triennio nella misura percentuale pari alla media degli incrementi delle voci retributive, esclusa l'indennità integrativa speciale, ottenuti dagli altri dipendenti pubblici» (C.d.S., Sez. IV, 7 luglio 2000, n. 3834).

La predeterminazione per legge ed il meccanismo di adeguamento automatico degli stipendi, dunque, hanno finalità di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura e rappresentano uno strumento volto a preservare quest'ultima dalle insidie della contrattazione collettiva.

All'insegna di una completa eterogenesi dei fini il legislatore del 2010 ha invece «approfittato» dello strumento legislativo per ridurre il trattamento economico dei magistrati senza il loro consenso, consenso che paradossalmente sarebbe stato necessario in sede di contrattazione collettiva.

Così facendo lo strumento voluto dal legislatore per offrire una guarentigia a monte ai valori costituzionali dell'indipendenza e dell'autonomia della Magistratura, ed a valle al trattamento economico dei magistrati è stato irrazionalmente utilizzato per ledere propri tali principi ed incidere sul detto trattamento.

4.3.3. Vi è ancora un altro profilo di violazione del principio costituzionale di ragionevolezza intrinseca delle leggi, secondo una logica per così dire «interna» alla categoria colpita dalle disposizioni in esame.

Come si è avuto modo di appurare, le norme oggetto di dubbio di costituzionalità, nella misura in cui incidono in misura uguale su tutti i magistrati, impongono un peso economico in termini proporzionali di gran lunga superiore a coloro che percepiscono uno stipendio minore perché agli inizi della carriera, con buona pace (prima che del principio di progressività dei tributi) di qualsivoglia logica, ragionevolezza ed equità.

Si prenda, a titolo meramente esemplificativo, la busta paga di febbraio 2011 del primo ricorrente, la dott.ssa Maria Agnello, magistrato ordinario alla prima valutazione di professionalità (qualifica HH04), la quale percepisce uno stipendio lordo mensile di € 6.598,92, che al netto delle ordinarie ritenute fiscali e previdenziali ammonta ad € 3.918,00.

Su tale ultima somma in forza del taglio del 15% dell'indennità giudiziaria la ricorrente nell'anno 2011 subisce una riduzione mensile di € 168,00, ovverosia una riduzione del 4.2% dello stipendio netto; nel 2012 la medesima ricorrente, in forza della stessa disposizione, subirà una riduzione del 25% della predetta indennità, pari ad € 279,50 mensili, ovverosia una riduzione del 7,1% dello stipendio netto che non sarà cresciuto per via del blocco degli adeguamenti automatici; nell'anno 2013 subirà una riduzione del 32% della predetta indennità, pari ad € 358,00 mensili, ovverosia una riduzione del 9,1% del proprio stipendio netto, rimasto immutato in forza del blocco degli adeguamenti automatici.

La situazione si «aggrava» nei confronti dei magistrati con minore anzianità di carriera, come nel caso degli ex c.d. «uditori con funzioni»: per essi, il cui stipendio mensile netto ammonta ad € 2.551 33, stante la medesimezza quantitativa del previsto taglio dell'indennità, la riduzione netta dello stipendio non più adeguato automaticamente parte dal 6,5% del 2011 e passando per 1'11% del 2012 arriva al 14% nell'anno 2014.

Paradossalmente la situazione si «aggrava» anche per coloro che rientrano nella fascia di reddito immediatamente superiore a quella della dott.ssa Agnello, per poi tornare a farsi relativamente più «leggera» per quelle superiori.

Lo stipendio lordo annuo della dott.ssa Agnello ammonta ad € 85.600 circa e quindi la stessa non è colpita dall'ulteriore misura del contributo di solidarietà di cui al comma 2 dell'art. 9, ma è facile comprendere come per i magistrati che hanno maturato uno «scatto» in più della dott.ssa Agnello, al peso delle predette misure si somma quello percentuale del 5% oltre la parte di reddito che oltrepassa i 90.000 euro annui lordi (l'imposizione reale è quivi pari all'8% circa dello stipendio netto), con la conseguenza che per gli stessi negli anni 2012/2013 è ben possibile arrivare ad una riduzione del proprio stipendio netto che si attesta tra il 10 ed il 16%.

Per i magistrati percettori di reddito superiore, invece, il peso proporzionale dell'imposizione fiscale si riduce (anziché crescere come dovrebbe in forza dell'art. 53 della Costituzione e di basilari considerazioni di logica ed equità), poiché l'aumento dello stipendio compensa il taglio fisso dell'indennità giudiziaria e anche l'effetto delle due aliquote del 5% e del 10% di cui al contributo di solidarietà. Così ad esempio, la dott.ssa Caterina Ajello, magistrato ordinario alla VII valutazione di professionalità, percepisce uno stipendio mensile lordo di € 14.030,06, che al netto delle ordinarie ritenute fiscali e previdenziali ammonta ad € 7.500,00.

Calcolando il peso percentuale del taglio dell'indennità giudiziaria sullo stipendio non più adeguato si evince che la dott.ssa Ajello, per tali voci, va incontro nell'anno 2011 ad una riduzione dello stipendio netto del 2,24%, del 3,7% nel 2012 e del 4,7% nel 2013.

Se si considera, però, anche l'effetto del contributo di solidarietà di cui al comma 2 dell'art. 9 e quindi si procede all'ulteriore taglio del 5% sull'importo lordo superiore a 90.000,00 euro annui e del 10% sull'importo superiore ai 150.000, risulta che il magistrato in questione subirà una riduzione mensile media per gli anni 2011, 2012 e 2013 rispettivamente dell'8%, 9,4% e 10,4%.

Va ulteriormente considerato che l'imposizione fiscale si atteggia in maniera ancora sensibilmente diversa all'interno della categoria, a seconda che i magistrati interessati nell'ambito del triennio maturino o meno scatti o progressioni di carriera ed a seconda di quando li maturano, poiché in virtù del metodo di imposizione scelto (taglio fisso dell'indennità giudiziaria, blocco dell'adeguamento ed aliquote fisse del 5% e del 10%), l'ammontare dei prelievo finisce con assumere caratteri di imprevedibilità ed illogicità, pur nel permanere dell'evidenziato trend di sfavore e di maggiore imposizione, in termini proporzionali, sugli stipendi più bassi.

Non mette conto di spiegare oltre perché gli illustrati aspetti di illogicità, imprevedibilità e regressività rendano la descritta normativa del tutto irrazionale e quindi in contrasto con il precetto di cui all'art. 3 della Costituzione.

4.3.4. La disposizione che riduce la misura dell'indennità «giudiziaria» nel triennio 2011-2013, poi, appare intrinsecamente irragionevole anche sotto altro profilo, in violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione.

È noto (e lo si è già detto) che la predetta indennità costituisce parte essenziale, costante e «normale» del trattamento economico complessivo del magistrato (sul punto Corte costituzionale, ordd. 23 ottobre 2008, n. 346 e 14 maggio 2008, n. 137; nonché, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 7 aprile 1993, n. 401), ancorché introdottavi a titolo «speciale» (in quanto preordinata, come espressamente affermato dall'art. 3 della legge n. 27/1981, a compensare í magistrati degli «oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività»). Il comma 22 dell'art. 9 non sopprime né sospende per intero l'indennità in questione (ma anzi ne prevede l'integrale ripristino dopo il 2013), con ciò riconoscendone e confermandone la funzione di ristoro degli oneri connessi con l'espletamento del servizio. Decurtandola temporaneamente il legislatore la rende tuttavia inequivocabilmente inidonea allo scopo per il quale era stata istituita se è vero, come è vero, che essa è attribuita in misura uguale a tutti i magistrati, a prescindere dalla qualifica e dall'anzianità, in stretta correlazione con (e per consentire) l'effettivo svolgimento dei compiti istituzionali del magistrato.

Orbene, è di tutta evidenza come la decurtazione dell'indennità speciale impedisca il raggiungimento dello scopo che la legge (n. 27/1981) aveva imposto di assolvere all'indennità stessa (compensare i magistrati degli oneri che essi incontrano nello svolgimento della loro attività) ed appaia, per ciò stesso, violare il principio di ragionevolezza sancito dall'art. 3 della Costituzione, giacché non risulta che gli oneri che i magistrati incontrano nel corso del triennio in questione siano corrispondentemente ridotti.

C'è, poi, un ulteriore aspetto di tale decurtazione su cui si deve riflettere: come si è accennato, l'art. 3 della legge n. 27/1981 ha previsto che l'indennità speciale sia identica per tutti i magistrati, in quanto destinata a ristorarli degli oneri – identici – che essi incontrano nello svolgimento della loro attività.

Con il taglio dell'indennità speciale toccherà ai singoli magistrati far fronte, per la parte ora non coperta dall'indennità, agli oneri connessi con l'attività istituzionale, con la conseguenza che i magistrati più giovani che godono di un minor trattamento economico complessivo avranno maggiori difficoltà a fronteggiare i relativi costi: il che sembra violare ulteriormente l'art. 3 della Costituzione, questa volta sotto il profilo dell'aver riservato uguale trattamento a situazioni tra loro oggettivamente diverse, atteso che la decurtazione (di un'indennità preordinata a coprire i medesimi, identici oneri) pesa diversamente in misura inversamente proporzionale all'anzianità del magistrato.

Tale decurtazione — atteso che l'indennità speciale ex art. 3 della legge n. 27/1981 è stata istituita per «equilibrare» il trattamento economico complessivo del magistrato, che, come si è detto, sopporta oneri atipici (diversamente dagli altri funzionari dello Stato) — sembra poi violare anche l'art. 36 Cost. sotto il profilo della lesione della «proporzione» tra retribuzione ed attività svolta: giacché il comma 22 dell'art. 9, del decreto-legge n. 78/2010, riducendo la predetta indennità speciale e, dunque, ponendo ora parzialmente a carico dei magistrati il costo degli oneri organizzativi dell'attività giudiziaria che prima facevano interamente carico allo proporzione, anteriormente lavoro espletato; e la altera discriminatorio (stante che perché compensa gli stessi Stato, altera inequivocabilmente la esistente, tra retribuzione complessiva e maggiormente, con effetto palesemente l'indennità speciale è eguale per tutti oneri), nei confronti dei magistrati più giovani che godono di un trattamento retributivo complessivo minore, rispetto ai quali, dunque, la violazione dell'art. 36 è amplificata.

La predetta misura, dunque, incide sulla proporzionalità tra prestazione e retribuzione, poiché (in nome peraltro di esigenze di cassa quantitativamente irrisorie nell'ottica complessiva del bilancio dello Stato) incide solo sull'aspetto quantitativo della retribuzione, ma lascia immutata la richiesta di qualità del servizio e dello svolgimento della funzione, facendo gravare sul magistrato i relativi oneri economici ed organizzativi, così intaccando anche la dignità della persona-lavoratore nell'esercizio di una delle funzioni più delicate dello Stato.

In questo solco si colloca il constante insegnamento della Suprema Corte di Cassazione, secondo cui, in forza dell'art. 36 della Costituzione, «in caso di emolumento compensativo di particolari e gravose modalità di svolgimento della prestazione, trova comunque applicazione il principio di irriducibilità della retribuzione, con la conseguenza che detto emolumento può venir meno solo a fronte della cessazione di quelle particolari modalità di lavoro» (Cass. Cív., Sez. Lav., 23 luglio 2009, n. 20310; Cass. Civ., Sez. Lav., 1° marzo 2007, n. 4281). È facile osservare come l'indennità giudiziaria costituisca per i magistrati un «emolumento compensativo di particolari e gravose modalità di svolgimento della prestazione», in quanto rivolto a compensare «i particolari oneri che questi ultimi incontrano nello svolgimento concreto della loro attività e dell'impegno, senza prestabiliti limiti temporali, ad essi ordinariamente richiesto per lo svolgimento della propria funzione» (C.d.S., Sez. IV, 6 maggio 2010, n. 2646), sicché la riduzione dell'indennità giudiziaria a fronte di oneri immutati integra anche sotto tale profilo violazione dell'art. 36 della Costituzione.

4.3.5. Le disposizione censurate, poi, sembrano violare sotto un ulteriore profilo gli artt. 3 e 36 della Costituzione.

Esse, infatti, incidono, in senso ablativo, sul trattamento economico, già acquisito alla sfera del pubblico dipendente sub specie di diritto soggettivo; incidono, in altri termini, sullo status economico dei magistrati, alterando quel sinallagma che è il proprium dei rapporti di durata ed in particolare proprio dei rapporti di lavoro; basti considerare che sulla stabilità anche economica si fondano le aspettative, le progettualità e gli investimenti — di lungo periodo, se non addirittura di vita — del dipendente.

È vero che la Corte costituzionale ha più volte affermato che «non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», a condizione, però, che «tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (Corte costituzionale 27 gennaio 2001, n. 31; 7 luglio 2005, n. 264; 28 luglio 2000, n. 393; 20 luglio 1999, n. 330; 26 luglio 1995, n. 390).

Principi questi ribaditi dalla Consulta anche con riferimento all'intervento del legislatore sui trattamenti retributivi dei pubblici impiegati: «Il divieto di ''reformatio in peius'' del trattamento economico dei pubblici dipendenti rappresenta un criterio etineneutico inidoneo, in assenza di specifica copertura costituzionale, a vincolare il legislatore, il quale pertanto è abilitato a modificare, senza lesioni all'art. 36 Cost., la disciplina dei rapporti di durata e perfino situazioni di diritto soggettivo perfetto, ivi inclusa la variazione dell'entità e della distribuzione in voci differenziate del trattamento economico di categorie prima egualmente retribuite, purché tali modifiche non trasmodino in regole irrazionali o arbitrarie» (Corte cost. 20 luglio 1999, n. 330).

Ai punti 2 e 3 del presente paragrafo, tuttavia, si sono illustrati i diversi, consistenti e concorrenti profili arbitrarietà ed irrazionalità che connotano le norme oggetto di censura: *a)* disparità, di trattamento nei confronti dei contribuenti aventi pari capacità contributiva; *b)* disparità di trattamento nei confronti dei contribuenti aventi pari capacità di reddito da lavoro (autonomo e privato); *c)* disparità di trattamento nei confronti dei pubblici dipendenti aventi pari capacità di reddito da lavoro; *d)* irrazionalità «quantitativa» del taglio che, pur disposto per esigenze di tutta la collettività, pesa in maniera consistente solo sugli stipendi dei pubblici dipendenti (ed ancora di più sui magistrati) e finisce con l'apportare esigue risorse alle casse dello Stato, in luogo di una minima ed indolore imposizione su tutti i contribuenti sicuramente più idonea allo scopo di risanamento del bilancio; *e)* irrazionalità per «abuso della funzione legislativa»; *f)* irrazionalità

«interna» alle misure aventi caratteri di regressività da un lato, finendo con l'incidere in maniera più che proporzionale sugli stipendi più bassi, e di mera casualità, imprevedibilità, illogicità e particolare afflittività quantitativa dall'altro; *g)* alterazione del rapporto di proporzionalità tra prestazione e retribuzione, incidente in misura proporzionalmente maggiore sui magistrati percettori di reddito inferiore.

Conclusivamente deve riconoscersi che il legislatore ha inciso sui diritti soggettivi perfetti dei magistrati e sulla loro aspettativa legittima alla conservazione della retribuzione per tutto il tempo di durata del rapporto in maniera del tutto irrazionale ed arbitraria, sicché deve ritenersi che le norme di cui al comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010 violino, anche sotto tale ultimo profilo, i precetti di cui agli artt. 3 e 36 della Costituzione.

5. Alla luce di tutto quanto sopra ritenuto e considerato, vanno sollevate le sopra dette questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22 del decreto-legge n. 78/2010 cit., quale risultante dalle modifiche introdotte con la legge di conversione, nella parte in cui dispone:

*a)* che «non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012»;

*b)* che «per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014»;

*c)* che «l'indennità speciale di cui all' articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali.

La rilevanza delle questioni sussiste atteso che lo scrutinio di costituzionalità delle norme di cui al comma 22 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010 costituisce unico ed immediato paradigma normativo di riferimento per l'eventuale riconoscimento dell'azionato diritto dei ricorrenti al mantenimento della precedente disciplina del trattamento economico.

In altri termini, la rilevanza delle questioni, come già detto al punto 1.3 dell'ordinanza, deriva dalla circostanza che l'applicazione delle norme in questione ha comportato, a partire dal 1° gennaio 2011, le lamentate trattenute sugli stipendi dei ricorrenti, stipendi non rivalutati rispetto agli anni passati; e dal rilievo che l'eventuale pronunzia di incostituzionalità delle dette disposizioni, per contro, condurrebbe all'accertamento dell'illegittimità del mancato adeguamento degli stipendi e delle trattenute in parola e consequenzialmente all'accoglimento del ricorso.

La non manifesta infondatezza delle questioni si ricava dalle sopra esposte considerazioni.

Visto l'art. 23 della legge costituzionale n. 87/1953;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;

*P.Q.M.*

a) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22 del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36, 53, 101, 104, 111 e 117 della Costituzione;*

b) *sospende il giudizio in corso;*

c) *ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;*

d) *dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2011.

*Il Presidente:* MAISANO

*L'estensore:* TOMAIUOLI

**12C0051**

N. **21**

*Ordinanza del 18 ottobre 2012 emessa dalla Corte dei conti - Sez. guirisdizionale per la Puglia sul ricorso proposto da D.G. V. contro Ministero della difesa*

**Corte dei conti - Giudizi in materia di pensioni - Facoltà per le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti di richiedere "pareri" al Collegio medico-legale del Ministero della difesa, alle sezioni di tale Collegio istituite presso la sede centrale della Corte dei conti in Roma, nonché agli ospedali militari o civili aventi sedi nella Regione - Violazione del diritto di difesa in relazione alla garanzia del contraddittorio - Lesione dei principi del giusto processo.**

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 189.
– Costituzione, artt. 24 e 111.

## LA CORTE DEI CONTI

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso, iscritto al n. 9642 del registro di segreteria, proposto dal sig. D.G. V. (nato a Adelfia l'8 febbraio 1967); rappresentato e difeso dall'avv. Antonio Savino, giusta mandato a margine del ricorso;

Contro il Ministero della difesa;

Udito alla pubblica udienza dell'8 giugno 2011 l'avv. Antonio Savino, per il ricorrente, il quale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 189 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare);

Visto il ricorso in epigrafe;

Esaminati gli atti e la documentazione tutta della causa;

Considerato in

### FATTO

Con istanza pervenuta in data 5 ottobre 1987 il sig. D.G. V. ha chiesto la concessione della pensione privilegiata per la infermità «Pericardite acuta di possibile eziologia reumatica».

In conformità al giudizio espresso dalla C.M.O. di Bari con P.V. n. 1137 in data 23 giugno 1988, il Ministero convenuto ha emesso il decreto ministeriale 22 in data 4 gennaio 1989, con cui è stata respinta l'istanza pensionistica sul presupposto che l'infermità sofferta dall'interessato non dipende da causa di servizio.

Il ricorrente si duole della erroneità del giudizio medico-legale espresso dalla C.M.O. di Bari, chiedendo che venga acquisito il parere del C.M.L. presso il Ministero della difesa, previa questione di costituzionalità, siccome in epigrafe indicato, per violazione degli artt. 3, 24, 101 e 111 cost.

Il Giudice si è riservato.

### *Ritenuto in diritto*

1. La sezione ritiene, in accoglimento della eccezione formulata dal ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 189 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare) per contrasto con l'art. 111 cost.

La legislazione vigente prevede specificamente la facoltà, per le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, di richiedere «pareri» al Collegio medico legale del Ministero della difesa (art. 189 del Codice dell'ordinamento militare, approvato con decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, che ha sostituito l'art. 12 della legge 11 marzo 1926, n. 416 (1) e alla sezione di tale Collegio istituito presso la sede centrale della Corte dei conti in Roma (art. 2, secondo comma, della legge 22 dicembre 1980, n. 913), nonché agli ospedali militari o civili aventi sede nella regione (art. 2, ultimo comma, legge 8 ottobre 1984, n. 658, operante in virtù del richiamo di cui all'art. 1, comma 3, del decreto-legge 15 novembre,

(1) La legge n. 416/1926 è stata, peraltro, abrogata dall'art. 2268 del Codice dell'ordinamento militare

n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19) oltre che all'Ufficio medico legale presso il Ministero della salute (v. art. 4-*bis* del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266, quale aggiunto dall'art. 52 della legge 16 gennaio 2003, n. 3) (2), a prescindere dalla particolare disciplina operante per la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana in base al decreto del Ministro della difesa del 10 luglio 1989, che ha istituito presso l'Ospedale militare di Palermo una commissione medico-legale avente il compito di mettere in grado la predetta sezione di poter disporre in loco di un organo di consulenza medico-legale.

Orbene, le sezioni riunite della Corte dei conti, organo di vertice della giurisdizione contabile, paragonabile alle sezioni unite della Corte di cassazione, per quanto concerne il ruolo di organo di nomofilachia, hanno affermato, in risposta al quesito sollevato (3), il principio di diritto secondo cui il giudice contabile, nei giudizi pensionistici, ha la facoltà, ai sensi degli artt. 15, primo comma, e 26 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 103, nonché dell'art. 73 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e 2, quarto comma, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, di disporre consulenze tecniche d'ufficio secondo le norme del codice di procedura civile, affidandole a professionisti privati.

Vi è da dire che dopo l'arresto giurisprudenziale delle sezioni riunite non si è avuto un sostanziale cambiamento della prassi giudiziaria, poco incline ad utilizzare lo strumento della consulenza tecnica d'ufficio, dandosi preferenza ai pareri richiesti agli organi pubblici (Collegio medico legale presso il Ministero della difesa, sezione speciale del collegio medico legale pressa la Corte dei conti, Ufficio medico legale presso il Ministero della salute, ospedali civili e militari).

Il ricorso ai «pareri» degli organi pubblici resta, dunque, ancora lo strumento prediletto dal giudice contabile, in luogo della consulenza tecnica d'ufficio. Alcuni nodi, peraltro, non sono stati ancora sciolti pur dopo l'ordinanza della Corte costituzionale n. 131/1998.

Deve rilevarsi, invero, che uno dei motivi della questione di costituzionalità sul quale la Corte costituzionale non si è pronunciata, riguardava la violazione degli artt. 24, primo e secondo comma, e 113 della Costituzione perché le norme impugnate (4), secondo la prospettazione seguita nella ordinanza di rimessione (5), non assicurano la pienezza del contraddittorio tecnico, attraverso i consulenti di parte, che postula la necessità di un controllo dell'elaborazione peritale sin dal suo momento genetico e non *ex post* (6).

Tali nodi non sono stati sciolti nemmeno da Corte cost., 3 luglio 2007, n. 248.

La sezione di appello siciliana aveva sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, 108 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 11, 11-*bis* e 12 della legge 11 marzo 1926, n. 416 (7), degli arti. 2, 3, 4, 5 e 6 della legge 22 dicembre 1980, n. 913 (8) e dell'art. 1, terzo comma, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, per la parte in cui richiama l'art. 2, secondo comma della legge 8 ottobre 1984, n. 658.

In questo caso, la Corte costituzionale era chiamata a pronunciarsi sulla lesione dei principi di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale, oltre che di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, siccome riferiti ai componenti della commissione legale del Ministero della difesa presso la Corte dei conti, nei giudizi in cui è parte il Ministero della difesa, rilevandosi da parte del giudice *a quo* che il legislatore non avrebbe apprestato alcun meccanismo di tutela della posizione di indipendenza e terzietà degli ufficiali chiamati a comporre la commissione medico-legale, i quali mantengono inalterato il loro rapporto di dipendenza gerarchica nei confronti della rispettiva Forza armata dalla quale provengono (Aeronautica-Esercito-Marina) (9).

---

(2) L'immediato antecedente dell'art. 4-bis è rappresentato dall'art. 19 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, intitolato «Disciplina degli organi consultivi del Ministero della sanità e dell'Ufficio medico legale», prevedendosi il parere su richiesta della procura generale della Corte dei conti evidentemente con riferimento al vecchio ordinamento processuale, caratterizzato dalla figura del P.M. contabile nella veste di organo istruttore.

(3) Dalla sezione III giurisdizionale centrale di appello, con ordinanza n. 081/2007 del 18 aprile 2007.

(4) Artt. 1, terzo comma, decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) e 2, secondo comma, della legge 6 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti).

(5) Ordinanza della sezione giurisdizionale per la Basilicata, 27 febbraio 1997, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - prima serie speciale - n. 29 del 1997.

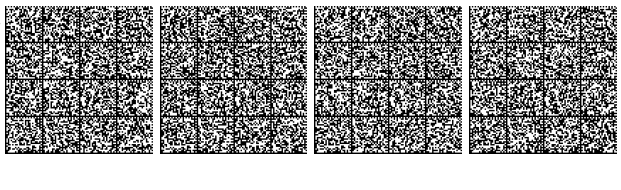
(6) Nelle parole dei giudici remittenti «il sistema dei pareri medici, atteggiandosi quasi come atto interno al procedimento non garantisce minimamente il diritto di difesa sancito come principio fondamentale della Costituzione (...); tale diritto va inteso nel senso più ampio al contraddittorio, all'assistenza tecnica in ogni fase del processo, alla partecipazione all'attività istruttoria necessaria ai fini della decisione della controversia, insomma a un giusto processo. Nulla di tutto ciò accade nel processo pensionistico quando si richiede un parere medico-legale: tutta la procedura di garanzia prevista dal codice di procedura civile è sconosciuta o, comunque, pretermessa».

(7) Nuove disposizioni sulle procedure da seguirsi negli accertamenti medico-legali delle ferite, lesioni ed infermità del personale dipendente dalle amministrazioni militari e da altre amministrazioni dello Stato.

(8) Norme per la composizione del collegio medico-legale del Ministero della difesa.

(9) La questione di costituzionalità è stata dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto nel giudizio a quo si discuteva del parere della commissione medico-legale istituita in ausilio della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, e non di quello del Collegio medico legale presso il Ministero della difesa, sicché non erano destinate a trovare applicazione le disposizioni impugnate, che si riferivano al Collegio medico legale istituto presso il suddetto Ministero.





Sebbene i termini della questione di costituzionalità non consentissero alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla necessità del contraddittorio, alla luce del «nuovo» art. 111 della Costituzione, nelle istruttorie dei giudizi pensionistici e, quindi, il risultato non potesse essere quello divisato, è importante sottolineare, ai fini della questione di legittimità costituzionale *de qua*, il passaggio della motivazione della ordinanza n. 248/2007, nel quale si afferma che l'art. 2 della legge n. 658/1984, nel consentire alla Corte dei conti di ricorrere indifferentemente agli ospedali militari e civili offre al giudice «che non voglia utilizzare lo strumento della consulenza tecnica d'ufficio» la possibilità di rivolgersi, nei casi in cui il giudizio si svolge nei confronti del Ministero della difesa, anziché agli ospedali militari, a quelli civili.

In tal guisa sembra che il giudice delle leggi abbia fatto propria l'impostazione seguita nella ordinanza di rimessione (10), sia pure per confutarla (11), non ravvisando pericoli di condizionamento sui medici militari, in ragione del mantenimento del loro rapporto di dipendenza gerarchica con il Ministero della difesa, e dando per assodato che la C.T.U. è un mezzo di indagine istruttoria in qualche modo alternativo alla acquisizione in sede giudiziaria dei «pareri» medico legali di organi pubblici espressamente individuati (12).

Il punto, però, sembra un altro (13).

Non è qui in discussione la possibilità per il giudice unico delle pensioni di richiedere «pareri» al collegio medico legale presso il Ministero della difesa e alla sezione speciale di quest'organo istituito presso la sede centrale della Corte dei conti ovvero all'Ufficio medico legale presso il Ministero della salute o, ancora, agli ospedali militari e civili, almeno fino a che le disposizioni di settore lo consentiranno (14).

Non è, però, è sufficiente osservare che il collegio medico legale (presso il Ministero della difesa) o l'omologo Ufficio medico legale (presso il Ministero della salute) emettono i loro pareri «avvalendosi dei propri componenti che sono medici dipendenti dell'amministrazione, i quali non agiscono nell'interesse dell'amministrazione in quanto "parte" processuale, ma nel generale interesse della collettività amministrata».

Ciò che qui è in discussione, infatti, non è tanto la «imparzialità» dei suddetti organi, quanto un deficit di contraddittorio nel procedimento che si svolge innanzi agli stessi, per i quali non può essere usata la qualificazione di consulenti tecnici d'ufficio.

Nello svolgimento della consulenza è fondamentale l'attuazione del principio del contraddittorio, canone irrinunciabile dell'intero processo. Detto principio significa diritto di ogni interessato alla misura finale di essere ascoltato, sul piano di parità con gli altri interessati ed anche col giudice, al fine di poter partecipare, paritariamente con tutti i protagonisti della scena, alla formazione del convincimento del giudice. Insomma il gioco deve essere trasparente e ad armi pari. Da qui la disposizione per cui le parti possono partecipare alle operazioni svolte dal perito e presentare osservazioni e istanza (art. 194, secondo comma, c.p.c.): ciò sia personalmente sia a mezzo dei loro avvocati o di loro consulenti.

A differenza di quanto previsto dalla disciplina del codice di rito (15) gli organi tecnici della P.A., invece, non sono tenuti a rispettare il contraddittorio nella fase di formazione del parere e il pensiero va subito ai consulenti di parte, in quanto l'effettività del diritto di agire e di difendersi impone di garantire che ogni interessato si faccia assistere da un tecnico che abbia le conoscenze specialisti che (16) che la materia richiede, sicché, in mancanza, si corre il rischio che le parti del giudizio pensionistico, formalmente poste sullo stesso piano dal legislatore, restino di fatto spesso asimettriche, con una naturale prevalenza della parte pubblica.

Non può, pertanto, affermarsi che le garanzie processuali inerenti ai predetti pareri possono essere considerate ad ogni effetto identiche a quelle dei pareri resi dal consulente tecnico d'ufficio privato.

---

(10) Ordinanza del 1° agosto 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - prima serie speciale - n. 6 del 2007.

(11) In maniera, peraltro, affatto convincente, in quanto anche la commissione medico-legale istituita in ausilio della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana è inserita nell'apparato organizzativo del Ministero della difesa e rimangono concreti, dunque i rischi di condizionamento sui medici militari che compongono la suddetta commissione a causa del mantenimento del loro rapporto di dipendenza gerarchica con il Ministero stesso. Vedi nota 19.

(12) Il riferimento è al passaggio motivazionale finale della ordinanza n. 248/2007 riportato nel testo.

(13) La difesa erariale, infatti, aveva messo bene in evidenza, nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale, che «la tutela dell'indipendenza dei giudici, sancita dall'art. 108 della Costituzione, non si estende, secondo la giurisprudenza costituzionale, agli ausiliari del magistrato, applicandosi invece solo a quegli estranei che siano chiamati a partecipare alla funzione giurisdizionale, come ad esempio ai componenti laici delle corti d'assise, dei tribunali per i minorenni e delle sezioni specializzate.

(14) Magari con l'accortezza di evitare di rivolgersi al collegio medico legale, che fa parte della organizzazione del Ministero della difesa, tutte le volte che il suddetto Ministero sia parte convenuta in giudizio, sì da evitare i dubbi derivanti dai rischi di condizionamento sui medici militari, in ragione del mantenimento del loro rapporto di dipendenza gerarchica con lo stesso Ministero. L'avvertimento non è superfluo come l'esperienza giudiziaria insegna.

(15) Come è noto ai sensi dell'art. 195. c.p.c., modificato dalla legge n. 69 del 18 giugno 2009, nella stessa udienza fissata per il giuramento il giudice fissa un triplice termine: al C.T.U. per la comunicazione alle parti della «bozza» di relazione; alle parti per la formulazione delle controdeduzioni; al C.T.U. per un esame ed una valutazione delle stesse, a cui segue il deposito della relazione finale, prima della successiva udienza.

(16) Medico-legali, nel caso della pensionistica privilegiata.

La giurisprudenza della Corte dei conti, finora, non si è posto il problema, ma vi sono senz'altro i presupposti perché della questione possa essere investita nuovamente la Corte costituzionale in relazione alla violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, per quanto riguarda la garanzia del contraddittorio.

Rimane irrisolta sul piano legislativo, infatti, la compatibilità degli acquisiti pareri medico-legali con i principi di un giusto processo contabile rispettoso delle esigenze difensive delle parti svolte all'interno di un contraddittorio sulle prove.

L'art. 189 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, prevede, infatti soltanto che «Il presidente del collegio medico-legale può richiedere l'intervento, con parere consultivo e senza diritto di voto, di medici estranei al collegio, scelti tra specialisti civili, docenti universitari (...)» senza disporre che si applichino le norme sulla C.T.U. del codice di rito.

La questione di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondata, si presenta come rilevante nel presente giudizio, ai fini della applicazione delle norme del codice di procedura civile nel senso di consentire la partecipazione dei consulenti di parte.

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'art. 189 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, nei sensi in motivazione.*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle partì 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, nelle Camere di Consiglio dell'8 giugno 2011.

*Il giudice:* REALI

**12C0052**

N. **22**

*Ordinanza dell'8 luglio 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche sul ricorso proposto da D.M. contro Ministero dell'interno*

**Straniero - Procedura di emersione per la regolarizzazione - Esclusione per gli stranieri extracomunitari condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli artt. 380 e 381 del c.p.p. - Mancata previsione della valutazione concreta della pericolosità sociale - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.**

– Decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, art. 1-*ter* , comma 13, inserito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.
– Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 187 del 2011, proposto da: D.M., rappresentato e difeso dall'avv. Consuelo Feroci, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. Marche in Ancona, via della Loggia, 24;

Contro Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distr. dello Stato, domiciliata in Ancona, piazza Cavour, 29;

Per l'annullamento del provvedimento emesso dalla Prefettura-UTG di Ancona Sportello Unico per l'Immigrazione prot. n. P-AN/2009/102689 con cui si rigetta la dichiarazione di emersione dal lavoro irregolare.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2011 il dott. Gianluca Morri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Rilevato quanto segue in fatto e in diritto:

1. Il ricorrente, cittadino senegalese, impugna il provvedimento con il quale il competente Sportello Unico per l'immigrazione di Ancona, recependo il pedissequo parere negativo espresso dalla locale Questura, ha respinto la dichiarazione c.d. di emersione di cui all'art. 1-*ter* del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella L. 3 agosto 2009, n. 102 (presentata dal datore di lavoro dello stesso ricorrente). Il diniego si fonda sulla circostanza che il Sig. D. ha subito una condanna definitiva per il reato di cui all'art. 171-*ter*, comma 2, della L. 22 aprile 1941, n. 633, alla pena di mesi 8 e giorni 20 di reclusione ed € 2.200 di multa, per commercializzazione di opere protette dal diritto d'autore (in particolare 52 CD e 24 DVD privi del marchio SIAE, nonché prodotti con marchi contraffatti quali borse «Prada» e «Louis Vuitton»). Tale reato rientra fra quelli che il comma 13 dell'art. 1-*ter* considera ostativi alla c.d. regolarizzazione, ed in particolare esso, in ragione della pena edittale prevista dalla norma incriminatrice, è ricompreso fra quelli di cui all'art. 381 c.p.p.

2. Il provvedimento è censurato sotto il profilo della violazione del principio di proporzionalità, nella parte in cui riconnette automaticamente l'impossibilità di accedere alla c.d. sanatoria, alla condanna, anche con sentenza non definitiva, per i reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p., senza imporre all'amministrazione di valutare in concreto la pericolosità sociale del beneficiario dell'emersione. Il ricorrente deduce che ciò si pone in contrasto anche con i principi costituzionali, in quanto i suddetti articoli del codice di rito penale comprendono, tra gli altri, reati che, pur passibili in astratto di pene edittali significative, non creano in realtà allarme sociale.

3. A giudizio del Collegio, la condanna subita dal ricorrente risulta preclusiva ai fini della procedura di emersione, dovendosi ricondurre all'art. 381 comma 1 cpp, e tale preclusione opera automaticamente, senza che residuino margini valutativi discrezionali in capo alla pubblica amministrazione. Di conseguenza il ricorso andrebbe respinto.

4. Questo Collegio, tuttavia, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1-*ter*, comma 13, della L. n. 102/2009, nella parte in cui riconnette automaticamente l'impossibilità di accedere alla c.d. sanatoria alla condanna, anche con sentenza non definitiva, peri reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p., senza imporre all'amministrazione di valutare in concreto la pericolosità sociale del beneficiario dell'emersione.

5. A questo riguardo (anche per ragioni di economia processuale) ritiene di far proprie le argomentazioni già esposte in analoga ordinanza di questo Tribunale (*cfr.* TAR Marche 11/05/2011 n. 282) adottata sulla scorta di quanto già ritenuto dal TAR Friuli Venezia Giulia nell'ordinanza 24 febbraio 2011, n. 100, con cui era stata sollevata la medesima questione di legittimità costituzionale della norma in esame.

6. Va pertanto ulteriormente sollevata, per le ragioni che verranno in prosieguo evidenziate, la questione di legittimità costituzionale della norma applicabile alla fattispecie (e cioè l'art. 1-*ter*, comma 13, del D.L. 1° luglio 2009 n. 78, convertito — con modificazioni — in L. 3 agosto 2009 n. 102, in relazione al reato di cui all'art. 171-*ter*, comma 2, della L. 22 aprile 1941, n. 633).

6.1 La rilevanza della questione deriva dalla circostanza che, vigente la norma nella sua attuale formulazione, il ricorso dovrebbe essere rigettato.

6.2 Quanto alla non manifesta infondatezza si osserva quanto segue.

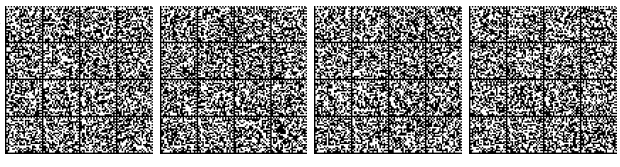
L'art. 1-*ter*, comma 13, per quanto qui rileva, dispone che «Non possono essere ammessi alla procedura di emersione prevista dal presente articolo i lavoratori extracomunitari:

*a)* ...

*b)* ...

*c)* 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.».





Il reato per il quale il ricorrente è stato condannato vi rientra. Tuttavia pare al Collegio che la disposizione che inibisce la regolarizzazione dello straniero, in presenza di qualsivoglia tipologia di condanna che rientri negli artt. 380 e 381 c.p.p., senza che sia consentito all'Amministrazione di valutarne la rilevanza, in termini di pericolosità sociale, contrasti col principio di ragionevolezza, proporzionalità e di parità di trattamento.

Quanto al primo aspetto, si ritiene non risponda ai principi di ragionevolezza e proporzionalità che la medesima, grave, conseguenza della non ammissione alla procedura di emersione (che, merita sottolinearlo, vale a rendere regolari soggetti che già vivono da tempo e lavorano nel territorio dello stato in condizioni di precarietà) colpisca, allo stesso modo, gli stranieri che hanno compiuto reati di rilevante gravità, e che generano allarme sociale, e coloro che — al pari del ricorrente — siano incorsi in una sola azione disdicevole, di scarsissimo rilievo penale, dovuta ad un oggettivo stato di bisogno e di disperazione, e avendo compreso il disvalore del proprio operato, abbiano in prosieguo tenuto una condotta di vita esente da mende.

Ugualmente, pare violare il fondamentale principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 della Costituzione, riservare, con un automatismo che in più occasioni è stato ritenuto costituzionalmente non corretto (sia pure con riferimento a fattispecie diverse da quella all'esame), la medesima sorte a soggetti che si sono bensì resi colpevoli di azioni di rilevanza penale, ma profondamente diverse per gravità e intensità del dolo.

Pur essendo pacifico, come la Corte Costituzionale ha più volte ribadito, che la disciplina della permanenza degli stranieri sul territorio dello Stato è affidata alla discrezionalità del legislatore, cui spetta il bilanciamento dei vari interessi in gioco, è altresì vero che tale discrezionalità incontra il limite della ragionevolezza e proporzionalità, come riconosciuto dalla medesima Corte in numerose pronunce (sentenze n. 104 del 1969, n. 144 del 1970 e n. 62 del 1994).

Il Collegio è ben consapevole che la Corte ha dichiarato inammissibili o respinto questioni analoghe a quelle qui sollevate, ad esempio con riferimento all'automatismo che caratterizza il diniego di rinnovo di permesso di soggiorno in presenza di determinati reati (stupefacenti); ma non può esimersi dall'osservare che in altre situazioni (si veda, ad esempio, la decisione n. 180/08) ha ritenuto di dichiarare la non fondatezza delle questioni sollevate sol perché, medio tempore, la giurisprudenza (in alcuni casi) aveva fornito un'interpretazione più «morbida» della norma, e, in altri, lo stesso legislatore (in applicazione di norme o principi comunitari) ne aveva mitigato il rigore con nuove disposizioni, ad esempio prevedendo che, per i soggetti entrati con ricongiungimento familiare e/o per i soggiornanti di lungo periodo, l'Amministrazione non potesse respingere l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per la sola preesistenza di una condanna, ma dovesse valutare altri ed ulteriori elementi. A contrario, si può quindi ritenere che, tendenzialmente, il sistema rifiuti ogni automatismo, idoneo a generare ingiustizie e disparità, perché contrastante con i richiamati principi di parità di trattamento e di adeguatezza.

In definitiva, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art 1-*ter*, comma 13, della L. 3.8.09 n. 102, il relazione al reato di cui all'art. 171-*ter*, comma 2, della L. 22 aprile 1941, n. 633, nella parte in cui dispone che non possono essere ammessi alla procedura di emersione tutti coloro che hanno subito condanna che rientri negli artt. 380 e 381 c.p.p., senza che sia consentito all'Amministrazione che istruisce il procedimento valutare la gravità del reato, l'allarme sociale che lo stesso ha procurato, la condotta successiva tenuta dal soggetto; in una parola, la attuale pericolosità di colui per il quale è chiesta la regolarizzazione, per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e per violazione del principio di parità di cui all'art. 3 della Costituzione.

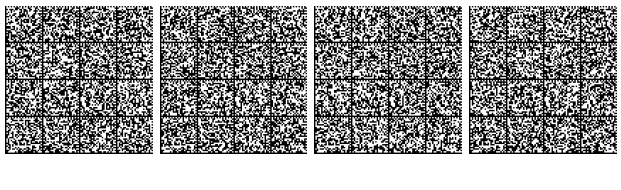
7. In punto di fatto va solo aggiunto che l'odierno ricorrente è stato condannato — nel 2009 — per avere venduto supporti audio e video privi del marchio SIAE oltre a merce con marchio contraffatto, ossia per un reato che ordinariamente non è suscettibile di creare particolare allarme sociale. Per cui non è da escludere a priori che, laddove la legge consentisse una valutazione caso per caso della concreta pericolosità sociale, la competente Amministrazione avrebbe potuto pervenire ad una diversa conclusione del procedimento, previo accertamento dell'insussistenza di altre cause preclusive alla c.d. emersione.

8. Per le ragioni dianzi esposte, questo Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*ter* del D.L. 1° luglio 2009 n. 78, convertito nella L. 3 agosto 2009, n. 102, il relazione al reato di cui all'art. 171-*ter*, comma 2 della Legge 22 aprile 1941 n. 633, nella parte in cui esclude automaticamente l'accesso alla c.d. sanatoria in presenza di condanne, anche non definitive, per i reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p., senza prevedere una valutazione della concreta pericolosità sociale del lavoratore extracomunitario di cui è chiesta la regolarizzazione.

Il presente giudizio va quindi sospeso nelle more della decisione della Corte Costituzionale.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 della L. 11 marzo 1953, n. 87;





*P.Q.M.*

*A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-*ter *del D.L. 1° luglio 2009 n. 78, convertito nella L. 3 agosto 2009, n. 102, in relazione al reato di cui all'art. 171-*ter*, comma 2 della Legge 22 aprile 1941 n. 633, nella parte in cui esclude automaticamente l'accesso alla c.d. sanatoria in presenza di condanne, anche non definitive, per i reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p., senza prevedere una valutazione della concreta pericolosità sociale del lavoratore extracomunitario di cui è chiesta la regolarizzazione, per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità e del principio di parità di cui all'art. 3 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso e dispone che, a cura della Segreteria, gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte costituzionale per la risoluzione della prospettata questione e che la presente ordinanza sia comunicata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 7 luglio 2011.

*Il Presidente:* PASSANISI

*L'estensore:* MORRI

**12C0053**

N. **23**

*Ordinanza del 9 novembre 2011 emessa dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento civile promosso da Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano contro Sanofi-Aventis spa e Fondazione Ordine Mauriziano*

**Sanità pubblica - Successione *ex lege* della Fondazione Ordine Mauriziano all'Azienda ospedaliera Fondazione Ordine Mauriziano di Torino (F.O.M.) - Impossibilità di iniziare o proseguire azioni individuali, esecutive o cautelari nei confronti della Fondazione dalla data di entrata in vigore della norma censurata - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU.**

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1349.

– Costituzione, artt. 3, 24, 41, 42, 97, 102 e 113.

**Sanità pubblica - Costituzione dell'Azienda sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino" - Previsione che dalla sua costituzione l'ASO assuma a proprio carico ogni onere di gestione e che i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO, ivi comprese le liti attive e passive, rimangano a carico della Fondazione Ordine Mauriziano - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Interferenza sul potere giurisdizionale - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Violazione di vincoli internazionali derivanti dalla CEDU - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.**

– Legge 24 dicembre 2004, n. 39, art. 2, comma 3.

– Costituzione, artt. 3, 24, 41, 42, 97, 102 , 113 e 117, commi primo e secondo, lett. *l)*.

## LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di appello iscritta al n. 1894/2009 del ruolo generale promossa da:

AZIENDA OSPEDALIERA ORDINE MAURIZIANO DI TORINO - in persona del Direttore Generale, con sede in Torino, Via Magellano n. 1 (Partita Iva: 09059340019), rappresentata e difesa tanto congiuntamente quanto disgiuntamente dall'avv. Roberta Bonavia, dall'avv. prof. Paolo Scaparone e dall'avv. Cinzia Picco ed elettivamente domiciliata presso lo studio dei secondi in Torino, Via San Francesco d'Assisi n. 14, per procura ed elezione di domicilio a margine dell'atto introduttivo del giudizio, appellante;

Nel contraddittorio di SANOFI-AVENTIS S.P.A. - in persona del suo procuratore speciale avv. Donatella Musazzi, con sede in Milano, Viale Bodio n. 37/3 (Partita Iva: 00832400154), rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Fusco e dall'avv. Francesca Occhino, presso la quale è elettivamente domiciliata in Torino - Via L. Colli n. 3, in forza di procura in calce alla comparsa di risposta depositata in primo grado, appellata;

e di FONDAZIONE ORDINE MAURIZIANO, con sede in Torino, Via Magellano n. 1, (Partita Iva: 09007180012), in persona del Commissario e legale rappresentante prof. Giovanni Zanetti, elettivamente domiciliata in Torino, Piazza Solferino n. 10, presso lo studio degli avv.ti Mario Tortonese, Ilaria Biagi ed Enrico Grande, che la rappresentano e difendono per delega in calce alla comparsa di costituzione e risposa con appello incidentale, appellata ed appellante incidentale

Ragioni di fatto e di diritto della decisione.

§ 1. La causa trae origine dalla opposizione a precetto proposta dalla Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (successivamente ridenominata, come esposto nell'atto di appello della medesima, pag. 3, sub fine, Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano; d'ora innanzi, in breve: ASOM) nei confronti di Sanofi Aventis s.p.a. (Sanofi), nel corso della quale è stata autorizzata ed effettuata la chiamata in causa, ad opera della società convenuta, della Fondazione Ordine Mauriziano (Fondazione).

Sanofi chiedeva e otteneva che il Tribunale di Torino emettesse decreto ingiuntivo nei confronti di Ente Ordine Mauriziano per il pagamento di euro 381.596,82, oltre accessori, per forniture di materiale sanitario effettuate nel periodo fra il 23 novembre 2004 e il 31 gennaio 2005. Il decreto, notificato in data 24 luglio 2006, era dichiarato esecutivo per mancata opposizione e come tale notificato in forma esecutiva (tali dati sono riferiti nel precetto, prodotto da ASOM, e non sono controversi).

Il precetto era notificato ad opera di Sanofi in data 19 luglio 2007, nei confronti di ASOM.

ASOM si opponeva eccependo l'inammissibilità, inefficacia, nullità o invalidità del precetto e del titolo esecutivo, incentrando le proprie difese sul difetto di legittimazione passiva, sul rilievo che le obbligazioni attinenti alle forniture per cui era stata chiesta e ottenuta l'ingiunzione dovevano far carico non già ad essa opponente ASOM, ma alla Fondazione.

Parte convenuta in opposizione (Sanofi) chiedeva, per il caso in cui non fosse riconosciuta la legittimazione passiva, da essa invece sostenuta, dell'ente opponente (ASOM), che fosse dichiarato che la Fondazione, a tal fine chiamata in causa, era legittimata passiva e come tale tenuta al pagamento delle obbligazioni di cui all'ingiunzione ed al precetto. A sua volta la Fondazione, costituitasi, eccepiva l'improponibilità o improcedibilità di ogni domanda proposta nei propri confronti, sia perché inammissibile in sede di giudizio di opposizione a precetto, sia perché non rispettosa del principio dell'accertamento concorsuale dei crediti a carico di essa Fondazione stabilito dalla legislazione speciale ad essa attinente, sia infine perché a mente di tale legislazione speciale si trattava di crediti gravanti sul patrimonio della attrice in opposizione ASOM.

Il Tribunale, in composizione monocratica, provvedeva con la sentenza in forma oggetto del presente giudizio di appello, pronunciata in data 3 luglio 2009, depositata in Cancelleria in data 7 luglio 2009. Esso rigettava l'opposizione, ravvisando la contestata legittimazione passiva dell'opponente (ASOM) e dichiarava improcedibile la domanda proposta dalla parte convenuta in opposizione (Sanofi) nei confronti della Fondazione chiamata in causa.

La ASOM ha proposto appello, insistendo nella tesi del proprio difetto di legittimazione passiva, inteso in senso sostanziale, e cioè come difetto di titolarità del rapporto giuridico controverso, ribadendo che legittimata passiva è la Fondazione.

Sanofi si è costituita, chiedendo la conferma della sentenza di primo grado ovvero, in subordine, in via, deve intendersi, di appello incidentale condizionato, che sia dichiarata la legittimazione passiva della Fondazione.

Quest'ultima, pure costituitasi, ha resistito all'appello proposto, proponendo appello incidentale in ordine al regolamento delle spese.

Sia Sanofi sia la Fondazione hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale, per il caso in cui la Corte non confermi la sentenza appellata e ravvisi la legittimazione passiva della Fondazione rispetto alle obbligazioni contemplate dal titolo esecutivo.

§ 2. La questione che si pone all'attenzione della Corte, oggetto per vero di numerose e spesso contrastanti pronunce nella giurisprudenza di merito, consiste nella attribuzione della legittimazione passiva rispetto alle obbligazioni contratte dall' Ente Ordine Mauriziano per la prosecuzione della attività ospedaliera, dopo la costituzione della Fondazione, cui è stato attribuito un proprio patrimonio, destinato al soddisfacimento dei debiti pregressi dello storico ente (previsto e mantenuto in vita dalla XIV disposizione transitoria della Costituzione), risultato dissestato.

La costituzione della Fondazione, con lo scopo di procedere alla liquidazione del patrimonio dell'ente, fu attuata con il parallelo intento di non pregiudicare la prosecuzione dell'attività ospedaliera. Infatti si dispose che l'Ente Ordine Mauriziano, che restava dotato delle strutture ospedaliere, non trasferite alla Fondazione, proseguisse la propria attività e si prevedeva che esso sarebbe stato trasformato in azienda sanitaria, da inquadrare, a cura della Regione Piemonte, nella organizzazione sanitaria pubblica. Peraltro quest'ultima vicenda subì uno iato, nel senso che l'immediata prosecuzione dell'attività ospedaliera avvenne come Ente Ordine Mauriziano, mentre solo successivamente, sia pure a breve distanza di tempo, detto ente fu trasformato nella Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano (ASOM). La normativa, non sempre chiara, sia statale sia regionale in materia, ha indotto a soluzioni difformi circa la legittimazione passiva per le obbligazioni attinenti al pagamento delle forniture di materiale sanitario ottenute nel periodo intercorrente fra la costituzione della Fondazione, con contestuale prosecuzione dell'attività ospedaliera ad opera dello Ente Ordine Mauriziano, e la trasformazione di questo nella ASOM (così detto "periodo limbo").

§ 3. Ciò premesso, occorre ripercorrere meno sinteticamente lo sviluppo degli interventi normativi che hanno determinato la difficoltà interpretativa.

Con il decreto legge 19 novembre 2004 n. 277, convertito con modificazioni nella legge 21 gennaio 2005 n. 4, entrato in vigore in data 23 novembre 2004, viene costituita la Fondazione. Essa viene dotata di un patrimonio che in sostanza consiste nell'intero compendio attivo del tradizionale ente ospedaliero, con la sola esclusione delle strutture ospedaliere, notoriamente di rilievo fondamentale per la sanità torinese.

Scopo precipuo attribuito alla Fondazione è quello di "gestire il patrimonio dei beni trasferiti, nonché di operare per il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente, calcolato alla data di entrata in vigore del presente decreto [...]".

L'attività ospedaliera rimane invece in capo all' Ente Ordine Mauriziano, che viene ridefinito come "ente ospedaliero", di cui è espressamente detto che "è costituito dai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro di Candiolo (Torino)". Ed è previsto che detto ente "continua svolgere la propria attività secondo le vigenti disposizioni previste dallo statuto e dalla legge 5 novembre 1962 n. 1596 [nuovo ordinamento dell'Ordine. Mauriziano in attuazione della quattordicesima disposizione finale della Costituzione], fino alla data di entrata in vigore della legge regionale con la quale la regione Piemonte ne disciplinerà, nel rispetto della previsione costituzionale, la natura giuridica e l'inserimento nell'ordinamento giuridico sanitario della regione".

Si crea dunque una cesura nei rapporti giuridici fino ad allora pendenti, nel senso che la Fondazione "succede allo Ente nei rapporti attivi e passivi, ivi compresi quelli contenziosi, di cui lo stesso è titolare alla data di entrata in vigore del presente decreto, con esclusione dei rapporti di lavoro relativi al personale impegnato nelle attività sanitarie".

La Fondazione, a sua volta, "succede, inoltre, nelle situazioni debitorie e creditorie a qualsiasi titolo maturate dall'Ente in data anteriore a quella di entrata in vigore del presente decreto".

Ma per assicurare la continuità dei servizi in capo all'ente ospedaliero, è precisato che "l'ente prosegue nei contratti di somministrazione di beni e servizi connessi all'esercizio dell'attività svolte nei presidi [ospedalieri], fermo restando il trasferimento in capo alla Fondazione delle obbligazioni pecuniarie sorte dai suddetti contratti per le prestazioni delle forniture eseguite anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Per il soddisfacimento dei debiti maturati alla data di entrata in vigore del decreto legge ed attribuiti alla Fondazione viene prevista una procedura disciplinata in modo specifico, ma dalle evidenti connotazioni proprie della concorsualità, anche se ancora bisognosa di puntualizzazioni, tanto che successivamente, con il decreto legge 1° ottobre 2007 n. 159, di cui ancora si dirà, tale caratterizzazione sarà ulteriormente rafforzata. Qui merita comunque rilevare che sin dalla emanazione del decreto legge in rassegna vengono istituite alcune connotazioni quali: il divieto di inizio o di prosecuzione di azioni esecutive individuali, per un periodo di 24 mesi; il blocco del corso degli interessi e della rivalutazione monetaria per i debiti scaduti alla data dell'entrata in vigore del decreto legge; la previsione di una procedura amministrativa per la liquidazione dei beni di tipo concorsuale, con la formazione della massa passiva ad opera del commissario liquidatore e della liquidazione e distribuzione dell'attivo nel rispetto della par conditio creditorum.

Come si è già notato, sin dal decreto legge in rassegna è prevista una futura continuità fra l'ente ospedaliero, che prosegue nell'esercizio dell'attività caratteristica, e una istituenda articolazione del servizio sanitario (futuro inserimento dell'ente nello "ordinamento giuridico sanitario della regione").

Tra la vicenda così delineata che, giova ribadire, da un lato costituisce il nuovo soggetto giuridico rappresentato dalla Fondazione, con propria dotazione patrimoniale e con destinazione al soddisfacimento del ceto creditorio esistente, mentre dall'altro garantisce la continuità della operatività dei servizi ospedalieri attraverso l' Ente Ordine Mauriziano, e l'effettiva istituzione dell'articolazione del servizio sanitario di cui si diceva, accade però che vi sia una soluzione di continuo. Infatti la regione Piemonte provvederà con propria legge 24 dicembre 2004, n. 39, pubblicata sul relativo bollettino ufficiale del 30 dicembre successivo, alla costituzione della ASOM, peraltro demandando l'attuazione di tale previsione ad apposito decreto alla cui emissione viene facoltizzato il presidente della giunta regionale. La legge regionale espressamente prevede che con detto decreto l'Ente Ordine Mauriziano, di cui all'espressamente richiamato decreto legge 277/2004, sia costituito "in Azienda sanitaria Ospedaliera (ASO) con personalità giuridica pubblica e con autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, denominata Ordine Mauriziano di Torino" (qui brevemente: ASOM).

Inoltre, nonostante tale evidente linea di continuità, normativamente prevista, la stessa legge regionale ha una disposizione (art. 2 co. 3) che così testualmente stabilisce:

"Dalla data della sua costituzione l'ASO assume a proprio carico ogni onere di gestione. La gestione e i conseguenti e derivanti oneri economici di tutte le controversie relative a rapporti attivi e passivi, di carattere contrattuale, finanziario e patrimoniale relativi ai periodi antecedenti alla costituzione dell'ASO di cui al comma 1, ivi comprese le liti attive e passive, rimangono a carico della Fondazione Ordine Mauriziano di cui all'articolo 2 del decreto legge 277/2004".

Orbene, la costituzione della ASOM, in forza del previsto decreto del Presidente della giunta regionale (24 gennaio 20005), sarà efficace solo a far data dall'i febbraio 2005.

Ecco dunque profilarsi sin da allora la questione che viene comunemente definita (come si è già ricordato) del periodo "limbo", con riferimento alle obbligazioni certamente estranee alla gestione e liquidazione del patrimonio attribuito alla Fondazione al fine della liquidazione concorsuale innanzi delineata, ma attinenti invece alla continuazione dell'esercizio dell'attività ospedaliera, continuazione avvenuta per un primo segmento, e cioè dal 23 novembre 2004 fino al 1° febbraio 2005, ancora a nome dell' Ente Ordine Mauriziano e solo successivamente a detta ultima data a nome della nuova azienda ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM).

Lo sviluppo successivo della normativa, probabilmente inteso ad apportare un chiarimento, ma certamente non rivelatosi tale da evitare le già ricordate incertezze giurisprudenziali, consiste nell'articolo 1 comma 1349 della legge finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, supplemento ordinario, n. 244, dello stesso giorno), che è bene riportare per intero, pur separandone in distinti capoversi le proposizioni che sono invece tutte conglobate in un unico contesto:

Comma 1349:

"Al fine di consentire la piena realizzazione delle procedure di valorizzazione e di dismissione già avviate nell'ambito degli interventi di risanamento finanziario della Fondazione Ordine Mauriziano e nelle more della nomina dei relativi organi ordinari, nell'alinea del comma 1 dell'articolo 3 del decreto legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio2005, n. 4, le parole: "ventiquattro mesi" sono sostituite dalle seguenti: "trentasei mesi".

"A decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legge, la gestione dell'attività sanitaria svolta dall'Ente Ordine Mauriziano di cui all'articolo 1, comma 1, dello stesso decreto legge si intende integralmente a carico dell'azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, la quale succede nei contratti di durata in essere con l'Ente Ordine Mauriziano di Torino, esclusivamente nelle obbligazioni relative alla esecuzione dei medesimi successiva alla data di istituzione della predetta azienda sanitaria ospedaliera.

"Sono inefficaci nei confronti dell'azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino i decreti di ingiunzione e le sentenze emanati o divenuti esecutivi dopo la data di entrata in vigore del decreto legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 2005, n. 4, qualora riguardino crediti vantati nei confronti dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino, per obbligazioni anteriori alla data di istituzione della predetta azienda sanitaria ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino.

"Nelle azioni esecutive iniziate sulla base ai medesimi titoli di cui al presente comma, all'Ente Ordine Mauriziano succede la Fondazione di cui al comma 1, articolo 2, del citato decreto legge 19 novembre 2004, n. 277".

L'ultimo atto, per così dire, dello sviluppo normativo che ne occupa è costituito dal già innanzi accennato decreto legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222, il cui articolo 30, nel disporre il commissariamento della Fondazione, meglio definisce ed intensifica le connotazioni concorsuali della procedura liquidatoria demandata ad essa, in particolare trasformando quella che era una semplice moratoria nell'inizio o nella prosecuzione della azioni esecutive individuali in un divieto analogo a quello previsto dall'articolo 51 della legge fallimentare e facendo rinvio alle disposizioni sulla liquidazione coatta amministrativa, in tal modo richiamando anche il principio dell'accertamento concorsuale di tutte le ragioni di credito, attraverso il rinvio dell'articolo 201 della legge fallimentare alle norme sul fallimento.

§ 4. Ricordato, più che altro per completezza, tale ultimo intervento normativo, occorre riportare l'attenzione sul precedente, vera chiave di volta della problematica che ne occupa, vale a dire sul comma 1349 dell'articolo 1 della legge 296/06.

Balza agli occhi una evidente difficoltà di prima lettura, perché la seconda parte del comma, che sembra espressamente dedicata a chiarire detta problematica, se da un lato sembra ribadire il principio di continuità fra lo Ente Ordine Mauriziano e la ASOM, posto che stabilisce che "la gestione" pertinente all'ente si intende a carico della ASOM non già dalla istituzione di questa (si ricordi: 1° febbraio 2005) ma dalla anteriore entrata in vigore del decreto legge 277/2004 (24 novembre 2004), dall'altro immediatamente soggiunge che con riferimento ai contratti di durata sono a carico della ASOM solo le obbligazioni derivanti dalle prestazioni eseguite quando questa era già istituita.

Ciò rende di immediata evidenza una difficoltà interpretativa. Infatti se si accredita la lettura che considera l'espressione "gestione a carico" come sinonimo di soggezione alla rispondenza patrimoniale per le obbligazioni derivanti dalla gestione, la disposizione porta al seguente risultato, con riferimento alle obbligazioni rappresentate dal pagamento dei corrispettivi per forniture sanitarie effettuate agli ospedali ormai separati dalla Fondazione nel periodo limbo:

se non si tratta di prestazioni erogate sulla base di contratti di durata, ma comunque effettuate nel periodo limbo, allora, in base al principio di continuità e in ossequio la disposizione letterale che fa carico alla ASOM della intera "gestione" della Ente Ordine Mauriziano a far tempo dal 24 novembre 2004 (ex tunc, per così dire), ancorché si tratti prestazioni richieste ed effettuate in un periodo in cui la ASOM non esisteva ancora, almeno formalmente (non era ancora stato emanato il decreto del Presidente della Regione Piemonte), esse sono comunque poste dalla norma, sia pure retroattivamente (ove si contesti però il principio della continuatività della soggettività giuridica fra Ente Ospedale Mauriziano e ASOM), a carico della ASOM;

invece, se si tratta di prestazioni erogate nel medesimo torno di tempo e dunque anche se andate a sostegno della erogazione del servizio ospedaliero rimasto in capo all'Ente Ordine Mauriziano, ma costituenti adempimento di ordini per prestazioni continuative (contratti di durata) già in precedenza effettuati, non solo eventualmente prima della costituzione della Fondazione e della separazione degli attivi patrimoniali ad essa attribuiti, ma eventualmente anche nel periodo limbo, allora il relativo pagamento non fa carco alla ASOM e dunque dovrebbe far carico alla Fondazione.

Questa lettura appare di per sé insoddisfacente perché determina una linea di distinzione fra pagamenti dovuti o non dovuti dalla ASOM per forniture ricevute dagli ospedali nel periodo limbo che non pare ragionevolmente giustificabile. È tuttavia un dato di fatto che vi è l'evidente l'intento del legislatore di non porre tutte le obbligazioni contratte per l'esercizio dell'attività ospedaliera nel periodo limbo a carico della costituita ASOM, ponendo almeno una parte di queste obbligazioni a carico della Fondazione.

Questo intento diviene però ancora più evidente e, come tale, rispondente ad una esegesi ineludibile della norma, se si legge la parte successiva del comma 1349, laddove è espressamente previsto che per le sentenze e i decreti ingiuntivi, anche divenuti irrevocabili, che si siano formati per obbligazioni anteriori si badi bene non già al 24 novembre 2004 (inizio del periodo limbo), ma solo alla data di istituzione della ASOM, e cioè al 1° febbraio 2005, indipendentemente - si può soggiungere - dalla circostanza che siano nominativamente intestati allo Ente Ordine Mauriziano o alla ASOM, si intendono inefficaci nei confronti di quest'ultima. La norma elide ogni dubbio quando soggiunge che tali obbligazioni, già sancite dall'eventuale titolo giudiziale, vuoi definitivo vuoi non definitivo, si intendono poste a carico della Fondazione per una vicenda che viene espressamente qualificata come successoria ("nelle azioni esecutive iniziate sulla base dei medesimi titoli di cui al presente comma, all'Ente Ordine Mauriziano succede la Fondazione [...]"). Ciò indica chiaramente la volontà del legislatore di determinare, per rescriptum principis, una vicenda modificativa soggettiva nella titolarità passiva dell'obbligazione, imponendo, per legge, il trasferimento della obbligazione, ex latere debitoris, da un soggetto ad un altro, nonostante l'accertamento giudiziale già in corso o già concluso.

Ed in questo caso non vi è alcuna distinzione fra obbligazioni derivanti da prestazioni effettuate sulla base di contratti di durata o no. Ciò induce a ritenere che anche la precedente parte della norma vada interpretata nel senso che, anche indipendentemente dalla formazione del titolo giudiziale, tutte le obbligazioni derivanti dalle forniture avvenute nel corso del periodo limbo sono intese dal legislatore come poste per legge a carico della Fondazione e non della

ASOM. L'affermazione che la "gestione" si intende a carico della ASOM fin dall'inizio del periodo limbo non comporta la conseguenza che le obbligazioni nel corso di esso contratte ricadano nella rispondenza patrimoniale di ASOM, ma ribadisce semplicemente la continuità soggettiva tra Ente Ordine Mauriziano post costituzione della Fondazione e (allora istituenda e poi istituita) ASOM, preoccupandosi però subito di chiarire che le obbligazioni per forniture sanitarie avvenute nel periodo corrispondente saranno a carico della Fondazione e non di ASOM. Diversamente opinare comporterebbe una insanabile contraddizione fra le due parti della norma, perché non è ragionevolmente ipotizzabile che il legislatore intenda porre determinate obbligazioni a carico dei soggetti diversi a seconda che in relazione ad esse si siano o no formati titoli giudiziali (si noti: non necessariamente definitivi; la norma parla infatti di decreti di ingiunzione e sentenze "emanati o divenuti esecutivi") in favore della parte creditrice.

Tale lettura è del resto armonica con quanto già emergente, come chiara linea di tendenza, dalla impostazione data alla questione dalla legge della Regione Piemonte (la già ricordata legge regionale 24 dicembre 2004, n. 39) il cui articolo 1 co. 3 (pure già passato in rassegna) non solo prevede che la gestione dell'attività ospedaliera fin allora proseguita come Ente Ordine Mauriziano faccia carico alla ASOM solo dalla data della sua costituzione e non da quella di entrata in vigore del decreto legge che tale vicenda prefigurava, ma subito soggiunge che tutti gli oneri economici (con conseguente responsabilità per le obbligazioni correlate) derivanti dalla attività suddetta, relativi ai periodi antecedenti alla costituzione della ASOM (id est: 1° febbraio 2005 e non 24 novembre 2004), "rimangono a carico della Fondazione Ordine Mauriziano di cui all'articolo 2 del decreto legge 277/2004".

Il caso che nella specie ricorre rientra tuttavia nella previsione dell'ultima parte del comma 1349, in quanto si tratta di controversia che concerne la titolarità passiva rispetto ad obbligazioni che sono già consolidate in un provvedimento giudiziario divenuto irrevocabile, vale a dire in un decreto ingiuntivo divenuto esecutivo per mancata opposizione nei termini. Né sembra ragionevole obiettare che, nel caso, il titolo è nominativamente formato nei confronti dello Ente Ordine Mauriziano e non di ASOM, perché non vi può essere dubbio circa la continuità soggettiva fra quello e questa. L'istituzione di ASOM, - giova ricordare, - era già prefigurata nel decreto legge 277/04 non come un fenomeno di successione tra enti distinti, ma come inquadramento nella organizzazione sanitaria regionale dello storico ente che per intanto, per ovvie ragioni attinenti alla necessità di non interrompere l'essenziale servizio per la collettività, proseguiva. Ove pure sia configurabile, tra i due, una distinta soggettività giuridica, si tratta però in tal caso di una successione a titolo universale di ASOM a Ente Ordine Mauriziano, il quale non sopravvive e non mantiene una qualsiasi forma di dotazione patrimoniale sua propria (i presidi ospedalieri passano ovviamente nella disponibilità di ASOM).

D'altra parte è lo stesso comma 1349 a considerare come normale che provvedimenti giudiziari (ingiunzioni e sentenze di condanna) siano stati pronunciati nei confronti di ASOM per obbligazioni contratte dall'Ente Ordine Mauriziano nel periodo limbo, nel momento in cui si preoccupa di sancirne, appunto in forza di legge, l'inefficacia proprio ed espressamente verso ASOM.

Opina pertanto il collegio che non sia praticabile una diversa soluzione, in base al diritto positivo vigente, che consenta di ritenere, in conformità di quanto deciso dal Tribunale, per le obbligazioni poste in esecuzione attraverso il precetto della cui opposizione si tratta, la legittimazione passiva della ASOM, come si è visto espressamente esclusa (o forse, meglio: ablata) dal legislatore con lo stabilire che per siffatte obbligazioni, ancorché vi sia un titolo giudiziale anche in ipotesi definitivo, si verifica la "successione" della Fondazione.

Ciò peraltro è in contrasto con la continuità soggettiva, di cui già si è detto, fra ente Ordine Mauriziano e ASOM e quindi si risolve nel determinare per legge uno spostamento del carico dell'obbligazione, con evidenti effetti distorsivi sia per le ragioni di fondo che avevano determinato la costituzione della Fondazione, sia per la giusta tutela delle posizioni di diritto soggettivo dei fornitori, i quali, a partire dalla costituzione della Fondazione stessa, hanno confidato nel fatto che continuavano ad erogare le prestazioni ai presidi ospedalieri ormai distaccati dall'ente che in passato li aveva gestiti - risultato però dissestato e comunque bisognoso di una procedura concorsuale per la definizione delle passività maturate - ed inseriti nella organizzazione del servizio sanitario regionale, sostenuto dalla contribuzione della finanza pubblica, al pari di tutti gli altri presidi ospedalieri che costituiscono la loro normale clientela.

Da un lato, dunque, i creditori concorrenti, che vanno a costituire il passivo della procedura demandata alla Fondazione, si vedono imporre un carico derivante dalla prosecuzione dell'attività ospedaliera, che non era previsto nel momento in cui fu fissata l'apertura del concorso e che deriva dalla prosecuzione di una attività che nulla ha a che vedere con la realizzazione della rispondenza patrimoniale sulla quale essi potevano confidare. Dall'altro si impone ai fornitori, che hanno confidato nella prosecuzione della attività ospedaliera inserita nel sistema pubblico, di soddisfarsi mediante la partecipazione ad un concorso le cui premesse erano già cristallizzate prima ancora che essi effettuassero le prestazioni di cui chiedono legittimamente il pagamento e che era evidentemente basato sulla previsione della presumibile incapienza, persino rispetto alle obbligazioni maturate al momento della relativa apertura.

§ 5. Si ritengono allora non manifestamente infondate le eccezioni di illegittimità costituzionale coralmente sollevate sia dalla Fondazione sia da Sanofi, sia pure sotto diversi angoli visuale, subordinatamente alla domanda di conferma pura e semplice della sentenza appellata.

Sembra innanzitutto ricorrere la medesima *ratio* decidendi che ha indotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità dell'articolo 7-*quater* del decreto legge 31 gennaio 2005 n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 31 marzo 2005 n. 43.

In tale pronuncia la Corte ha in sintesi rilevato e ritenuto:

la premessa della vicenda regolata consiste nella istituzione della azienda sanitaria Policlinico Umberto I, intesa a succedere nella gestione dei servizi sanitari già erogati dalla dissestata azienda universitaria titolare del medesimo, di cui al decreto legge n. 341 del 1999;

tale disposizione era stata chiarita con interpretazione autentica in forza dell'articolo 8-*sexies* del decreto legge n. 136 del 2004, il quale stabiliva che la azienda sanitaria di nuova costituzione subentrava alla precedente azienda universitaria, per i contratti di durata, limitatamente alle obbligazioni derivanti dalle forniture eseguite successivamente alla costituzione di essa nuova azienda sanitaria;

con la norma denunciata e ritenuta affetta da illegittimità costituzionale si va ben al di là di ciò, con il prevedere "l'inefficacia nei confronti della azienda Policlinico Umberto I dei decreti ingiuntivi e delle sentenze divenuti esecutivi dopo l'entrata in vigore del d.l. 1° ottobre 1999 n. 341, conv., con modificazioni, in l. 3 dicembre 1999 n. 453, qualora relativi a crediti vantati nei confronti della soppressa omonima azienda universitaria per obbligazioni contrattuali anteriori alla data di istituzione della predetta azienda ospedaliera Policlinico Umberto I, nonché l'inefficacia dei pignoramenti e l'estinzione dei giudizi di ottemperanza in base al medesimo titolo pendenti";

in tal modo si travolgono "provvedimenti definitivi ottenuti contro un soggetto di nuova istituzione non in dissesto quale l'azienda Policlinico Umberto I, facendo confluire anche i creditori di quest'ultimo nell'ambito della procedura concorsuale instaurata per i crediti fondati su titoli emessi nei confronti della cessata azienda universitaria";

di conseguenza si violano le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria cui spetta la tutela dei diritti (art. 102 e 113 cost.), in quanto l'emissione di provvedimenti idonei ad acquistare autorità di giudicato costituisce uno dei principali strumenti per la realizzazione del suindicato compito;

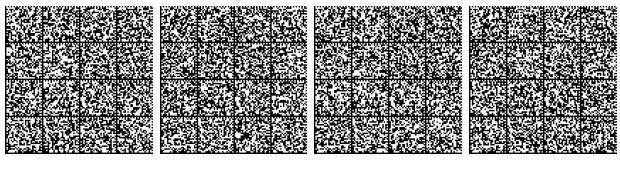
del pari si violano gli art. 3 e 24 Cost., perché si vanificano i risultati dell'attività difensiva svolta, sulla cui definitività i creditori del Policlinico Umberto I potevano fare ragionevole affidamento".

Non aiuta ad elidere i dubbi di illegittimità costituzionale il rilievo che la sentenza della Corte costituzionale innanzi citata faccia menzione di un proprio precedente, riferito alla presente vicenda, relativa all'Ente Ordine Mauriziano. Invero con sentenza 7 novembre 2006, n. 355, la Corte aveva respinto un'eccezione di illegittimità sollevata nei confronti del decreto legislativo 277/2004, rilevando che non vi era alcuna lesione di diritti costituzionali nel fatto di avere istituito, - ma, beninteso, per il passivo fin allora maturato, - la procedura di liquidazione concorsuale della quale più volte si è detto. La norma successivamente emanata, della cui costituzionalità il collegio dubita, pone a carico del concorso anche obbligazioni successive, come si è ormai più volte notato stipulate non già in funzione del soddisfacimento dei crediti concorrenti e consolidati al momento dell'apertura del concorso stesso, ma derivanti dal successivo esercizio dell'attività ospedaliera.

Analogamente è a dire per altra pronuncia della Corte costituzionale, vale a dire l'ordinanza 18 gennaio 2008 n. 5, con la quale sono stati restituiti al giudice rimettente, Tribunale di Torino, per nuovo esame, gli atti relativi alla sollevata eccezione concernente l'art. 2 co. 3 della innanzi menzionata legge regione Piemonte 24 dicembre 2004, numero 39, censurata in riferimento agli articoli 97 (buon andamento della pubblica amministrazione), 117 co. 2 lettera 1) (legislazione esclusiva statale in materia di ordinamento civile) e 120 (principio di sussidiarietà e di leale collaborazione dell'ordinamento regionale rispetto a quello statale) della Carta fondamentale, sul rilievo che era nel frattempo intervenuta la nuova normativa, in particolare la legge 296/2006, con l'art. 1 co. 1349, sicché necessitava un nuovo esame della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione.

Ma è evidente che alla luce dell'interpretazione innanzi ritenuta necessitata della norma da ultimo menzionata permangono i dubbi di legittimità già sollevati dal Tribunale di Torino, soprattutto sotto il secondo profilo, trattandosi di norma che sposta sul passivo della Fondazione obbligazioni contratte da un soggetto estraneo al patrimonio consolidato in capo alla medesima nel momento dell'apertura del concorso, come espressamente disposto dal decreto legge 277/04, con la conseguenza di modificare con legge regionale rapporti di diritto privato, in palese contrasto sia con i principi generali in terna di rispondenza patrimoniale (art. 2740 c.c.) sia con la legge statale specificamente attinente alla vicenda e cioè con il d.l. 277/2004.





Inoltre la ravvisata ed evidente conformità della disposizione regionale alla parte revocata in dubbio di legittimità della disposizione del comma 1349, e cioè il rilievo che già la legge regionale, in contrasto con l'originario decreto legge istitutivo della Fondazione, spostava nella rispondenza patrimoniale di questa le obbligazioni insorte nel periodo limbo per l'esercizio dell'attività ospedaliera, di cui era invece nel decreto legge previsto che sarebbero rimaste a carico dell'ente che proseguiva l'attività, a sua volta destinato a proseguire mediante inserimento nell'ordinamento giuridico regionale, induce a sollevare gli stessi dubbi di legittimità costituzionale innanzi espressi a proposito del comma 1349 anche con riferimento alla norma regionale in questione.

Si aggiunga infine che non appaiono infondati altri profili di possibile illegittimità sollevati dalle parti, soprattutto con riferimento agli articoli 41 e 42 della Costituzione, anche in relazione alla norma interposta di cui all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (per la cui rilevanza come norma interposta, impugnabile dinanzi alla Corte costituzionale, per violazione dell'art. 117 co. 1 Cost., si ricordano le note sentenze nn. 348 e 349 del 2006 del Giudice delle leggi), ed all'articolo 97 della Costituzione stessa.

Sotto il primo profilo, non si può negare che la sostanziale espropriazione della rispondenza patrimoniale propria, prefigurata nel decreto legge istitutivo della fondazione come ricadente sull'Ente Ordine Mauriziano in quanto ente che proseguiva l'attività ospedaliera anche all'esito del futuro inserimento nella sanità regionale, ma stornata a posteriori sulla dissestata Fondazione, finisce per ledere sia la tutela della libera iniziativa economica sia il principio secondo cui non vi può essere espropriazione senza adeguato indennizzo. Ovvio essendo, a quest'ultimo proposito, che, specie in un'economia moderna, caratterizzata dalla prevalenza della ricchezza mobiliare, limitare siffatto genere di tutela ai soli diritti reali significherebbe dare una lettura contraria alle ragioni profonde che ispirano i principi costituzionali e sovranazionali a tutela della proprietà. La nozione di cui all'articolo 1 co. 1 del protocollo addizionale della Convenzione europea, con il presidiare, più generalmente, il diritto di ogni "persona fisica o giuridica" al "rispetto dei suoi beni", chiaramente allude ad una tutela estesa, non limitabile ai beni suscettibili di formare oggetto di diritti reali.

Quanto al secondo aspetto, è fondato il rilievo di parte Sanofi, secondo cui siffatta per così dire espropriazione a posteriori di un credito liquido ed esigibile e comunque maturato sulla base di un non solo ragionevole, ma normativamente previsto (si ribadisce: previsione del decreto legge 274/2007, che limitava espressamente il concorso al pregresso) affidamento sulla rispondenza patrimoniale in senso lato riconducibile alla sanità pubblica regionale, ben altrimenti affidabile di quanto non sia il postumo inserimento in un concorso dagli esiti incerti e comunque sicuramente dilazionati nel tempo, disancorato dalla dotazione patrimoniale del soggetto che ha beneficiato delle prestazioni, mina in radice la fiducia degli operatori nella pubblica amministrazione.

§ 6 La rilevanza delle questioni così delineate è già stata posta in evidenza. Giova comunque ribadire come si tratti di questioni dirimenti nella vicenda che ne occupa, giacché la lettura che si ritiene necessitata del comma 1349 della legge finanziaria del 2007 e della correlata ed anticipatrice disposizione della legge regionale imporrebbe di riformare la sentenza di primo grado e di disattendere l'affermazione della legittimazione passiva sostanziale di ASOM rispetto le obbligazioni che vengono in rilievo, anche a dispetto della irrevocabilità dell'ingiunzione per mancata opposizione.

§ 7 In conclusione la Corte ravvisa non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113, 117 co. 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955 n. 848, dell'art. 1 co. 1349 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e dell'art. 2 co. 3 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004 n. 39, quest'ultimo anche per contrasto con l'art. 117 co. 2 lettera 1) della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Visti gli art. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3, 24, 41, 42, 97, 102, 113, 117 co. 1 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955 n. 848, dell'art. 1 co. 1349 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 e dell'art. 2 co. 3 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004 n. 39, quest'ultimo anche per contrasto con l'art. 117 co. 2 lettera 1) della Costituzione;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospendere il giudizio in corso.*

*Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Presidente della Giunta regionale del Piemonte e che sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e del Consiglio regionale del Piemonte.*

Così deciso in Torino, il 4 novembre 2011.

*Il presidente:* GRIFFEY

**12C0054**

N. **24**

*Ordinanza del 7 ottobre 2011 emessa dal Tribunale di Siracusa nel procedimento civile promosso da Miceli Maria e Sipala Emanuele contro Banca Popolare Veneta S.p.a. e Pirelli Re Credit Servicing S.p.a.*

**Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Previsione non interpretativa ma ad effetto retroattivo - Lesione del principio di ragionevolezza - Violazione dell'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie - Ingiustificata disparità di trattamento fra correntisti bancari (a seconda che abbiano effettuato versamenti indebiti prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 10 del 2011) - Violazione dell'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti - Incidenza sull'integrità delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Violazione dei principi del giusto processo e della parità delle parti del giudizio - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Conseguente inosservanza di vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.**

– Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
– Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, 102, primo comma, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848].

IL TRIBUNALE

Letti gli atti e sciogliendo la superiore riserva: nella fattispecie in esame Miceli Maria, quale debitrice principale, e Sipala Emanuele, quale fideiussore, proponevano opposizione *ex* art. 645 c.p.c., avverso il decreto ingiuntivo emesso in favore della Banca Antoniana Popolare Veneta, chiedendone la revoca in uno alla condanna in via riconvenzionale della controparte, previa declaratoria, tra l'altro, della violazione della legge n. 108/1996 e della nullità della clausola negoziale del contratto di conto corrente bancario ai sensi dell'art. 1283 c.c., alla restituzione delle somme indebitamente percepite.

La banca convenuta si difendeva chiedendo il rigetto delle avverse domande, ma non formulava l'eccezione di prescrizione *ex* art. 2935 c.c.

Premesso quanto sopra, si osserva che la problematica che si pone nell'odierno giudizio è quella della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale attinente al secondo periodo del comma 61 dell'art. 2 del d.l. n. 225/2010, convertito con legge n. 10 del 26 febbraio 2011.

La detta questione è rilevante nell'odierno giudizio, nel quale si controverte anche di un conto corrente bancario, perché, per come meglio si dirà *infra*, la disposizione censurata, prescindendo dalla proposizione di un'eccezione di prescrizione, elide in radice, proprio nei rapporti di conto corrente bancario, il diritto di azione, *ex* art. 2033 c.c., in relazione alle somme versate in data anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione. E l'esistenza in via astratta nella legge del diritto alla ripetizione delle somme è questione preliminare ad ogni altra, giacché, in caso contrario, risulterebbe superfluo indagare la fondatezza in concreto della domanda che un tale diritto presuppone, posto che la determinazione del credito dell'istituto bancario opposto presuppone anche l'accertamento di un controcredito del correntista, in applicazione dell'istituto della «compensazione impropria» (compensazione tra le varie poste di dare e avere comunque richiesta dagli opponenti).

Con riguardo alla non manifesta infondatezza, si osserva che il comma 61 dell'art. 2 del d.l. n. 225/2010, convertito con legge n. 10 del 26 febbraio 2011, recita: «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge».

Il detto comma 61, nel primo periodo (di natura chiaramente interpretativa), specifica il momento di decorrenza del termine di prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito nell'alveo dei contratti di conto corrente bancario, laddove, nel secondo periodo, prescrive, in ragione del chiaro tenore letterale secondo cui «in ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione», che il detto diritto, sottoposto al termine estintivo prima chiarito, sorge solamente per i versamenti successivi all'entrata in vigore della legge di conversione.

Orbene, la Corte costituzionale ha costantemente affermato che la norma di interpretazione autentica è quella che impone una scelta tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma anteriore (sentenza n. 525 del 2000; ma in senso conforme tra le molte vedi anche la n. 362 del 2008).

Discende che il secondo periodo del comma 61 non è annoverabile tra le norme di interpretazione autentica, in quanto non è diretto ad imporre alcun significato all'art. 2935 c.c. tra quelli ascrivibili, ma sancisce in via automatica e retroattiva la perdita del diritto maturato alla ripetizione di somme versate nel corso dei contratti di conto corrente bancario, sino all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Inoltre, il dato letterale, consacrato dall'assolutezza dell'avverbio «in ogni caso», in sé omnicomprensivo (sulla sufficienza del criterio ermeneutico letterale, che implica la non necessità di ricercare la «*mens legis*», vedi tra le altre: Cassazione civile, sez. I, 6 aprile 2001, n. 5128), costituisce ostacolo a che possa ritenersi che sia necessaria un'eccezione di parte per l'applicazione di quello che viene a configurarsi come un vero e proprio generale divieto alla restituzione di versamenti effettuati anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione.

Esclusa la natura interpretativa della disposizione in commento, si evidenzia che la Corte costituzionale ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, «che attengono alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento […]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico […]; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (vedi: Corte costituzionale 11 giugno 2010, n. 209).

Consegue che il secondo periodo del comma 61 dell'art. 2 del d.l. n. 225/2010, convertito con legge n. 10 del 26 febbraio 2011 (In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge), avente efficacia retroattiva, si pone in contrasto con gli artt. 3, 24, 102, 111 e 117 della Costituzione.

La disposizione di che trattasi riguarda esclusivamente il contratto di conto corrente bancario e serve ad escludere in modo indiscriminato ogni azione restitutoria, tra cui quella concernente il diritto alla ripetizione dell'indebito maturato in capo al correntista sino all'entrata in vigore della legge di conversione, posto che non viene ivi effettuata alcuna distinzione in ordine alla natura dei versamenti e alla parte che li abbia effettuati. L'esclusione, pertanto, colpisce anche le fattispecie in cui l'indebita percezione di somme ad opera dell'istituto di credito sia stata dovuta all'esecuzione di clausole nulle per violazione di norme imperative (ad es. artt. 1283 e 1284 c.c. e 117 d.lgs. n. 385/1993; vedi sul diritto all'esercizio dell'azione di ripetizione di indebito oggettivo nella materia del conto corrente bancario in ipotesi di nullità parziale del contratto per violazione dell'art. 1283 c.c., da ultimo: Cassazione civile, sez. un., 2 dicembre 2010, n. 24418).

Il confronto tra la disposizione censurata ed i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale porta alla conclusione che la stessa non solo non può essere ritenuta interpretativa, ma lede, con la propria efficacia retroattiva, il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.), l'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24, primo e secondo comma, Cost.) e l'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (art. 102, primo comma, Cost.), oltre che il riconoscimento di diritti maturati per i quali vi siano pendenti i relativi processi (art. 111, primo e secondo comma, e 117, comma primo, Cost.).

Ed in vero, è irragionevole che il legislatore sia intervenuto per discriminare, retroattivamente e limitatamente ad una singola fattispecie negoziale, la legittimità o l'illegittimità di un determinato comportamento (cioè il trattenimento di somme versate in carenza di causa, originaria o sopravvenuta) a seconda che quest'ultimo si sia integrato prima o dopo un determinato termine, peraltro indicato non nell'entrata in vigore del decreto-legge ma della legge di conversione dello stesso, con la conseguenza che il detto termine non era neanche individuabile con esattezza *ex ante,* tenuto conto dei ses-

santa giorni per la conversione previsti dall'art. 77, terzo comma, Cost.; inoltre, non vi era la necessità di risolvere oscillazioni giurisprudenziali sull'astratta configurabilità del diritto alla ripetizione di somme indebitamente versate nello svolgimento del rapporto di conto corrente bancario (come per ogni altro contratto), non sfuggendo come il testo dell'art. 2935 c.c., attinente al decorso della prescrizione, non offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte, modifiche che in realtà incidono sull'esistenza stessa del diritto sostanziale e del diritto di azione a prescindere dall'intervenuto decorso del termine prescrizionale al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione.

Con ciò facendo, si è leso l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica della fattispecie, che viene sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di una norma retroattiva, la quale altera rapporti pregressi in relazione ad una sola tipologia contrattuale e discrimina retroattivamente, attraverso un riferimento temporale variabile nell'ambito dei sessanta giorni di cui all'art. 77, terzo comma, Cost., una condotta legittima da una condotta illegittima, in tal guisa ingenerando, anche dinanzi ai medesimi presupposti e requisiti fattuali e giuridici, un'ingiustificata disparità di trattamento tra chi abbia versato importi privi di causa prima del detto non individuato termine (nel senso sopra precisato) e chi abbia avuto la ventura di effettuarli dopo (art. 3 Cost.).

Si aggiunga che il superiore meccanismo rende, altresì, inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive ormai consolidatesi (art. 24, primo e secondo comma, Cost.).

A tale lesione di diritti fondamentali dei cittadini si associa la violazione dell'art. 102, primo comma, Cost., perché le norme censurate incidono negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito di giudizi in corso (vedi in tal senso: Corte costituzionale 11 giugno 2010, n. 209, cit.).

Infine, si riscontra la violazione degli artt. 111, primo e secondo comma, e 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, in quanto l'applicabilità della norma ai giudizi in corso vulnera i principi del giusto processo e della parità delle parti, venendo ad incidere su una determinata tipologia di controversie già pendenti (cioè sul ben noto e consistente contenzioso scaturente dalle azioni di ripetizione dell'indebito avanzate dai correntisti, ad es. *ex* artt. 2033, 1283 e 1284 c.c. e 117 d.lgs. n. 385/1993), a vantaggio di una delle parti del giudizio, non ravvedendosi «ragioni imperative d'interesse generale», la cui sussistenza la Corte di Strasburgo valuta con riferimento al singolo caso concreto (vedi ad es.: Corte europea dir. Uomo, sez. grande chambre, sentenza 29 marzo 2006, n. 36813, Scordino c. Italia).

Alla luce delle superiori argomentazioni, l'univoco dato testuale della norma censurata non ne consente un'interpretazione costituzionalmente orientata, che permetta di eliminarne (in via interpretativa) il conflitto con i parametri dianzi indicati, di talché non resta che denunziarne l'incostituzionalità.

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta la rilevanza e la non manifestamente infondatezza, per la decisione del presente giudizio, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, della legge n. 10 del 2011, di conversione del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, c.d. Decreto Milleproroghe (pubblicato nel supplemento ordinario n. 53 della* Gazzetta Ufficiale *n. 47 del 26 febbraio 2011), nella parte in cui dispone «In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge» per violazione degli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 102, comma primo, 111, commi primo e secondo, e 117, comma primo, della Costituzione;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato;*

*Dispone la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme agli atti del giudizio ed alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.*

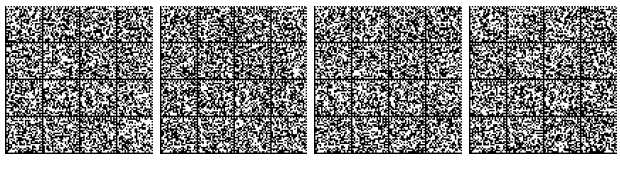
*Si comunichi alle parti.*

Siracusa, addì 5 ottobre 2011

*Il giudice:* CIRAOLO

**12C0055**





N. **25**

*Ordinanza del 24 novembre 2011 emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento penale a carico di Effuso Emilio e Taurasi Patrizia*

**Reati e pene - Violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro - Ipotesi della agevolazione colposa, da parte del custode, della sottrazione (nella specie, di veicolo sottoposto a sequestro amministrativo) - Sanzione penale - Disparità di trattamento rispetto alla ipotesi della condotta di chi circola abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo che integra, nell'interpretazione delle sezioni unite della Corte di cassazione, l'illecito amministrativo previsto dall'art. 213, comma 4, del codice della strada.**

– Codice penale, art. 335.
– Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 335 c.p. in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sollevata all'odierna udienza dai difensori di Effuso Emilio e Taurasi Patrizia;

OSSERVA

A seguito di modifica dell'imputazione fatta dal P.M. all'udienza del 5 aprile 2011 veniva contestato agli imputati suindicati il delitto di cui all'art. 335 c.p. perché per colpa agevolavano la sottrazione del ciclomotore Piaggio Liberty tg. DOW9 rinvenuto circolante, pur essendone stata nominata la Taurasi Patrizia custode in sede di sequestro amministrativo del 12 gennaio 2005, in Napoli il 14 giugno 2007.

Al fine di valutare la questione sollevata dalle difese, deve necessariamente premettersi che, dopo lunghe oscillazioni interpretative, sono intervenute recentemente le SS.UU. (Corte di Cassazione, sez. Unite Penali, sentenza n. 1936/2011; depositata il 21 gennaio) sull'articolo 334 del codice penale.

Le SS.UU. ponevano a fondamento della propria decisione un confronto strutturale tra la fattispecie amministrativa e la norma penale addivenendo alla conclusione secondo cui alla condotta di chi circola abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo andasse applicata la sola norma di cui all'art. 213 C.d.S., con la relativa sanzione amministrativa, senza che potesse trovare ulteriore applicazione l'art. 334 c.p., in quanto la prima norma ha carattere di specialità rispetto alla seconda ai sensi dell'art. 9, comma primo, legge 24 novembre 1981, n. 689, prevalendo sotto ogni profilo sulla medesima.

In sostanza, la condotta di circolazione di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo è ormai mero illecito amministrativo *ex* art. 213 cit. sia che venga commessa dal custode o custode-proprietario, sia (ed a maggior ragione) che venga commesso da un soggetto privo di tale qualifica.

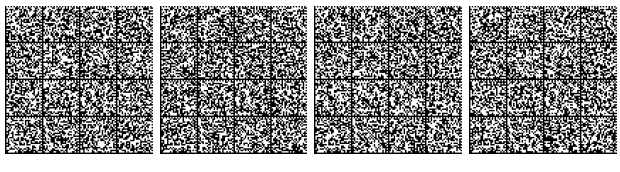
*Irrilevanza sull'art. 335 c.p.*

Ciò posto, doveva a questo punto darsi atto che il pronunciamento delle SS.UU. non valeva a ritenere depenalizzato anche la condotta sussumibile sotto il disposto normativo di cui all'art. 335 c.p. quando l'agevolazione colposa riguardi un'auto messa in circolazione nonostante il sequestro amministrativo in corso.

In effetti, ad una prima analisi, potrebbe opinarsi come, una volta esclusa la rilevanza penale della fattispecie «principale» della circolazione posta in essere direttamente dall'autore della sottrazione *ex* art. 334. c.p., deve addivenirsi ad analoga conclusione con riguardo al custode negligente, essendo indefettibile escludere dall'area del penalmente rilevante la cooperazione colposa nella violazione (amministrativa) dolosa altrui.

Sennonché, per quanto tale costruzione possa sembrare rispondente ad evidenti ragioni di simmetria sanzionatoria, la stessa oblitererebbe di considerare un aspetto dirimente.





L'esclusione della norma penale *ex* art. 334 c.p. con riguardo alla circolazione di un veicolo sequestrato deriva solo ed esclusivamente dal concorso prevalente di una norma speciale che, sanzionando amministrativamente l'identica condotta della «circolazione-sottrazione», sterilizza l'efficacia applicativa della norma incriminatrice.

Identica norma non esiste per l'ipotesi di agevolazione colposa alla sottrazione.

Laddove nessuna disposizione è intervenuta a ridisciplinare o sanzionare diversamente la condotta prevista e punita dall'art. 335 c.p.

Ma non solo.

Con l'art. 335 c.p. — e segnatamente con l'inciso «ne agevola la sottrazione» — si è inteso incriminare appositamente la condotta colposa del custode il quale, per negligenza o trascuratezza, abbia permesso ad altri la sottrazione del bene sottoposto a vincolo.

Il legislatore, nell'occasione, non ha inteso affidarsi alle norme stabilite dagli art. 110 s. c.p. in tema di concorso di persone per sanzionare, mediante il combinato disposto di queste ultime con la fattispecie di cui all'art. 334 c.p., le omissioni del custode.

Ha di contro preferito sganciare nettamente la punibilità colposa di quest'ultimo rispetto a quella dell'agente che approfitta della negligenza tenuta.

L'effetto che ne è derivato è stato significativo.

Si è finito, infatti, per delineare una figura di reato non concorsuale, ma speciale ed autonoma, che, per la sua struttura (nella parte di interesse), è capace di assoggettare a sanzione penale anche il custode che agevoli una sottrazione non rilevante *ex* art. 334 c.p.

Emblematico è il caso in cui la sottrazione sia commessa da un terzo non proprietario.

Nella specie, non sarebbe applicabile a quest'ultimo:

l'art. 334, comma 1, perché esso agente non sarebbe il custode;

l'art. 334, commi 2 e 3 perché esso agente non sarebbe il proprietario.

Nondimeno, sarebbe applicabile al custode l'art. 335 c.p. se la sottrazione compiuta appaia imputabile a sua omessa cura.

È evidente, allora, che gli artt. 334 e 335 c.p. viaggiano su due binari (talvolta) distinti.

E se spesso l'art. 335 c.p. finisce per punire il concorso colposo (del custode) in un fatto doloso (del proprietario), suscettibile quest'ultimo di essere ricondotto all'art. 334 c.p., nulla toglie che l'incriminazione possa prescindere da una specifica rilevanza penale del fatto agevolato, per incentrare il disvalore sanzionato sulla sola omessa diligenza imputabile al custode.

In definitiva, l'aver depenalizzato una condotta di sottrazione (circolazione di auto) astrattamente riconducibile all'art. 334 c.p. non ha prodotto affatto una corrispondente ed automatica elisione dell'art. 335 c.p., atteso che quest'ultima fattispecie, per l'ambito applicativo che le è proprio, è suscettibile di trovare operatività anche in assenza di punibilità *ex* art. 334. c.p. della sottrazione agevolata.

*Rilevanza.*

Tanto acclarato in termini generali, nella specie si adduceva che l'imputata Taurasi avrebbe agevolato la sottrazione dell'auto affidatagli in custodia perché la stessa era rinvenuta in uso e nella disponibilità dell'Effuso.

Orbene, la condotta posta in essere dal prevenuto appariva riconducibile al paradigma normativo di cui all'art. 335 c.p., emergendo poi «una condotta caratterizzata da offensività che valeva a far ritenere esistente una reale sottrazione, eventualmente anche temporanea, non soltanto alla disponibilità del bene ma altresì all'esercizio dei poteri di controllo esercitati dall'autorità giudiziaria o dall'autorità amministrativa» (*cfr.* SS.UU. 22 gennaio 2011).

Doveva così farsi applicazione della norma rubricata.

*Non manifesta infondatezza.*

Questo Giudice dubita che l'assetto normativo venutosi a creare all'esito del *dictum* delle SS.UU. sia conforme al parametro costituzionale dell'art. 3 Cost.

Infatti, il custode che oggi circoli direttamente con un veicolo sotto sequestro amministrativo o concorra dolosamente con la circolazione operata da altri (mediante affidamento consapevole e volontario del mezzo), in applicazione

del combinato disposto di cui agli artt. 334 c.p. e 213 C.d.S. (*tertium comparationis*, ai fini del giudizio che si sollecita) è soggetto alla sola sanzione amministrativa in quanto:

commette personalmente la violazione in parola;

concorre nella analoga violazione altrui.

Di contro, il custode che per mera negligenza consenta ad altri di circolare con un veicolo sotto sequestro realizza (ancora oggi) il più grave illecito penale di cui all'art. 335 c.p., essendo esposto addirittura alla pena detentiva, per quanto in alternativa alla pecuniaria.

Tale diverso trattamento punitivo non appare sorretto da valori rispondenti ad un principio di ragionevolezza legislativa, essendo immanente nel nostro sistema il criterio generale per cui la condotta colposa esprime un disvalore nettamente meno grave della condotta dolosa.

Vero è che secondo la costante giurisprudenza dell'adita Corte l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità del legislatore: tuttavia, lo stesso Giudice delle leggi ha più volte affermato che tale discrezionalità può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, proprio quando, come nel caso, si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 2010, n. 161, n. 41 e n. 23 del 2009, n. 225 del 2008; Corte costituzionale 8 luglio 2010, n. 250).

Il che è quanto accaduto nel momento in cui — secondo quanto sancito dalle SS.UU. — si è scelto di depenalizzare *ex* art. 213 C.d.S. la circolazione/sottrazione — quand'anche commessa dal custode — del veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, senza intervenire in termini corrispondenti sull'art. 335 c.p. per le ipotesi di analoghe sottrazioni.

Né, a parità di bene giuridico tutelato dalle due fattispecie di cui all'art. 334 e 335 c.p. (conservazione del vincolo apposto), apparirebbe ragionevole un così diverso trattamento.

Peraltro, tali notazioni traggono ulteriore vigore dall'intervenuta abrogazione del delitto di cui all'art. 350 c.p.

Il reato di violazione di sigilli previsto dall'art. 349 c.p. si distingueva dall'ipotesi di agevolazione colposa di cui all'art. 350 c.p. (la cui struttura era sostanzialmente analoga a quella di cui all'art. 335 c.p.) per l'elemento psicologico, in quanto nella prima fattispecie la condotta del custode della cosa in sequestro è dolosamente diretta a porre in essere la violazione dei sigilli, nella seconda, invece, tale violazione era conseguente alla negligenza e trascuratezza del custode (Cassazione penale, sez. III, 5 marzo 2004, n. 22784).

Il legislatore, tuttavia, depenalizzava con l'art. 39 d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 la violazione di cui all'art. 350 c.p., sottoponendola alla sola sanzione amministrative pecuniaria.

Ne deriva che oggi per un custode:

l'agevolazione colposa (350 c.p.) di una violazione di sigilli penalmente rilevante è illecito amministrativo;

di contro, l'agevolazione colposa (335 c.p.) di una sottrazione di cosa non penalmente rilevante (circolazione di veicolo) è soggetta a sanzione penale.

Tale discrasia, allora, sembra accentuare l'irrazionalità della risposta sanzionatoria *ex* art. 335 c.p., denunciando ulteriormente la necessità di un intervento della Consulta (*ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 148 del 2008, n. 361 del 2007, n. 224 e n. 206 del 2006).

Questo Giudice non è in grado di individuare una strada ermeneuticamente sostenibile che consenta, senza adire la Consulta, di evitare l'applicazione dell'art. 335 c.p. anche alla fattispecie censurata, se è vero che la norma incriminatrice sanziona l'agevolazione colposa di «qualsiasi sottrazione», compreso quelle (ormai) solo amministrativamente punite.

Né appare superabile altrimenti un ordito normativo che arriva a punire un medesimo soggetto (il custode) secondo criteri di gravità invertita, in termini più tenui in presenza di dolo (213 C.d.S.) ed in termini più gravi in presenza di colpa (335 c.p.).

Da ultimo, posto che più volte la Corte (Corte cost. n. 163 del 2007) ha preteso necessariamente, pena l'inammissibilità della questione, non solo la prospettazione del dubbio di legittimità costituzionale, ma anche che il giudice *a quo* prenda posizione in ordine al risultato che ritiene debba derivare dalla combinazione dei termini e dei profili della questione, ritiene questo Tribunale che l'art. 335 c.p. vada dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. limitatamente ai casi in cui punisce penalmente la colposa agevolazione della sottrazione da parte di un custode che, se avesse compiuto dolosamente e direttamente la medesima sottrazione, non sarebbe andato incontro ad alcuna sanzione penale per avvenuta depenalizzazione della relativa condotta.

*P. Q. M.*

*Visti gli arti. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 335 c.p., sollevata dai difensori in relazione all'art. 3 della Costituzione nei termini esplicati in parte motiva.*

*Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della Cancelleria, sia notificata la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento nonché alle parti.*

Napoli, addì 22 novembre 2011

*Il giudice:* ALBANESE

**12C0056**

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

(WI-GU-2012-GUR-009) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

## MODALITÀ PER LA VENDITA

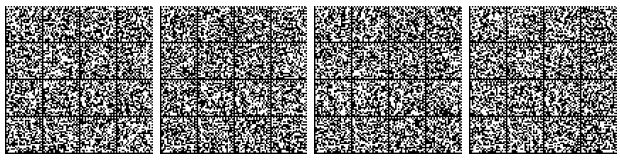
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **— 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 sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



## AVVISO AGLI ABBONATI

Si avvisano i Signori abbonati che sono state apportate alcune variazioni alle condizioni di abbonamento nello specifico per quanto riguarda la decorrenza e la tipologia degli abbonamenti offerti.

Gli abbonamenti decorreranno a partire dalla registrazione del versamento del canone, per terminare l'anno o il semestre successivo (in caso di abbonamenti semestrali).

I seguenti tipi di abbonamento, inoltre, non saranno più disponibili:

• Abbonamento A1 che comprende la Serie Generale e i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi;

• Abbonamento F1 che comprende la Serie Generale, i supplementi ordinari recanti provvedimenti normativi e le 4 Serie Speciali.

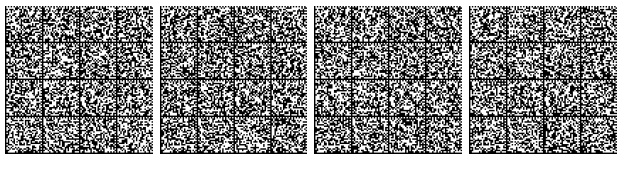
L'INDICE REPERTORIO ANNUALE non è più incluso in alcuna tipologia di abbonamento e verrà posto in vendita separatamente. Gli abbonati alla Gazzetta Ufficiale cartacea avranno diritto ad uno sconto sul prezzo di copertina.

Le offerte di rinnovo sono state inviate agli abbonati, complete di bollettini postali prestampati per il pagamento dell'abbonamento stesso. Si pregano i Signori abbonati di utilizzare questi bollettini o seguire le istruzioni per i pagamenti effettuati a mezzo bonifico bancario.

Si rammenta che la campagna di abbonamento avrà termine il 19 febbraio 2012.

SI RENDE NOTO, INOLTRE, CHE CON LA NUOVA DECORRENZA NON SARANNO PIÙ FORNITI FASCICOLI ARRETRATI IN CASO DI ABBONAMENTI SOTTOSCRITTI NEL CORSO DELL'ANNO. TALI FASCICOLI POTRANNO ESSERE ACQUISTATI CON APPOSITA RICHIESTA.

Si pregano, inoltre, gli abbonati che non intendano effettuare il rinnovo, di darne comunicazione via fax al Settore Gestione Gazzetta Ufficiale (nr. 06-8508-2520) ovvero al proprio intermediario.

*45-410500120229*

**€ 12,00**