

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 18

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 maggio 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 AL PUBBLICO

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 105. Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 - Ricorso del Governo - Intervento in giudizio del World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, dell'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, della Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale, della Lega italiana protezione degli uccelli-LIPU Birdlife Italia Onlus - Soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione - Carenza di legittimazione - Inammissibilità degli interventi.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, commi 1, lett. A) e B).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 - Denunciato contrasto con il diritto dell'Unione europea - Ricorso del Governo - Omessa indicazione delle norme dell'Unione europea asseritamente violate - Inammissibilità della censura.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, commi 1, lett. A) e B).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 - Ricorso del Governo - Approvazione del calendario venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo - Contrasto con la normativa statale di settore, che prevede l'approvazione con regolamento - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore censura concernente la mancanza del parere dell'ISPRA.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, commi 1, lett. A) e B).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 - Ricorso del Governo - Approvazione del calendario venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo - Contrasto con la normativa statale di settore, che prevede l'approvazione con regolamento - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Vizio estensibile all'intero testo della disposizione impugnata - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, commi 1, lett. C) e D), n. 1), E), F), G), H), I), L) e M), 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.

Pag. 1

N. 106. Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Caccia agli ungolati su terreni innevati - Attribuzione alle province del potere di autorizzarne l'esercizio, sulla base di specifiche e motivate esigenze, in deroga al divieto posto dalla legislazione statale - Ricorso del Governo - Eccezioni di inammissibilità per erronea individuazione della norma applicabile alla fattispecie, per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Legge della Regione Liguria 1 luglio 1994, n. 29, art. 47, comma 5, aggiunto dall'art. 10 della legge della Regione Liguria 3 settembre 2001, n. 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 1, lett. m).



Caccia - Norme della Regione Liguria - Caccia agli ungolati su terreni innevati - Attribuzione alle province del potere di autorizzarne l'esercizio, sulla base di specifiche e motivate esigenze, in deroga al divieto posto dalla legislazione statale - Abbassamento del livello di tutela della fauna, in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 1 luglio 1994, n. 29, art. 47, comma 5, aggiunto dall'art. 10 della legge della Regione Liguria 3 settembre 2001, n. 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 1, lett. m).

Pag. 5

N. 107. Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (tutela della) - Assistenza - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Omessa inclusione, fra i destinatari della provvidenza, dei soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essersi sottoposti a vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro morbillo, rosolia, parotite (MPR) - Violazione del principio solidaristico, del principio di eguaglianza in relazione ai soggetti danneggiati da vaccinazione obbligatoria, lesione del diritto alla salute - Illegittimità costituzionale, in parte qua.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.

Pag. 9

N. 108. Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Lavoro - Formazione professionale - Norme della Regione Toscana - Attività di panificazione - Previsione che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine di sei mesi, estensibile a dodici, dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nonché all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale - Sanzioni pecuniarie per il mancato rispetto degli obblighi - Ricorso del Governo - Autorizzazione del Consiglio dei ministri all'impugnazione - Necessità - Mancanza in relazione a talune delle disposizioni censurate - Inammissibilità delle relative questioni.

- Legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18, artt. 3, comma 5, 5, commi 4 e 5, e 6, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248) art 4.

Lavoro - Formazione professionale - Norme della Regione Toscana - Attività di panificazione - Previsione che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine di sei mesi, estensibile a dodici, dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nonché all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale - Sanzioni pecuniarie per il mancato rispetto degli obblighi - Ricorso del Governo - Deduzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato con la memoria conclusiva - Divieto di introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio per impugnare le leggi in via principale - Ammissibilità delle censure solo nei limiti in cui svolgono argomenti a sostegno dell'impugnativa.

- Legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18, artt. 3, comma 5, 5, commi 4 e 5, e 6, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248) art 4.



Lavoro - Formazione professionale - Norme della Regione Toscana - Attività di panificazione - Previsione che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine di sei mesi dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nonché all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale - Sanzioni pecuniarie per il mancato rispetto degli obblighi - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale, che non prevede requisiti per lo svolgimento dell'attività - Asserita violazione di un principio fondamentale nella materia concorrente delle professioni - Insussistenza - Ascrizione delle norme impugnate alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di formazione professionale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18, artt. 3, commi 2 e 3, e 5, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248) art. 4.....

Pag. 15

N. 109. Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Esecutività della sentenza di appello impugnata con ricorso per cassazione - Possibilità di sospensione quando dalla esecuzione possa derivare all'esecutato un "grave e irreparabile danno" - Mancata previsione - Asseriti contrasto con il principio di ragionevolezza, lesione del diritto di difesa, violazione del principio di accertata capacità contributiva, violazione del principio del giusto processo, violazione del principio di parità delle parti nel processo, violazione del principio della ragionevole durata del processo, limitazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale - Insussistenza - Possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, 53, primo comma, 111, primo e secondo comma (in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a sua volta in relazione all'art. 10 Cost.), e 113.

Pag. 20

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 56. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Puglia - Disposizioni relative al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Effetti dell'eventuale presentazione di deduzioni difensive al Servizio finanze della Regione avverso l'invito al pagamento del tributo e delle sanzioni - Prevista inammissibilità dell'impugnazione immediata dell'atto davanti alle Commissioni tributarie e differimento del relativo termine alla data di notificazione del provvedimento definitivo adottato dall'Amministrazione - Ricorso del Governo - Denunciata modificazione del regime di impugnazione degli avvisi di accertamento e di liquidazione previsto dalla legge statale - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "giurisdizione e norme processuali".

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38, art. 7, comma 21.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).....

Pag. 27



- N. 57. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2012 - Norme della Regione Basilicata - Contributo per la stabilizzazione dei lavoratori ASU autofinanziati - Destinazione per l'esercizio finanziario 2012 di una somma pari a euro 1.000.000, stanziata alla UPB 0141203 "Azioni in favore dei lavoratori socialmente utili" del bilancio regionale per il medesimo esercizio finanziario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo della ragionevolezza - Denunciata lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata elusione della sentenza della Corte costituzionale n. 67/2011.

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 19.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 136.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2012 - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni veterinarie in materia di movimentazione di animali da vita - Previsione che tra gli allevamenti della Regione è consentita la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina per motivi di compravendita con documentazione di scorta e senza la vidimazione ufficiale della ASL competente per territorio in ordine all'avvenuta vaccinazione degli animali stessi - Subordinazione della movimentazione stessa al rispetto da parte dei detentori degli animali degli obblighi previsti in materia di controlli e qualifiche sanitarie nonché degli obblighi in materia di registrazione ed identificazione degli animali e dell'annotazione nei documenti di scorta della condizione dell'allevamento rispetto alla malattia (accreditato/indenne) e alla data di esecuzione del controllo sanitario e della profilassi vaccinale per BT - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 32.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. q) ed s).....

Pag. 29

- N. 58. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motori, esclusi i ciclomotori - Riduzione dell'aliquota di tre punti percentuali per i versamenti effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2012 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'attuale assetto del coordinamento tra la finanza statale e la finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome quale delineato dalla normativa statale - Inosservanza dei limiti previsti dalla norma statutaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 9, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 60.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Fissazione del limite complessivo di spesa per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per il triennio 2012-2014, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno - Esonero dal rispetto di tale limite per la spesa per il personale assunto a contratto - Ricorso del Governo - Violazione dei principi generali della legge statale nella materia concorrente del coordinamento dei bilanci e della finanza pubblica - Inosservanza dei limiti statutarî che vincolano la competenza legislativa esclusiva provinciale in materia di personale al rispetto dei principi fondamentali di equilibrio finanziario.



- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 16, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 1; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, artt. 9-bis, comma 5, e 14, comma 7; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 10, 11 e 12.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Personale del comparto ricerca - Riconoscimento delle progressioni di carriera maturate nel corso del 2010 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla legge statale nella parte in cui la legge provinciale consente a partire dall'anno 2011 effetti economici delle progressioni - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento dei bilanci pubblici - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l) e terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Prevista definizione da parte della Giunta provinciale dei criteri e delle caratteristiche professionali richieste per la costituzione, presso le strutture di primo livello della Provincia e della direzione generale, di posizioni professionali alla cui copertura si provvede con personale di categoria D o con qualifica di direttore, cui sono affidati incarichi caratterizzati anche con riferimento al raggiungimento di specifici obiettivi - Ricorso del Governo - Denunciata mancata specificazione dei presupposti al ricorrere dei quali è consentito attribuire incarichi, della tipologia degli incarichi e delle modalità di selezione del personale - Contrasto con i principi generali statali in tema di pubblico impiego e con il principio costituzionale del pubblico concorso - Inosservanza dei limiti statutori che vincolano la competenza legislativa esclusiva provinciale in materia di pubblico impiego provinciale.

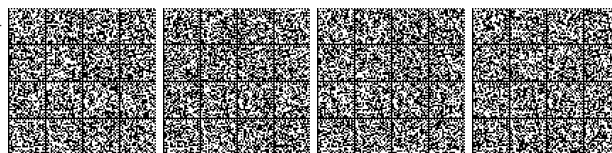
- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 21, comma 11.
- Costituzione, artt. 3 e 97; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 35, comma 1, lett. a).

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Disposizioni in materia di sanità - Prevista concessione di un'aspettativa non retribuita per favorire la partecipazione del personale del comparto sanitario a progetti di solidarietà nazionale approvati o sostenuti dalla Provincia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi generali dell'ordinamento sulla contrattazione collettiva nella materia di pubblico impiego provinciale di competenza esclusiva legislativa provinciale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 27, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 40, comma 1.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Disposizioni in materia di sanità - Criteri per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali per il comparto sanità - Previsione che gli incarichi relativi a strutture di primo livello e dei contratti dirigenziali a tempo determinato non possa essere superiore a quello dell'incarico del direttore generale dell'azienda - Ricorso del Governo - Denunciato assoggettamento della dirigenza del servizio sanitario provinciale al c.d. spoil system - Contrasto con i principi della legislazione statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 27, comma 6, lettera c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 14, comma 2, e 19, comma 1-ter.



Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 -
Previsione quale causa di esclusione obbligatoria delle imprese partecipanti alle gare
pubbliche provinciali di indicare nell'offerta un prezzo nel quale la percentuale di
incidenza del costo del personale sia inferiore a quella minima indicata dal bando -
Obbligo di verifica dell'anomalia dell'offerta per le sole gare di importo inferiore alla
soglia comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei limiti statutari
che impongono il rispetto dei principi generali dell'ordinamento interno e comunitario,
desumibili dal codice dei contratti pubblici, in materia di lavori pubblici provinciali di
competenza legislativa esclusiva provinciale - Violazione della competenza legislativa
esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 51, commi 4, 9 e 18.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 17; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 2, commi 1 e 2, 4, commi 1 e 5, 86, commi 1, 2 e 3.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012
- Previsione dell'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percen-
tuale di aumento del 2,5% dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali,
intervenuto tra la data del provvedimento che delibera di contrarre e la data del
provvedimento di indizione dell'appalto - Ricorso del Governo - Denunciata ecceden-
za dai limiti statutari della potestà legislativa provinciale esclusiva in materia di
lavori pubblici provinciali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale
in materia di ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 51, comma 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 17; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 44, comma 1, e 133, comma 8.

Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Regola-
rizzazione dello smaltimento dei rifiuti - Smaltimento di rifiuti non pericolosi in dif-
formità dell'autorizzazione dell'impianto prevista dalla normativa vigente - Ricorso
del Governo - Denunciata sanatoria indifferenziata - Inosservanza dei vincoli comuni-
tari per il mancato rispetto delle direttive in materia di rifiuti e in materia di pre-
venzione e riduzione dell'inquinamento - Contrasto con la disciplina ambientale stata-
le - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella tutela dell'am-
biente e dell'ecosistema.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 57, comma 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, artt. 23, 24, 25 e 36; direttiva 2008/1/CE del 15 gennaio 2008, art. 4; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 208, comma 1.

Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Pre-
visione della regolarizzazione della gestione di terre e rocce da scavo - Ricorso del
Governo - Denunciata sanatoria indifferenziata - Inosservanza dei vincoli comuni-
tari - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella tutela dell'am-
biente e dell'ecosistema.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 57, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, artt. 7, 23, 24, 25 e 36.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012
- Funzionamento dell'Istituto cimbri - Previsione che l'incarico di direttore dell'isti-
tuto possa essere conferito anche ad un soggetto privo dei requisiti per la nomina a
dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione - Ricorso
del Governo - Denunciata eccedenza dai limiti statutari in materia di personale della
Provincia e degli enti correlati - Contrasto con i principi fondamentali dell'ordina-
mento statale - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della
pubblica amministrazione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 77.
- Costituzione, artt. 3 e 97; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 19, comma 6, e 28.



N. 59. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2012

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi per la promozione del cinema di qualità, per la valorizzazione e conservazione del patrimonio cinematografico di interesse regionale, per le attività culturali dei comuni di Coseano e di Sedegliano nonché per il Teatro stabile di Udine - Possibilità di fruizione anche in relazione alle spese sostenute dai beneficiari nell'anno 2011 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con principi in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dalla legislazione statale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, e 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Assegnazione alla Comunità collinare del Friuli di un fondo di 250.000 euro a sostegno delle attività svolte dal consorzio per i comuni aderenti - Possibilità di fruizione anche in relazione a spese non soggette, in via generale, ad obbligo di rendicontazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione - Contrasto con principi in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dalla legislazione statale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 13, comma 30.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, e 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Assegnazione per l'anno 2012 di un fondo di 500.000 euro a favore dei Comuni per la compensazione di particolari situazioni - Possibilità di fruizione anche in relazione a spese non soggette, in via generale, ad obbligo di rendicontazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione - Contrasto con principi in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dalla legislazione statale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 13, comma 32.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, e 117, comma terzo.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale non dirigenziale in servizio presso le Province con rapporto di lavoro a tempo determinato e con almeno 18 mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro - Possibilità di stabilizzazione a condizione che sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale regolatrice dei processi di stabilizzazione - Violazione del principio di eguaglianza, dei principi costituzionali in materia di accesso ai pubblici uffici e dei principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 13, comma 52.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 1º luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 10.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale regionale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006 - Possibilità di stabilizzazione mediante proroghe dei relativi contratti - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale regolatrice dei processi di stabilizzazione - Violazione del principio di eguaglianza, dei principi costituzionali in materia di accesso ai pubblici uffici e dei principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 15, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 1º luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 10.



Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Progressioni in carriera e passaggi tra aree del personale contrattualizzato - Previsto riconoscimento del beneficio economico, con diritto agli arretrati, previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale sul contenimento dei costi del pubblico impiego, che attribuisce effetti esclusivamente giuridici alle progressioni in carriera disposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 - Violazione di principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dalla legislazione statale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 15, comma 10.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Obblighi di solidarietà e perequazione assunti in base all'articolo 3, comma 1, del Protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito all'articolo 1, comma 152, della legge di stabilità 2011 - Autorizzazione all'Amministrazione regionale ad ottemperare, a fronte dell'assicurazione da parte dello Stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione secondo i principi enunciati nella legge delega in materia di federalismo fiscale (n. 42 del 2009) e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le autonomie territoriali del Paese - Ricorso del Governo - Denunciato condizionamento dell'obbligo di contribuzione regionale ad una sorta di controllo *ex post* riservato alla Regione stessa - Violazione del principio di leale collaborazione e di parametri numericamente indicati.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 119, comma secondo; legge 13 dicembre 2010, n. 220, articoli da 151 a 159.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione - Previsione dell'obiettivo della progressiva riduzione dello *stock* di debito, fissazione delle relative modalità, individuazione degli enti per i quali la riduzione è solo consigliata o che ne sono esonerati - Ricorso del Governo - Denunciato riferimento allo *stock* di debito in assoluto non rapportato alla popolazione (anziché al debito medio *pro capite*) - Possibilità che l'effetto di riduzione sia verosimilmente inferiore a quello auspicato dalla normativa nazionale - Contrasto con principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, commi 3, 7 e 8, rispettivamente modificativi dei commi 6, 12 e 13 dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione - Disposizioni sul monitoraggio e sull'acquisizione dei dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista - Ricorso del Governo - Denunciata inidoneità a garantire la correzione dell'indebitamento netto ascrivito agli enti locali del Friuli secondo le tempistiche stabilite dal legislatore nazionale - Contrasto con principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica attinente alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica - Richiamo alla sentenza n. 221 del 2011 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, comma 11, aggiuntivo del comma 21-*bis* all'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni relative all'assunzione di nuovi mutui da parte degli enti locali della Regione - Fissazione, a decorrere dal 2012, del limite del 12 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i limiti percentuali stabiliti dalla normativa statale - Violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, comma 24.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 204, comma 1.

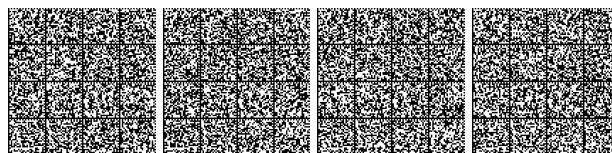
Pag. 48

N. 60. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 marzo 2012 (della Regione Veneto).

Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di "tesoreria mista" per le Regioni e gli enti locali (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Applicazione, nello stesso periodo, del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, eccezion fatta per le disponibilità espressamente indicate - Obblighi per i tesorieri o cassieri dei predetti enti di versare sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale le liquidità depositate presso di essi (per metà entro il 29 febbraio e per la parte restante entro il 16 aprile 2012); di smobilizzare entro il 30 giugno 2012 gli investimenti finanziari individuati con successivo decreto ministeriale; e di utilizzare prioritariamente, per i pagamenti disposti dagli enti, non ancora riversate le risorse esigibili - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lacunosità, irragionevolezza e inadeguatezza dell'intervento legislativo rispetto agli scopi dichiarati - Mancanza di una seria e completa disciplina transitoria e di attuazione - Paradossale ripristino provvisorio di un sistema anacronistico a scapito di quello rispettoso delle autonomie e del quadro costituzionale e istituzionale di riferimento - Compressione della libertà economica e della libertà contrattuale in assenza di ragioni di utilità "economico-sociale" - Contrasto con il principio di buon andamento e di economicità - Adozione di norme statali di dettaglio nella materia "coordinamento della finanza pubblica", in violazione della potestà legislativa concorrente e della potestà regolamentare delle Regioni nella medesima materia - Lesione dell'autonomia amministrativa regionale e locale, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni - Contrasto con i principi fissati dalla legge delega sul federalismo fiscale - Violazione del principio di leale collaborazione (per carenza di dialogo preventivo con le Regioni, aggravata dalla scelta di utilizzare la decretazione d'urgenza) - Difetto dei presupposti e delle garanzie costituzionalmente richiesti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo - Sostanziale "espropriazione" di risorse proprie delle Regioni e degli enti locali - Mancata indicazione dei mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese derivanti dal temporaneo ripristino della tesoreria unica - Alterazione permanente dell'equilibrio delle autonomie mediante discipline dichiaratamente straordinarie e derogatorie - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117 [commi terzo e sesto], 118, 119 e 120, comma secondo; legge 5 maggio 2009, n. 42 [art. 2, comma 2]; [legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131].

Pag. 53



- N. 12. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 23 aprile 2012

Ordinamento penitenziario - Provvedimento del Ministro della giustizia in data 14 luglio 2011 con il quale il Ministro dispone di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031 del 9 maggio 2011 del Magistrato di sorveglianza di Roma, non impugnata e divenuta definitiva, di annullamento dell'Atto del Direttore Generale per i detenuti ed il Trattamento del Ministero della giustizia che disponeva che il Direttore della Casa circondariale di Rebibbia inibisse, nei confronti di tutti i soggetti ivi ristretti nel regime detentivo di cui all'art. 41-bis, cod. pen., la visione dei canali televisivi Rai Sport e Rai Storia - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Magistrato di sorveglianza di Roma contro il Ministro della giustizia - Denunciata violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Violazione del principio costituzionale che limita i poteri del Ministro della giustizia all'organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza al Ministro della giustizia di stabilire se dare o non dare esecuzione ad un'ordinanza del Magistrato di sorveglianza non impugnata e divenuta definitiva e di annullare per incompetenza il provvedimento con il quale il Ministro della giustizia ha disposto di non dare esecuzione all'ord. n. 3031 del 9 maggio 2011 del Magistrato di sorveglianza di Roma.

— Provvedimento Ministero della Giustizia 14 luglio 2011, n. GDAP-0254681-2011.

— Costituzione, artt. 2, 3, 24, 110 e 113.

Pag. 69

- N. 69. Ordinanza del Tribunale di Catania - Sezione distaccata di Acireale - del 7 novembre 2011

Procedimento civile - Astensione e ricsuazione del giudice - Dichiarazione di astensione obbligatoria o istanza di astensione facoltativa - Mancato accoglimento da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario - Possibilità per il giudice di ricorrere avverso tale provvedimento ad Organo sovraordinato - Omessa previsione - Contrasto con i principi posti a tutela della imparzialità e della apparenza di imparzialità del giudice - Lesione dell'interesse morale del magistrato alla propria immagine di giudice imparziale e al proprio onore.

— Codice di procedura civile, artt. 51 e seguenti.

— Costituzione, artt. 24, 111 e 113.

Pag. 75

- N. 70. Ordinanza del Tribunale di Catania - Sezione distaccata di Acireale - del 7 novembre 2011

Procedimento civile - Astensione e ricsuazione del giudice - Dichiarazione di astensione obbligatoria o istanza di astensione facoltativa - Mancato accoglimento da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario - Possibilità per il giudice di ricorrere avverso tale provvedimento ad Organo sovraordinato - Omessa previsione - Contrasto con i principi posti a tutela della imparzialità e della apparenza di imparzialità del giudice - Lesione dell'interesse morale del magistrato alla propria immagine di giudice imparziale e al proprio onore.

— Codice di procedura civile, artt. 51 e seguenti.

— Costituzione, artt. 24, 111 e 113.

Pag. 80

- N. 71. Ordinanza del Tribunale di Catania - Sezione distaccata di Acireale - del 28 gennaio 2012

Procedimento civile - Astensione e ricsuazione del giudice - Dichiarazione di astensione obbligatoria o istanza di astensione facoltativa - Mancato accoglimento da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario - Possibilità per il giudice di ricorrere avverso tale provvedimento ad Organo sovraordinato dalla stessa Amministrazione giudiziaria - Omessa previsione - Contrasto con i principi posti a tutela della imparzialità e della apparenza di imparzialità del giudice - Lesione dell'interesse morale del magistrato alla propria immagine di giudice imparziale e al proprio onore.

— Codice di procedura civile, artt. 51 e seguenti.

— Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 113.

Pag. 84



- N. 72. Ordinanza del Tribunale di Catania - Sezione distaccata di Acireale - del 28 dicembre 2011

Procedimento civile - Astensione e ricsuzione del giudice - Dichiarazione di astensione obbligatoria o istanza di astensione facoltativa - Mancato accoglimento da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario - Possibilità per il giudice di ricorrere avverso tale provvedimento ad Organo sovraordinato - Omessa previsione - Sussistenza dei presupposti per porre la stessa questione di costituzionalità sollevata con precedente ordinanza in un diverso procedimento - Sospensione del giudizio in attesa che sulla questione si pronunci la Corte costituzionale.

- Codice di procedura civile, artt. 51 e seguenti.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 113. Pag. 87

- N. 73. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale di Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria - del 1° febbraio 2012

Ordinamento giudiziario - Magistratura - Lavoratrici madri - Corresponsione dell'indennità giudiziaria nel periodo di astensione dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 331/2004 - Violazione del principio di uguaglianza per la disparità di trattamento rispetto al personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione dei principi di tutela della famiglia e dei minori - Violazione del principio di tutela delle lavoratrici madri - Richiamo all'ordinanza della Corte n. 347/2008 di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice rimettente in considerazione degli ulteriori parametri evocati.

- Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1; legge 30 novembre 2004, n. 311, art. 1, comma 325.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31 e 37. Pag. 92

- N. 74. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale di Calabria del 1° febbraio 2012

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) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113.



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 si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - 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 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21 e 22.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Modalità di erogazione dell'indennità di buonuscita, indennità premio di fine servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta *una tantum* comunque spettante a seguito della cessazione, a vario titolo, dell'impiego - Irragionevolezza - Lesione del principio di certezza del diritto - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113. Pag. 98



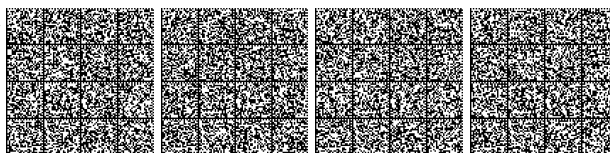
N. 75. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale di Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria del 1° febbraio 2012

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) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113.

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 si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - 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 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21 e 22.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 101, 104 e 108..... Pag. 113





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 105

Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 - Ricorso del Governo - Intervento in giudizio del World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, dell'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, della Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale, della Lega italiana protezione degli uccelli-LIPU Birdlife Italia Onlus - Soggetti diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione - Carenza di legittimazione - Inammissibilità degli interventi.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, commi 1, lett. A) e B).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 - Denunciato contrasto con il diritto dell'Unione europea - Ricorso del Governo - Omessa indicazione delle norme dell'Unione europea asseritamente violate - Inammissibilità della censura.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, commi 1, lett. A) e B).
- Costituzione, art. 117, primo comma.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 - Ricorso del Governo - Approvazione del calendario venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo - Contrasto con la normativa statale di settore, che prevede l'approvazione con regolamento - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale - Assorbimento dell'ulteriore censura concernente la mancanza del parere dell'ISPRA.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, commi 1, lett. A) e B).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014 - Ricorso del Governo - Approvazione del calendario venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo - Contrasto con la normativa statale di settore, che prevede l'approvazione con regolamento - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Vizio estensibile all'intero testo della disposizione impugnata - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Liguria 1 giugno 2011, n. 12, art. 1, commi 1, lett. C) e D), n. 1), E), F), G), H), I), L) e M), 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 18, comma 4.

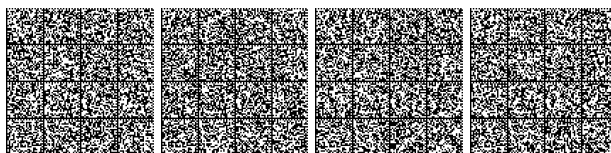
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, 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 1, lettere *A*) e *B*), della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12 (Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 - Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio - e successive modificazioni ed integrazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 29 luglio 2011, depositato in cancelleria l'8 agosto 2011 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2011.

Visti l'atto di costituzione della Regione Liguria nonché l'atto di intervento della World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong ed altri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

Uditi l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Gorlani per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 luglio 2011 e depositato il successivo 8 agosto (reg. ric. n. 79 del 2011), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere *A*) e *B*), della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12 (Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 - Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio - e successive modificazioni ed integrazioni), in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce il calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014, nell'esercizio della competenza demandata al sistema regionale dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Il ricorrente ritiene anzitutto lesivo dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. che tale atto abbia assunto veste legislativa, posto che dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 si desumerebbe la necessità di procedere con regolamento.

In secondo luogo, il calendario venatorio, pur prevedendo modifiche alle specie cacciabili e ai periodi aperti alla caccia, sarebbe stato approvato senza avere preventivamente acquisito il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto invece per più profili dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Tali rilievi, a parere del ricorrente, trasmoderebbero altresì in violazione della normativa dell'Unione europea posta a tutela di flora e fauna, rispetto alla quale la disposizione censurata sarebbe in difformità, e dunque lederebbe l'art. 117, primo comma, Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque non fondato.

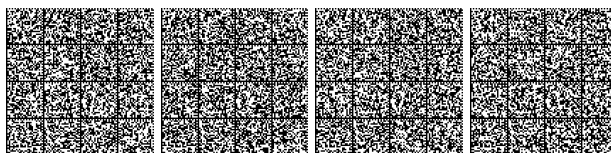
In via preliminare, la Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso, poiché esso non avrebbe neppure allegato un danno che dalla normativa impugnata possa derivare alla fauna: una censura concernente la forma dell'atto con cui approvare il calendario venatorio avrebbe dovuto basarsi non sull'art. 117, secondo comma, lettera *s*), ma sugli artt. 24 e 113 Cost., che non sono stati invece dedotti in causa.

Inammissibile sarebbe altresì la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto priva di motivazione.

Nel merito, la Regione contesta che l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 prescriva l'adozione del calendario venatorio con atto amministrativo, posto che rientrerebbe nella discrezionalità regionale la scelta dello strumento normativo con cui procedere. Né, in difetto di una riserva di Amministrazione, vi sarebbe alcun divieto di ricorrere, se del caso, a leggi provvedimento.

Più in particolare la Regione Liguria afferma di essersi da alcuni anni orientata verso l'approvazione di calendari pluriennali mediante legge, fermo restando che eventuali modifiche imposte da mutamenti delle circostanze possono essere introdotti dal Consiglio regionale su proposta della Giunta ai sensi dell'art. 5 della legge impugnata.

Tale tecnica, con riferimento al carattere pluriennale del calendario, avrebbe peraltro ottenuto l'avallo dell'ISPRA, reso con il parere del 25 maggio 2006, n. 4185/T-A11.



Per quanto concerne l'asserita mancanza del parere dell'ISPRA, la Regione sostiene che invece esso sarebbe stato richiesto e ottenuto con nota dell'Istituto del 4 aprile 2011. Per gli anni seguenti, l'art. 5 della legge impugnata, sostituendo l'art. 34, comma 4, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), garantirebbe che eventuali modifiche siano in ogni caso precedute dal parere dell'ISPRA.

3.— Sono intervenuti in giudizio, con un unico atto, il World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, l'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, la Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale e la Lega italiana protezione degli uccelli - LIPU Birdlife Italia Onlus, aderendo al ricorso e chiedendo che esso sia accolto.

A parere degli intervenienti, la legge impugnata implicherebbe un nocumento al regime di tutela della fauna prescritto dall'ISPRA con nota del 29 luglio 2010, la cui osservanza sarebbe imposta dal diritto dell'Unione europea.

4.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Liguria ha depositato una memoria, senza aggiungere nuovi argomenti e chiedendo l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

In particolare, la Regione esclude che la legge dello Stato le possa precludere il ricorso a leggi-provvedimento, con cui attrarre al legislatore la disciplina amministrativa in questione: si tratterebbe, infatti, di un profilo affidato alla discrezionalità della Regione stessa.

5.— A propria volta l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, ribadendo che la normativa impugnata attiene alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": entro tale ambito l'impiego del procedimento amministrativo, anziché della legge regionale, per approvare il calendario venatorio verrebbe imposto dalla normativa statale e si accorderebbe con la necessità che, in caso di dissenso rispetto al parere dell'ISPRA, vi sia una congrua motivazione, di cui la legge è priva.

Inoltre, la legge impugnata determinerebbe un deterioramento degli standard di tutela della fauna richiesti dal diritto dell'Unione europea, violando così anche l'art. 117, primo comma, Cost.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere A) e B), della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12 (Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 - Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio - e successive modificazioni ed integrazioni), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

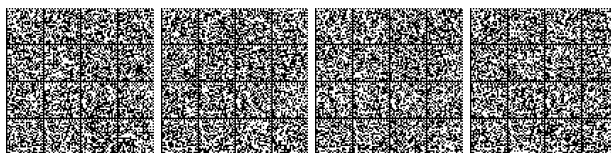
Con la disposizione impugnata, la Regione Liguria ha stabilito il calendario venatorio per le stagioni 2011-2012, 2012-2013 e 2013-2014, nell'esercizio della competenza demandata dall'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Il ricorrente ritiene che la Regione, nel provvedere a tale attività mediante legge, anziché mediante atto amministrativo, abbia leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e, in ragione del contrasto con il diritto dell'Unione europea, anche l'art. 117, primo comma, Cost.

In secondo luogo, la Regione avrebbe omesso di acquisire il parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, con ciò esponendosi sotto altro profilo alle medesime censure di illegittimità costituzionale.

2.— In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità degli interventi spiegati, con un unico atto, dal World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, dall'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, dalla Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale, e dalla Lega italiana protezione degli uccelli - LIPU Birdlife Italia Onlus, che hanno insistito per l'accoglimento del ricorso. Infatti, «il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle rispettive posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale» (*ex plurimis*, sentenza n. 33 del 2011).

3.— La censura basata sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. è inammissibile, poiché non supportata dalla «precisa indicazione delle norme» dell'Unione europea che sarebbero state violate (sentenza n. 227 del 2011), ossia da un elemento del quale la motivazione del ricorso, in questi casi, non può essere priva.



4.— La questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. è fondata, con riferimento all'approvazione del calendario venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo.

Come questa Corte ha recentemente affermato, «appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del “regolamento” sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento» (sentenza n. 20 del 2012).

L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento, esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 536 del 2002; in seguito, con riferimento alla determinazione della stagione venatoria, sentenze n. 165 del 2009, n. 313 del 2006, n. 393 del 2005, n. 391 del 2005, n. 311 del 2003 e n. 226 del 2003). Tale competenza, contrariamente a quanto osservato dalla difesa ligure, viene perciò esattamente posta a base della censura.

Il legislatore ligure, viceversa, non solo ha illegittimamente attratto a sé la competenza provvedimentale, ciò che è in ogni caso precluso, ma si è spinto fino a irrigidire nella forma della legge il calendario per tre stagioni, indebolendone ulteriormente il “regime di flessibilità” (sentenza n. 20 del 2012), che deve assicurarne un pronto adattamento alle sopravvenute diverse condizioni di fatto.

5.— Il vizio di legittimità costituzionale appena indicato colpisce non solo l'impugnato art. 1, comma 1, lettere A) e B), della legge della Regione Liguria n. 12 del 2011, ma, in via consequenziale, l'intero testo dell'art. 1, con l'eccezione del comma 1, lettera D), numero 2): infatti, quest'ultima previsione, nel rimettere alle Province l'approvazione dei piani annuali di abbattimento in forma selettiva degli ungulati, non attiene al calendario venatorio, al contrario delle restanti norme di cui si compone l'art. 1, che riguardano il medesimo e non avrebbero perciò potuto essere adottate con legge.

6.— Resta assorbita l'ulteriore censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., concernente la mancanza del parere dell'ISPRA.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento in giudizio del World Wide Fund for Nature Italia Onlus Ong, dell'Ente nazionale protezione animali ENPA Onlus, della Lega anti-vivisezione LAV Onlus ente morale e della Lega italiana protezione degli uccelli - LIPU Birdlife Italia Onlus;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere A) e B), della legge della Regione Liguria 1° giugno 2011, n. 12 (Calendario venatorio regionale per le stagioni 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014. Modifiche agli articoli 6 e 34 della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 - Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio - e successive modificazioni ed integrazioni);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'articolo 1, commi 1, lettere C), D), numero 1), E), F), G), H), I), L), M), 2 e 3, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: LATTANZI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 106

Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - Norme della Regione Liguria - Caccia agli ungolati su terreni innevati - Attribuzione alle province del potere di autorizzarne l'esercizio, sulla base di specifiche e motivate esigenze, in deroga al divieto posto dalla legislazione statale - Ricorso del Governo - Eccezioni di inammissibilità per erronea individuazione della norma applicabile alla fattispecie, per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Legge della Regione Liguria 1 luglio 1994, n. 29, art. 47, comma 5, aggiunto dall'art. 10 della legge della Regione Liguria 3 settembre 2001, n. 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 1, lett. m).

Caccia - Norme della Regione Liguria - Caccia agli ungolati su terreni innevati - Attribuzione alle province del potere di autorizzarne l'esercizio, sulla base di specifiche e motivate esigenze, in deroga al divieto posto dalla legislazione statale - Abbassamento del livello di tutela della fauna, in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 1 luglio 1994, n. 29, art. 47, comma 5, aggiunto dall'art. 10 della legge della Regione Liguria 3 settembre 2001, n. 28.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 21, comma 1, lett. m).

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 47, comma 5, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiunto dall'art. 10 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 28 (Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2001/2002. Modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, nel procedimento vertente tra l'Associazione lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus ed altra e la Provincia di Genova ed altri, con ordinanza del 17 febbraio 2011, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione dell'Associazione Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus ed altra, nonché l'atto di intervento della Regione Liguria;

Udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

Uditi gli avvocati Claudio Linzola per l'Associazione Lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus ed altra e Claudio Chiola per la Regione Liguria.



Ritenuto in fatto

1.— Con ordinanza del 17 febbraio 2011, pervenuta a questa Corte il 21 aprile 2011 (r.o. n. 85 del 2011), il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 47, comma 5, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiunto dall'art. 10 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 28 (Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2001/2002. Modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La disposizione censurata stabilisce che le Province possono, sulla base di specifiche e motivate esigenze, autorizzare la caccia agli ungulati in deroga al generale divieto di procedervi su terreni coperti in tutto o per la maggior parte da neve, posto dal precedente comma 4.

Innanzitutto al tribunale rimettente è appunto impugnato l'atto amministrativo con cui la Provincia di Genova ha autorizzato tale attività venatoria per la stagione 2010/2011.

Il giudice *a quo*, esclusa la fondatezza degli altri motivi di ricorso, osserva che il provvedimento impugnato trova il proprio fondamento nella norma in oggetto, e che essa contrasta con quanto previsto dall'art. 21, comma 1, lettera m), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che pone il divieto di «cacciare su terreni coperti in tutto o nella maggior parte di neve, salvo che nella zona faunistica delle Alpi, secondo le disposizioni emanate dalle regioni interessate».

Premesso che il territorio provinciale non è neppure in parte alpino, il rimettente ritiene che la disposizione regionale impugnata abbia invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla quale si ricollegerebbe la valutazione circa i limiti all'attività venatoria, nell'interesse della protezione della fauna.

2.— È intervenuta in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata.

Il rimettente avrebbe infatti omissis di considerare che il corretto “parametro interposto di costituzionalità” non sarebbe la norma impugnata, ma l'art. 11-*quaterdecies*, comma 5, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, a mente del quale le Regioni possono, a certe condizioni, regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati «anche al di fuori dei periodi e degli orari di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157». La Regione ne deduce che, in virtù di tale disposizione, sia consentito al legislatore regionale derogare al divieto di caccia su terreno nevoso posto dalla normativa statale, purché ciò avvenga, come sarebbe accaduto nel caso di specie, nell'ambito dei piani di abbattimento selettivi degli ungulati.

La disposizione normativa applicata dalla Provincia di Genova non sarebbe, pertanto, l'impugnato art. 47, comma 5, della legge regionale n. 29 del 1994, erroneamente individuato dal giudice *a quo*, ma l'art. 35, comma 2-*bis*, della medesima legge, dato che con esso il legislatore regionale ha conferito alle Province il potere di regolamentare la caccia di selezione agli ungulati in periodi diversi da quelli indicati dalla legge n. 157 del 1992, proprio in attuazione dell'art. 11-*quaterdecies*, comma 5, del decreto-legge n. 203 del 2005. A tali disposizioni andrebbe aggiunto l'art. 35, comma 4, della legge regionale n. 29 del 1994, concernente la caccia al cinghiale nelle zone a rischio agricolo.

La questione sarebbe perciò inammissibile e comunque infondata, per avere il rimettente errato nel selezionare le norme applicabili nel processo principale.

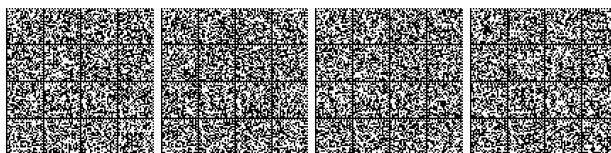
La disposizione indicata come parametro sarebbe stata, in ogni caso, male interpretata.

In primo luogo, essa consentirebbe di derogare al divieto di caccia non già nelle zone faunistiche alpine, ma nei territori, non meglio identificati, ove si rinviene la fauna tipica delle Alpi, con la conseguenza che il rimettente avrebbe dovuto tenere conto di tale deroga nel motivare circa l'applicabilità della norma alla Provincia di Genova.

In secondo luogo, la disposizione impugnata, facendo salve le competenze regionali, autorizzerebbe comunque le Regioni a «modulare il divieto di caccia su terreni innevati».

3.— Si sono costituiti in giudizio l'Associazione lega per l'abolizione della caccia (LAC) Onlus e l'Associazione italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus Ong, ricorrenti nel processo principale, chiedendo che la questione sia accolta.

Le parti private osservano che il divieto previsto dall'art. 21, comma 1, lettera m), della legge n. 157 del 1992 è finalizzato ad evitare la caccia su terreni innevati, giacché tale condizione riduce le capacità di spostamento e fuga della fauna, la rende più facilmente individuabile, ne fiacca la resistenza. In tale stato di fatto, il legislatore statale ha inteso det-



tare una disciplina uniforme di tutela della fauna, attinente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per evitare che essa sia troppo esposta all'attività venatoria. Da tale normativa la norma impugnata si sarebbe illegittimamente discostata.

4. – Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Regione Liguria ha depositato una memoria, insistendo sulle conclusioni già rassegnate.

In particolare, ha ribadito che la fattispecie oggetto del processo principale concerne la sola "caccia di selezione", ovvero l'attuazione dei piani di abbattimento selettivi della fauna selvatica, cui le Regioni sono autorizzate ai sensi dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992. Con riferimento ai cinghiali, tali piani sono disciplinati dall'art. 11-*quaterdecies*, comma 5, del decreto-legge n. 203 del 2005, ai quali si collegherebbe l'art. 35, comma 2-*bis*, della legge regionale n. 29 del 1994, nel testo introdotto dalla legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 31 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale in materia faunistico-venatoria).

In tali casi, la caccia sarebbe finalizzata alla tutela dell'ambiente, «devastato da una fauna sovrabbondante», e sarebbe consentita anche su terreno innevato: in ogni caso, il giudice *a quo* avrebbe omesso di porre alla Corte la questione se «al di fuori della caccia anche il prelievo di selezione debba subire gli stessi limiti previsti per la prima», con particolare riferimento al divieto stabilito dall'art. 21, comma 1, lettera *m*), della legge n. 157 del 1992.

La Regione inoltre ha nuovamente eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza, sostenendo che, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 157 del 1992, per zona faunistica delle Alpi deve intendersi «il territorio delle Alpi, individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina», e che il rimettente avrebbe dovuto escludere tale presenza nel territorio della Provincia di Genova, prima di affermare che l'atto impugnato aveva violato un divieto posto dalla normativa dello Stato.

5. – Anche le parti private hanno depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento della questione.

Queste, nel replicare alla difesa della Regione Liguria, osservano che le sole deroghe consentite dalla legislazione statale ai divieti di caccia, nell'ambito dei piani di abbattimento selettivi, concernono, ai sensi dell'art. 11-*quaterdecies* del decreto-legge n. 203 del 2005, i periodi e gli orari indicati dalla legge n. 157 del 1992, e non i divieti posti dall'art. 21; aggiungono poi che al prelievo degli ungulati sulla base di questi piani è preposto il solo art. 35 della legge regionale n. 29 del 1994, mentre la norma impugnata, essendo stata introdotta nel 2001, precede il decreto-legge n. 203 del 2005, di cui non può quindi ritenersi attuativa.

Pertanto, il tribunale rimettente avrebbe chiarito che il provvedimento impugnato nel giudizio principale è applicativo non già del predetto art. 35, ma della sola norma oggetto di censura, motivando adeguatamente sulla rilevanza.

Pacifico sarebbe, poi, che la Provincia di Genova non ricade nella zona faunistica delle Alpi, che dovrebbe essere ricompresa nella corrispondente catena montuosa; inoltre la Regione non deduce neppure che il territorio di tale provincia è stato ricompreso nella zona faunistica delle Alpi, ai sensi dell'art. 11, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

Nel merito, le parti private ribadiscono che la legge regionale non può abbassare il livello di tutela della fauna assicurato dalla legislazione statale.

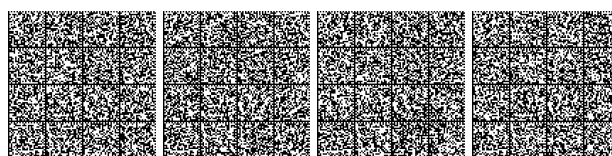
Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 47, comma 5, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiunto dall'art. 10 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 28 (Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2001/2002. Modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La disposizione impugnata stabilisce che le province, sulla base di specifiche e motivate esigenze, possono autorizzare la caccia agli ungulati in deroga a quanto previsto dal comma 4 dello stesso art. 47, ove viene invece posto il divieto di cacciare su terreni coperti in tutto o per la maggior parte da neve.

Il giudice *a quo* ritiene che in tal modo venga invasa la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui è espressione, per quanto interessa, l'art. 21, comma 1, lettera *m*), della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Questa disposizione, infatti, vieta la caccia su terreni innevati, salvo che nella zona faunistica delle Alpi, secondo le disposizioni emanate dalle regioni interessate, e, a parere del rimettente, precluderebbe alla legge regionale la possibilità di consentire la caccia su terreni innevati che non ricadano nell'area geografica sopra indicata.



Il rimettente dà conto che nel giudizio principale è stato impugnato l'atto con cui la Provincia di Genova ha autorizzato la deroga in questione, e solleva questione di legittimità costituzionale della disposizione attributiva di tale potere.

2.— Le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione interveniente non sono fondate.

La Regione Liguria afferma, anzitutto, che il giudice *a quo* avrebbe errato nell'individuare la norma applicabile al caso di specie, poiché l'atto impugnato nel processo principale sarebbe applicativo non dell'art. 47, comma 5, della legge regionale n. 29 del 1994, ma del precedente art. 35, comma 2-bis, con il quale è stato conferito alla Provincia il potere di regolamentare la caccia di selezione agli ungulati in periodi diversi da quelli indicati dalla legge n. 157 del 1992.

Il rimettente ha però chiaramente affermato che il provvedimento impugnato costituisce espressa applicazione della disposizione oggetto di censura, suffragando tale asserzione con una descrizione della fattispecie univocamente confermativa di ciò. L'ordinanza di rimessione, infatti, dà atto che la deroga di cui si discute non concerne i periodi di caccia, cui si riferisce l'art. 35, comma 2-bis, richiamato dalla difesa ligure, ma le condizioni innestate del terreno, che sono oggetto di previsione da parte dell'art. 47, comma 5: in tal modo, il giudice *a quo* ha fornito una motivazione adeguata, ai fini della rilevanza della questione.

Per la medesima ragione, il rimettente ha congruamente motivato anche sulla non manifesta infondatezza della questione, evocando il contrasto della norma in oggetto con l'art. 21, comma 1, lettera *m*), della legge n. 157 del 1992, posto che è tale ultima disposizione a formulare, a livello di normativa statale, il divieto di caccia su terreni innevati, cui si è derogato in forza dell'art. 47, comma 5, della legge regionale n. 29 del 1994 impugnato.

Parimenti privo di fondamento è l'ulteriore rilievo di inammissibilità, relativo alla mancata dimostrazione, da parte del rimettente, che la Provincia di Genova non appartiene alla zona faunistica delle Alpi. Secondo la Regione, infatti, ove dovesse ritenersi che la deroga al divieto di caccia impugnata nel processo principale sia conforme all'art. 21, comma 1, lettera *m*), della legge n. 157 del 1992, che consente l'attività venatoria nella fascia alpina anche in caso di neve, l'eventuale accoglimento dell'odierna questione di costituzionalità non avrebbe alcun effetto nel giudizio *a quo*.

In senso contrario, si deve però osservare che il rimettente ha espressamente escluso che il territorio della Provincia di Genova appartenga alla cerchia alpina, individuandone altrove la presenza in Liguria, e che è manifestamente priva di fondamento testuale e logico la tesi della regione che vorrebbe individuare la "zona faunistica delle Alpi" non nell'ambito della relativa catena montuosa ma in qualunque territorio in cui vi sia una «consistente presenza della tipica flora e fauna alpina».

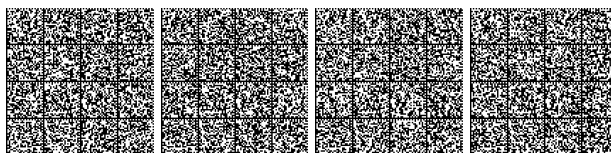
3.— La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che la determinazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna appartiene alla competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e che, pertanto, la legge regionale li «può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata» (sentenza n. 387 del 2008; inoltre, sentenze n. 263 del 2011, n. 315 del 2010 e n. 536 del 1992). Di recente, si è precisato che i divieti relativi all'attività venatoria contenuti nell'art. 21 della legge n. 157 del 1992 sono formulati nell'esercizio di tale competenza (sentenza n. 193 del 2010).

Non è dubbio, pertanto, che la legislazione regionale non possa consentire la caccia, nei casi in cui essa sia invece preclusa dalla normativa statale, e dunque anche nel caso dei terreni innevati, nei quali l'art. 21, comma 1, lettera *m*), esclude l'attività venatoria, salvo che nella zona faunistica delle Alpi. L'ulteriore previsione della norma appena citata, che rinvia alle disposizioni emanate dalle regioni interessate, non ha certo l'effetto di permettere a ogni regione di «modulare il divieto di caccia su terreni innevati», con la possibilità così di eluderlo sostanzialmente, come vorrebbe la Regione Liguria, ma, con l'espressione "regioni interessate" fa chiaramente intendere di riferirsi alle sole regioni al cui interno si trova la "zona faunistica delle Alpi" e alle disposizioni da emanare per disciplinare, in questa zona, la caccia sui terreni innevati.

Ciò chiarito, si deve concludere che la norma impugnata, permettendo una deroga fondata genericamente su «specifiche e motivate esigenze», consegue l'effetto illegittimo di consentire la caccia sui terreni innevati, con un abbassamento del livello di tutela della fauna, in violazione del divieto recato dalla legislazione dello Stato, ed è perciò costituzionalmente illegittima.

Né si possono condividere i rilievi svolti nel presente giudizio dalla Regione Liguria, secondo cui la conformità della norma impugnata alla legislazione statale si baserebbe sull'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che consente il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, ove sussistano particolari esigenze di tutela, tra l'altro, delle produzioni zoo-agricole-forestali, che la proliferazione degli ungulati porrebbe a rischio.



È sufficiente rilevare, a tale scopo, che, sul piano normativo, non sussiste alcun collegamento tra i piani di abbattimento che le Regioni possono autorizzare in tali casi, e ai quali si riferisce l'art. 36 della legge regionale n. 29 del 1994, e il potere di derogare al divieto di caccia degli ungulati sul territorio innevato, introdotto dall'art. 47, comma 5, della medesima legge, senza alcun richiamo ai presupposti di esercizio del distinto, e circoscritto, potere di controllo dell'intera fauna selvatica.

Alla medesima conclusione deve pervenirsi con riguardo all'art. 11-*quaterdecies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, anch'esso richiamato dalla difesa ligure, che ha per oggetto piani di abbattimento selettivi degli ungulati, capaci di derogare peraltro alla normativa dello Stato solo con riferimento ai periodi e agli orari di caccia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 5, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiunto dall'art. 10 della legge regionale 3 settembre 2001, n. 28 (Disposizioni per lo svolgimento della stagione venatoria 2001/2002. Modificazioni alla legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 recante norme in materia di caccia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: LATTANZI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120106

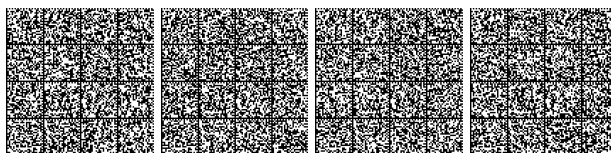
N. 107

Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (tutela della) - Assistenza - Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie - Omessa inclusione, fra i destinatari della provvidenza, dei soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essersi sottoposti a vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro morbillo, rosolia, parotite (MPR) - Violazione del principio solidaristico, del principio di eguaglianza in relazione ai soggetti danneggiati da vaccinazione obbligatoria, lesione del diritto alla salute - Illegittimità costituzionale, in parte qua.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 32.



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 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), promosso dal Tribunale ordinario di Ancona, nel procedimento vertente tra C. P. e L. E., nella qualità di genitori di L.G., e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e la Regione Marche, con ordinanza del 21 dicembre 2010, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2011.

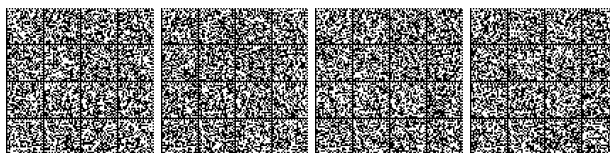
Udito nella camera di consiglio del 7 marzo 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto in fatto

1.— Con ordinanza del 21 dicembre 2010, il Tribunale ordinario di Ancona ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), «nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge ed alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essersi sottoposti a vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro il morbillo, la rosolia e la parotite».

Premette il giudice *a quo* di essere stato investito, quale giudice del lavoro, da un ricorso — per ottenere l'indennizzo previsto dalla disposizione denunciata — proposto dai genitori di una minore la quale, a seguito di vaccinazione contro morbillo, rosolia e parotite (MPR; vaccino “Morupar”, poi ritirato dal commercio, appena pochi giorni dopo la somministrazione, nella vicenda di cui è causa), aveva riportato — secondo quanto accertato all'esito di C.T.U. — una necrolisi epidermica tossica con trombosi venosa della femorale iliaca sx, con postumi («esiti di intervento di drenaggio di ascesso in fossa iliaca — regione inguinale sx in quadro di infezione delle pelvi con linfadenite reattiva secondaria ad artrite settica con persistenza di ostruzione della vena femorale comune ed iliaca, estrinsecantesi con edema dell'arto inferiore sx rispetto al controlaterale dx con plus di cm 2 alla coscia alla sura che si estende al piede») ritenuti ascrivibili alla VII categoria della tabella A annessa al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834 (Definitivo riordinamento delle pensioni di guerra, in attuazione della delega prevista dall'art. 1 della legge 23 settembre 1981, n. 533).

Rileva, al riguardo, il giudice rimettente che la domanda proposta dalla parte ricorrente non può trovare accoglimento alla luce del quadro normativo vigente, dal momento che, pur tenendo conto delle decisioni di illegittimità costituzionale di cui alle sentenze n. 27 del 1998 e n. 423 del 2000 — con le quali venne esteso il diritto all'indennizzo per quanti si fossero sottoposti a vaccinazione antipolio o contro l'epatite B nel periodo antecedente a quello in cui tali vaccinazioni, pur se già raccomandate, erano divenute obbligatorie —, i relativi dicta non possono trovare applicazione nel caso di specie. Tali sentenze, infatti, integrano ipotesi di pronunce additive per omissione (e non additive di principio) che operano soltanto entro gli stretti confini dell'oggetto specifico individuato dal relativo dispositivo: dunque, con effetti circoscritti alle sole previsioni delle vaccinazioni antipolio e antiepatite di tipo B. Da qui l'esigenza di sollevare, in riferimento all'ipotesi di specie, il relativo dubbio di legittimità costituzionale, non essendo praticabile una interpre-



tazione adeguatrice nei sensi auspicati dalla parte ricorrente, anche se in tal senso si sono espresse alcune pronunce di merito. Approdo ermeneutico, quest'ultimo, peraltro contrastato dalla giurisprudenza di legittimità, la quale, evocando la natura assistenziale del beneficio in parola, quale forma di solidarietà sociale, impone una applicazione rigorosa della norma stessa.

Al riguardo, il giudice *a quo* sottolinea come la legge n. 210 del 1992 abbia introdotto una tutela in chiave solidaristica in favore di soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni o somministrazioni di emoderivati o a seguito di attività di cura promosse o gestite dallo Stato per la tutela della salute pubblica, in ossequio ai principi tracciati da questa Corte nella sentenza n. 307 del 1990, ove si è evidenziata l'esigenza del necessario bilanciamento tra il valore individuale della salute e la solidarietà tra individuo e collettività, che sarebbe alla base del trattamento obbligatorio. Pertanto, «in difetto di una prestazione indennitaria, il soggetto danneggiato sarebbe costretto a sopportare, da solo, tutte le conseguenze negative di un trattamento sanitario effettuato non solo nell'interesse dell'individuo, ma anche dell'intera società». In tale alveo si collocano, dunque, le ricordate pronunce di questa Corte (n. 27 del 1998 e 423 del 2000), a fondamento delle quali – come ricorda il rimettente – fu posto il rilievo secondo cui differenziare il trattamento tra quanti hanno subito la vaccinazione per imposizione di legge e quanti vi si sono sottoposti aderendo ad un appello alla collaborazione ad un programma sanitario, «si risolverebbe in una patente irrazionalità della legge. Essa riserverebbe, infatti, a coloro che sono stati indotti a tenere un comportamento di utilità generale per ragioni di solidarietà sociale un trattamento peggiore rispetto a quello che vale a favore di quanti hanno agito in forza della minaccia di una sanzione».

A proposito della rilevanza della questione, il giudice rimettente osserva come risulti nella specie accertata – e comunque non contestata *ex adverso* – la sussistenza del nesso di causalità tra la vaccinazione praticata alla figlia dei ricorrenti e i danni alla integrità fisica della stessa; così come ugualmente documentata e non controversa appare la circostanza che la vaccinazione contro morbillo-parotite-rosolia abbia formato oggetto di una intensa campagna di sensibilizzazione, come attestato dalle circolari ministeriali e dai vari atti amministrativi analiticamente passati in rassegna dal giudice rimettente. La domanda di indennizzo, infine, è stata presentata entro i termini di legge.

Sulla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente puntualizza come la funzione della legge n. 210 del 1992 debba essere ricercata essenzialmente nella esigenza di dare attuazione a diritti inviolabili dell'uomo sanciti dalla Carta fondamentale: segnatamente, dall'art. 2, in riferimento al diritto-dovere di solidarietà sociale; dall'art. 3, sotto il profilo del riconoscimento a tutti di pari opportunità; dall'art. 32, che tutela il diritto alla salute. Rievocati, poi, i principi che hanno costituito il nucleo delle predette sentenze n. 27 del 1998 e n. 423 del 2000, il rimettente sottolinea come la giurisprudenza costituzionale – viene richiamata, in particolare, la sentenza n. 226 del 2000 – si è attestata nel reputare che la «ragione giustificativa dell'indennizzo debba rinvenirsi nella tutela dell'interesse alla promozione della salute collettiva – che può venire assunto ad oggetto di un obbligo legale o di una pubblica politica di diffusione – e non già e non tanto nell'obbligatorietà in quanto tale del trattamento, che costituisce mero strumento per il perseguimento di siffatto interesse generale».

L'indennizzo previsto dalla normativa censurata presenterebbe, dunque, una *ratio* correlata alla esigenza di attribuire al solidaristico intervento della collettività l'approntamento di rimedi a fronte dei danni subiti dall'individuo per sottoporsi ad un trattamento sanitario rivelatosi dannoso e praticato a beneficio della stessa collettività. Nel conflitto tra interesse individuale del singolo alla tutela della sua salute e tutela dell'interesse collettivo della salute come bene della comunità, il principio di solidarietà, se, da un lato, può far prevalere l'interesse collettivo su quello individuale, dall'altro lato «impone di prevedere una riparazione adeguata per quanti abbiano ricevuto un danno alla salute nell'adempiere i medesimi doveri di solidarietà che fondano il diritto all'indennizzo». Tale riparazione si imporrebbe, dunque, anche nell'ipotesi di vaccinazione non obbligatoria, ma «ampiamente caldeggiata dalle istituzioni sanitarie», giacché, altrimenti, «si finirebbe con il sacrificare il contenuto minimo del diritto alla salute di quanti sono stati indotti alla vaccinazione da ragioni di solidarietà sociale».

Nel caso di specie, il giudice *a quo* sottolinea come i ricorrenti si siano determinati alla vaccinazione «per la tutela della salute non solo della figlia, ma anche di quella altrui, in rapporto all'elevato rischio di contagio, in età scolare e prescolare; per il coinvolgimento delle strutture pubbliche nelle fasi del controllo farmacologico, della somministrazione e della propaganda». Considerato, pertanto, che la vaccinazione è stata effettuata in vista di un beneficio di carattere generale, «con conseguente compressione del diritto alla salute della figlia minore in nome della solidarietà verso gli altri», è ragionevole che debba essere la collettività stessa ad assumere i relativi costi. La mancata estensione dell'indennizzo risulterebbe, quindi, per tali ragioni, in contrasto con l'art. 2 Cost.



Il vuoto di tutela innanzi censurato violerebbe anche l'art. 3 Cost., per la irrazionale disparità di trattamento fra situazioni assimilabili. Si è, infatti, già evidenziata – segnala il giudice *a quo* – la comparabilità tra l'evento dannoso scaturito da un trattamento obbligatorio rispetto a quello conseguito a un trattamento sanitario raccomandato, sempre nell'interesse della collettività: «lo Stato non può ignorare o limitare la propria responsabilità oggettiva nei confronti dei cittadini, per lo più bambini, danneggiati da trattamenti scientificamente gravati da un rischio di effetti collaterali, più o meno gravi e permanenti, dopo averne consigliato il trattamento sanitario».

Rievocando ancora una volta i dicta delle richiamate pronunce di questa Corte, il giudice *a quo* ulteriormente e conclusivamente segnala come «in difetto di un equo ristoro in favore del soggetto passivo del trattamento sanitario raccomandato, si avrebbe l'irrazionale risultato di concedere l'indennizzo a coloro i cui genitori hanno adottato un comportamento di utilità generale dietro la minaccia della sanzione e di negarlo, per contro, a coloro i cui genitori hanno fatto ricorso alla vaccinazione per ragioni di solidarietà sociale». Sussisterebbe, inoltre, un ulteriore profilo di irrazionalità della norma impugnata, dal momento che essa estende i benefici anche a fattispecie di trattamenti non obbligatori, quale quello di cui al comma 4 dello stesso art. 1, ove è previsto l'indennizzo anche in caso di vaccinazione effettuata «per potere accedere ad uno Stato estero». Evenienza, questa, che non appare ragionevolmente giustificare un diverso trattamento rispetto alla vaccinazione raccomandata ed effettuata per ragioni di utilità sociale, visto che il viaggio all'estero può dipendere da ragioni di mero piacere.

Si denuncia, infine, violazione anche dell'art. 32 Cost., in quanto la norma oggetto di censura vanificherebbe senza giustificazione il diritto alla salute dei soggetti vaccinati, i quali, «accettando la vaccinazione in nome della solidarietà» nei confronti dei consociati, hanno subito un danno irreversibile alla loro salute «per un beneficio atteso dall'intera collettività».

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale ordinario di Ancona ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 23 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), «nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge ed alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essersi sottoposti a vaccinazione, non obbligatoria ma raccomandata, contro il morbillo, la rosolia e la parotite».

Il Tribunale rimettente espone di essere chiamato a pronunciarsi, quale giudice del lavoro, sul ricorso – per ottenere l'indennizzo di cui alla disposizione denunciata – proposto dai genitori di una bambina la quale, a seguito della vaccinazione contro morbillo-parotite-rosolia (MPR), praticata mediante un vaccino poi ritirato dal commercio pochi giorni dopo la somministrazione, aveva subito gravi patologie, ritenute ascrivibili alla VII categoria della tabella A) annessa al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834 (Definitivo riordinamento delle pensioni di guerra, in attuazione della delega prevista dall'art. 1 della legge 23 settembre 1981, n. 533). La vaccinazione, ancorché non obbligatoria – e, dunque, non suscettibile di dar luogo, ove generatrice delle complicanze previste dalla normativa denunciata, all'indennizzo ivi previsto – si presentava, però, fortemente incentivata dalle pubbliche autorità, avendo essa formato oggetto di una intensa campagna di sensibilizzazione, attestata da numerosi atti emanati a tale riguardo dalla pubblica amministrazione. Sicché verrebbero in luce gli stessi principi in forza dei quali la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto estensibile l'indennizzo previsto dalla normativa oggetto di censura in favore di categorie di persone le quali avevano subito danni a seguito di vaccinazioni effettuate in un periodo in cui queste non erano ancora obbligatorie, ma solo raccomandate. Il tutto – ha soggiunto il giudice *a quo* – in funzione di un adeguato risalto da annettere al principio solidaristico, in ragione del quale la collettività deve farsi carico, attraverso uno specifico indennizzo, dei danni subiti dal singolo, ove questi si sottoponga ad un trattamento sanitario in vista della tutela della salute, non solo individuale, ma anche collettiva.

Da qui, anzitutto, la denunciata violazione dell'art. 2 Cost., risultando priva di coerenza una normativa che non ricomprenda tra i fruitori del beneficio quanti, come la figlia dei ricorrenti, abbiano riportato menomazioni irreversibili per effetto di vaccinazioni che siano state oggetto di una politica sanitaria incentivante per esigenze di tutela della salute della intera collettività, come si è dimostrato essere la vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia. Risulterebbe anche violato l'art. 3 Cost., in quanto, in difetto di un equo ristoro in favore del soggetto passivo del



trattamento sanitario raccomandato, si avrebbe l'irrazionale risultato di concedere l'indennizzo a coloro i cui genitori hanno adottato un comportamento di utilità generale dietro la minaccia di una sanzione e di negarlo, per contro, a coloro i cui genitori hanno fatto ricorso alla vaccinazione per ragioni di solidarietà. Compromesso sarebbe, infine, anche l'art. 32 Cost., dal momento che verrebbe ad essere ingiustificatamente vanificata la garanzia del diritto alla salute dei soggetti vaccinati i quali, accettando la vaccinazione in nome della solidarietà verso gli altri e dei vincoli che li saldano alla collettività, si siano trovati a subire un danno irreversibile alla loro salute per un beneficio atteso dall'intera collettività.

2.— La questione è fondata.

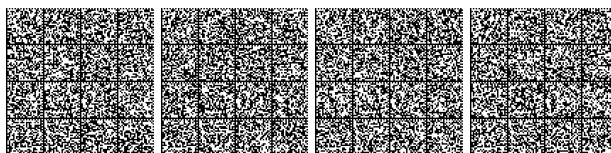
3.— In tema di vaccinazioni obbligatorie o raccomandate, e di diritto all'indennizzo per danni alla salute a seguito del trattamento praticato, questa Corte ha avuto modo di affermare, sin dalla sentenza n. 307 del 1990 – pronunciata in materia di vaccinazione antipoliomielitica per i bambini entro il primo anno di vita, all'epoca prevista come obbligatoria – che «la legge impositiva di un trattamento sanitario non è incompatibile con l'art. 32 Cost. se il trattamento sia diretto non solo a migliorare o preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche a preservare lo stato di salute degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione di quella autodeterminazione dell'uomo che inerisce al diritto di ciascuno alla salute in quanto diritto fondamentale».

Ma se «il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività» – si soggiunse – esige che, «in nome di esso, e quindi della solidarietà verso gli altri, ciascuno possa essere obbligato, restando così legittimamente limitata la sua autodeterminazione, a un dato trattamento sanitario, anche se questo importi un rischio specifico», tuttavia esso «non postula il sacrificio della salute di ciascuno per la tutela della salute degli altri». Ne deriva che «un corretto bilanciamento fra le due suindicate dimensioni del valore della salute – e lo stesso spirito di solidarietà (da ritenere ovviamente reciproca) fra individuo e collettività che sta a base dell'imposizione del trattamento sanitario – implica il riconoscimento, per il caso che il rischio si avveri, di una protezione ulteriore a favore del soggetto passivo del trattamento. In particolare finirebbe con l'essere sacrificato il contenuto minimale proprio del diritto alla salute a lui garantito, se non gli fosse comunque assicurato, a carico della collettività, e per essa dello Stato che dispone il trattamento obbligatorio, il rimedio di un equo ristoro del danno patito».

La richiamata pronuncia costituì, come è noto, la base su cui venne, poco dopo, approvata la legge n. 210 del 1992 (si veda la relazione al progetto di legge n. 4964 presentato alla Camera dei deputati il 12 luglio 1990 e confluito, assieme ad altre iniziative parlamentari, nei lavori preparatori della legge in esame), risultando poi progressivamente acquisita – sul fermo presupposto che, in ogni caso, la vaccinazione non sia «configurabile quale trattamento coattivo» (sentenza n. 132 del 1992) – non solo la stretta correlazione, nella «disciplina costituzionale della salute», tra diritto fondamentale dell'individuo (lato «individuale e soggettivo») e interesse della intera collettività (lato «sociale e oggettivo») (sentenza n. 118 del 1996); quanto, soprattutto, la necessità che, ove i valori in questione vengano a trovarsi in frizione, l'assunzione dei rischi, relativi a un trattamento «sacrificante» della libertà individuale, venga ricondotta ad una dimensione di tipo solidaristico.

Ponendosi, inoltre, nella prospettiva di individuare la *ratio* della provvidenza indennitaria in ogni situazione in cui il singolo abbia esposto a rischio la propria salute per la tutela di un interesse collettivo, si è in seguito affermato che dagli artt. 2 e 32 Cost. deriva l'obbligo, simmetricamente configurato in capo alla stessa collettività, «di condividere, come è possibile, il peso delle eventuali conseguenze negative» (sentenza n. 27 del 1998). Se ne è fatto conseguire che non vi è, dunque, ragione di differenziare il caso in cui «il trattamento sanitario sia imposto per legge» da quello «in cui esso sia, in base a una legge, promosso dalla pubblica autorità in vista della sua diffusione capillare nella società; il caso in cui si annulla la libera determinazione individuale attraverso la comminazione di una sanzione, da quello in cui si fa appello alla collaborazione dei singoli a un programma di politica sanitaria». «Una differenziazione – si è precisato – che negasse il diritto all'indennizzo in questo secondo caso si risolverebbe in una patente irrazionalità della legge. Essa riserverebbe infatti a coloro che sono stati indotti a tenere un comportamento di utilità generale per ragioni di solidarietà sociale un trattamento peggiore rispetto a quello che vale a favore di quanti hanno agito in forza di minaccia di sanzione» (sentenza n. 27 del 1998).

Ne è, in sintesi, derivato che «la ragione determinante del diritto all'indennizzo» è «l'interesse collettivo alla salute» e non «l'obbligatorietà in quanto tale del trattamento, la quale è semplicemente strumento per il perseguimento di tale interesse»; e che lo stesso interesse è fondamento dell'obbligo generale di solidarietà nei confronti di quanti, sottoponendosi al trattamento, vengano a soffrire di un pregiudizio (sentenze n. 226 e n. 423 del 2000).



4.— Su queste basi, si può osservare, più in dettaglio, che, se nella profilassi delle malattie infettive appaiono decisive le attività di prevenzione, dirette a scongiurare e a contenere il pericolo del contagio, è in ogni caso decisivo il rilievo assunto dalle campagne di sensibilizzazione da parte delle competenti autorità pubbliche allo scopo di raggiungere e rendere partecipe la più ampia fascia di popolazione. In questa prospettiva – nella quale è perfino difficile delimitare con esattezza uno spazio “pubblico” di valutazioni e di deliberazioni (come imputabili a un soggetto collettivo) rispetto a uno “privato” di scelte (come invece imputabili a semplici individui) – i diversi attori finiscono per realizzare un interesse obiettivo – quello della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia – indipendentemente da una loro specifica volontà di collaborare: e resta del tutto irrilevante, o indifferente, che l’effetto cooperativo sia riconducibile, dal lato attivo, a un obbligo o, piuttosto, a una persuasione o anche, dal lato passivo, all’intento di evitare una sanzione o, piuttosto, di aderire a un invito.

In presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore della pratica di vaccinazioni è, infatti, naturale che si sviluppi un generale clima di “affidamento” nei confronti proprio di quanto “raccomandato”: ciò che rende la scelta adesiva dei singoli, al di là delle loro particolari e specifiche motivazioni, di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell’interesse collettivo.

Corrispondentemente a questa sorta di cooperazione involontaria nella cura di un interesse obiettivamente comune, ossia autenticamente pubblico, apparirà naturale reputare che tra collettività e individui si stabiliscano vincoli propriamente solidali, nel senso – soprattutto – che le vicende delle singole persone non possano che essere riguardate anche sotto una prospettiva “integrale”, vale a dire riferita all’intera comunità: con la conseguenza, tra le altre, che, al verificarsi di eventi avversi e di complicità di tipo permanente a causa di vaccinazioni effettuate nei limiti e secondo le forme di cui alle previste procedure, debba essere, per l’appunto, la collettività ad accollarsi l’onere del pregiudizio individuale piuttosto che non i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio collettivo.

Sul piano dei valori garantiti, in Costituzione, dall’art. 2, nonché dall’art. 32, lo sfumare, in altri termini, del rilievo delle motivazioni strettamente soggettive (che possano aver indotto verso le scelte imposte o auspiccate dall’amministrazione sanitaria) giustifica la traslazione in capo alla collettività (anch’essa obiettivamente favorita da quelle scelte) degli effetti dannosi eventualmente conseguenti.

In un contesto di irrinunciabile solidarietà, del resto, la misura indennitaria appare per se stessa destinata non tanto, come quella risarcitoria, a riparare un danno ingiusto, quanto piuttosto a compensare il sacrificio individuale ritenuto corrispondente a un vantaggio collettivo: sarebbe, infatti, irragionevole che la collettività possa, tramite gli organi competenti, imporre o anche solo sollecitare comportamenti diretti alla protezione della salute pubblica senza che essa poi non debba reciprocamente rispondere delle conseguenze pregiudizievoli per la salute di coloro che si sono uniformati.

In un quadro di riferimento quale quello accennato, è agevole avvedersi di come la pratica della vaccinazione contro morbillo-parotite-rosolia abbia formato oggetto, da più di un decennio, di insistite ed ampie campagne, anche straordinarie, di informazione e raccomandazione da parte delle pubbliche autorità sanitarie, nelle loro massime istanze (con distribuzione di materiale informativo specifico sia tra gli operatori sanitari sia presso la popolazione); al punto che, nel sito informatico ufficiale dello stesso Ministero della salute, tra le «vaccinazioni raccomandate», compare tuttora quella in questione, in linea con le determinazioni di cui già al decreto ministeriale 7 aprile 1999 (Nuovo calendario delle vaccinazioni obbligatorie e raccomandate per l’età evolutiva), alla circolare n. 12 del 13 luglio 1999 (Controllo ed eliminazione di morbillo, parotite e rosolia attraverso la vaccinazione), al Piano nazionale per l’eliminazione del morbillo e della rosolia congenita (approvato, per il periodo 2003-2007, dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 13 novembre 2003 e ora, per il periodo 2010-2015, con Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2011) nonché al Piano nazionale vaccini (aggiornamento 2005). La ricognizione operata, sul punto, dallo stesso giudice rimettente deve ritenersi pertanto esaustiva ai fini della dimostrazione dell’assunto secondo il quale la pratica in questione, pur non essendo obbligatoria *ex lege*, si inserisce in quel filone di protocolli sanitari per i quali l’opera di sensibilizzazione, informazione e convincimento delle pubbliche autorità – in linea, peraltro, con i «progetti di informazione» previsti all’art. 7 della stessa legge n. 210 del 1992 e affidati alle unità sanitarie locali «ai fini della prevenzione delle complicità causate da vaccinazioni» e comunque allo scopo di «assicurare una corretta informazione sull’uso di vaccini» – viene reputata più adeguata e rispondente alle finalità di tutela della salute pubblica rispetto alla vaccinazione obbligatoria.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevede il diritto ad un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, nei confronti di coloro i quali abbiano subito le conseguenze previste dallo stesso articolo 1, comma 1, a seguito di vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: GROSSI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120107

N. 108

Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Lavoro - Formazione professionale - Norme della Regione Toscana - Attività di panificazione - Previsione che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine di sei mesi, estensibile a dodici, dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nonché all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale - Sanzioni pecuniarie per il mancato rispetto degli obblighi - Ricorso del Governo - Autorizzazione del Consiglio dei ministri all'impugnazione - Necessità - Mancanza in relazione a talune delle disposizioni censurate - Inammissibilità delle relative questioni.

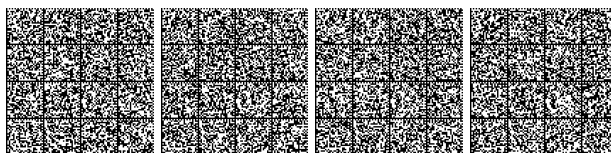
- Legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18, artt. 3, comma 5, 5, commi 4 e 5, e 6, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248) art 4.

Lavoro - Formazione professionale - Norme della Regione Toscana - Attività di panificazione - Previsione che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine di sei mesi, estensibile a dodici, dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nonché all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale - Sanzioni pecuniarie per il mancato rispetto degli obblighi - Ricorso del Governo - Deduzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato con la memoria conclusiva - Divieto di introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio per impugnare le leggi in via principale - Ammissibilità delle censure solo nei limiti in cui svolgono argomenti a sostegno dell'impugnativa.

- Legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18, artt. 3, comma 5, 5, commi 4 e 5, e 6, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248) art 4.

Lavoro - Formazione professionale - Norme della Regione Toscana - Attività di panificazione - Previsione che il responsabile dell'attività produttiva sia assoggettato alla formazione obbligatoria entro il termine di sei mesi dalla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nonché all'aggiornamento obbligatorio periodico con cadenza quinquennale - Sanzioni pecuniarie per il mancato rispetto degli obblighi - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa statale, che non prevede requisiti per lo svolgimento dell'attività - Asserita violazione di un principio fondamentale nella materia concorrente delle professioni - Insussistenza - Ascrizione delle norme impugnate alla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di formazione professionale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18, artt. 3, commi 2 e 3, e 5, comma 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248) art 4.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2, 3 e 5; 5, commi 3, 4 e 5; 6, comma 4, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-18 luglio 2011, depositato in cancelleria il 20 luglio 2011, ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

Udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

Uditi l'avvocato dello Stato Paolo Marchini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 12-18 luglio 2011 e depositato il successivo 20 luglio (reg. ric. n. 71 del 2011) il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2, 3 e 5; 5, commi 3, 4 e 5; 6, comma 4, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione), in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La legge impugnata si ricollega dichiaratamente all'art. 4 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, norma recante disposizioni urgenti per la liberalizzazione dell'attività di produzione di pane, e viene censurata nella parte in cui disciplina la posizione del responsabile dell'attività produttiva.

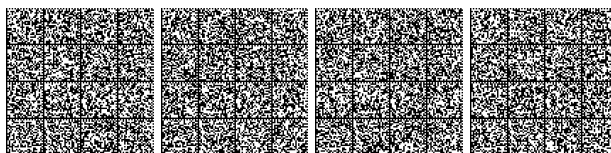
Secondo l'art. 4 del d.l. n. 223 del 2006 «L'impianto di un nuovo panificio ed il trasferimento o la trasformazione di panifici esistenti sono soggetti a dichiarazione di inizio attività», che «deve essere corredata (...) dall'indicazione del nominativo del responsabile dell'attività produttiva, che assicura l'utilizzo di materie prime in conformità alle norme vigenti, l'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di lavoro e la qualità del prodotto finito».

Dal canto suo, l'art. 3, comma 2, impugnato assoggetta il responsabile dell'attività produttiva a formazione obbligatoria entro il termine di sei mesi dall'indicazione del suo nominativo per mezzo della denuncia di inizio attività (oggi SCIA, segnalazione certificata di inizio attività) (termine che, ai sensi dell'art. 6, comma 4, diviene di dodici mesi per chi abbia maturato esperienza professionale) e dispone che la formazione sia garantita dal datore di lavoro entro il medesimo termine.

Il comma 3 dello stesso articolo prevede l'esenzione dall'obbligo a favore di chi abbia già conseguito, in materie attinenti all'attività di panificazione un diploma, un attestato di qualifica, o la qualifica professionale a seguito di apprendistato, ovvero abbia prestato attività lavorativa nel settore.

Il comma 5 fa seguire la formazione iniziale da un'attività periodica di aggiornamento professionale della durata minima di venti ore.

Infine, l'art. 5, commi 3, 4 e 5, commina una sanzione amministrativa pecuniaria al responsabile dell'attività produttiva che non ottemperi alle precedenti prescrizioni.



Lo Stato ritiene che tali disposizioni invadano la sua competenza a determinare i principi fondamentali della materia delle “professioni”, che ha carattere concorrente ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, sarebbe leso il principio formulato per mezzo dell’art. 4, comma 2, del d.l. n. 223 del 2006, «il quale, nel disciplinare la figura del responsabile dell’attività produttiva, non prevede l’obbligo di alcun requisito, ma solamente la necessità dell’indicazione del nominativo dello stesso contestualmente alla segnalazione di inizio attività».

Le norme impugnate recherebbero, invece, l’indicazione di specifici requisiti per l’esercizio della professione di responsabile dell’attività produttiva, costituiti dalla formazione iniziale e dall’aggiornamento periodico, così esulando dalla sfera di competenza legislativa regionale.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La Regione ritiene che le disposizioni impugnate siano ascrivibili alla materia, affidata alla propria potestà legislativa residuale, concernente la formazione professionale e l’“attività produttiva” e a quella concorrente in tema di “igiene e sanità”, giacché riguardano l’acquisizione di competenze nel settore della panificazione, anche allo scopo di garantire la qualità del prodotto.

Infatti, prosegue la Regione, ai fini dell’esercizio dell’attività professionale è sufficiente, secondo quanto prevede la normativa statale, la sola indicazione del nominativo del responsabile, cui tale attività non viene preclusa per effetto dell’obbligo formativo e di aggiornamento: l’inadempimento di quest’ultimo comporta non già un divieto di operare, ma la sola applicazione di una sanzione pecuniaria.

3.– Nell’imminenza dell’udienza pubblica, l’Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, insistendo per l’accoglimento del ricorso.

In particolare, l’Avvocatura ai rilievi contenuti nel ricorso aggiunge che, in violazione degli artt. 2, comma 1, e 3, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell’articolo 1 della L. 5 giugno 2003, n. 131), i commi 2 e 3 dell’art. 3 della legge regionale «si pongono inoltre in contrasto con altri due principi fondamentali»: quello della libertà professionale e quello della tutela della concorrenza e del mercato.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2, 3 e 5; 5, commi 3, 4 e 5; 6, comma 4, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione), in riferimento all’articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La legge impugnata si ricollega all’art. 4 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, norma recante disposizioni urgenti per la liberalizzazione dell’attività di produzione di pane. Con tale disposizione sono stati assoggettati a denuncia di inizio attività (espressione da intendersi oggi sostituita con quella di SCIA, segnalazione certificata di inizio attività, ai sensi dell’art. 49, comma 4-*ter*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78) l’apertura, il trasferimento e la trasformazione del panificio, aggiungendo (comma 2) che la segnalazione va corredata, tra l’altro, con l’indicazione del nominativo del responsabile dell’attività produttiva, che assicura l’utilizzazione di materie prime in conformità alle norme vigenti, l’osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza dei luoghi di lavoro e la qualità del prodotto finito.

Come è stato indicato nel preambolo, la legge regionale in questione ha inteso «valorizzare l’attività di panificazione con la previsione, per i responsabili dell’attività produttiva, della partecipazione obbligatoria a corsi di formazione e di aggiornamento professionale»; a tal fine, l’art. 3, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 18 del 2011 prevede che il responsabile dell’attività produttiva sia soggetto a formazione obbligatoria entro il termine massimo di sei mesi dalla segnalazione certificata di inizio attività, e che il datore di lavoro ne garantisca tale formazione nel medesimo termine, salvo che ricorrano le condizioni esimenti indicate al successivo comma 3.

L’art. 6, comma 4, estende, a talune condizioni, il termine sopra indicato a dodici mesi.

L’art. 3, comma 5, introduce l’obbligo di aggiornamento professionale con cadenza quinquennale, mentre l’art. 5, commi 3, 4 e 5, commina una sanzione amministrativa pecuniaria a coloro che si siano sottratti agli obblighi appena ricordati.



Il ricorrente reputa che tali disposizioni individuino la figura professionale del responsabile dell'attività produttiva del panificio e costituiscano pertanto una violazione dei principi fondamentali della materia legislativa, a riparto concorrente, delle "professioni" (art. 117, terzo comma, Cost.), la cui formulazione è riservata allo Stato. In particolare, esse si porrebbero in contrasto con la norma interposta contenuta nell'art. 4 del d.l. n. 223 del 2006, «il quale, nel disciplinare la figura del responsabile dell'attività produttiva, non prevede l'obbligo di alcun requisito».

2.— In via preliminare, questa Corte deve dichiarare l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto l'art. 3, comma 5, l'art. 5, commi 4 e 5, e l'art. 6, comma 4, giacché il Consiglio dei ministri, cui compete tale prerogativa (sentenza n. 533 del 2002; da ultimo, sentenza n. 269 del 2010), non ha autorizzato l'impugnazione di queste norme. L'odierno giudizio, pertanto, cade esclusivamente sull'art. 3, commi 2 e 3, e sull'art. 5, comma 3, ovvero sulle norme indicate nella relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, cui ha rinviato la delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione alla proposizione del ricorso.

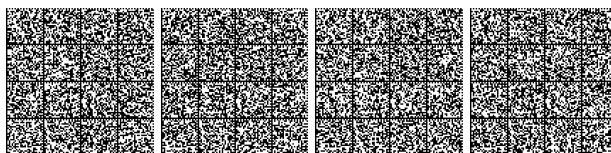
3.— Sempre in via preliminare, va rilevato che le deduzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato solo con la memoria conclusiva, depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, non sono tali da costituire autonomo profilo di censura delle norme impugnate, con riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Esse, piuttosto, svolgono argomenti a sostegno dell'impugnativa basata sulla violazione della competenza statale relativa alle professioni, e solo entro tali limiti sono ammissibili, non potendo la parte ricorrente introdurre nuove censure dopo l'esaurimento del termine perentorio assegnato per impugnare in via principale le leggi.

4.— La questione non è fondata, perché le norme impugnate sono da ascrivere alla competenza legislativa residuale della Regione in materia di formazione professionale e non, come sostiene lo Stato, a quella concorrente in materia di professioni.

È noto che l'attività di «addestramento del lavoratore, per iniziativa di un soggetto pubblico e fuori dall'ordinamento universitario, finalizzato precipuamente all'acquisizione delle cognizioni necessarie all'esercizio di una particolare attività lavorativa» (sentenza n. 250 del 2009), inerisce tradizionalmente alle competenze delle autonomie territoriali, ed è stata oggetto di legislazione regionale finanche anteriormente alla revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Già la legge 21 dicembre 1978, n. 845 (Legge-quadro in materia di formazione professionale) aveva accolto, anche a tal fine, una nozione estremamente ampia di formazione professionale, intesa come l'insieme degli interventi «finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali e rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento ed al perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente» (art. 2, comma 1). In seguito, l'art. 141 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 L. 15 marzo 1997, n. 59), al fine di ripartire le funzioni amministrative in materia di formazione professionale tra livelli di governo, ha ulteriormente ampliato la definizione della materia, affermando che «agli effetti del presente decreto legislativo, per "formazione professionale" si intende il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionali, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità, compresa la formazione impartita dagli istituti professionali, nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive. Detti interventi riguardano tutte le attività formative volte al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, anche in situazioni di alternanza formazione-lavoro. Tali interventi non consentono il conseguimento di un titolo di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria se non nei casi e con i presupposti previsti dalla legislazione dello Stato o comunitaria, ma sono comunque certificabili ai fini del conseguimento di tali titoli».

Con l'entrata in vigore della revisione costituzionale dell'art. 117 Cost., la formazione professionale è divenuta oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 50 del 2005; in seguito, tra le altre, sentenze n. 269 del 2010, n. 250 del 2009, n. 213 del 2009, n. 328 del 2006). Il nucleo di tale competenza, che in linea di principio non può venire sottratto al legislatore regionale, perciò – al di fuori del sistema scolastico secondario superiore, universitario e post-universitario – cade sull'addestramento teorico e pratico offerto o prescritto obbligatoriamente (sentenza n. 372 del 1989) al lavoratore o comunque a chi aspiri al lavoro: in tal modo, la sfera di attribuzione legislativa regionale di carattere residuale viene a distinguersi sia dalla competenza concorrente in materia di istruzione (sentenza n. 309 del



2010), sia da quella, anch'essa ripartita, in materia di professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quadro della esclusiva potestà statale di dettare le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.).

In base al ricorso, la materia relativa alle "professioni" è la sola con cui questa Corte deve confrontare le disposizioni impugnate, per valutare se sussista una sfera di intervento legislativo statale opponibile alla competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 282 del 2002), e non è la prima volta che è stata la giurisprudenza costituzionale a doverne definire i confini nel rapporto con l'ambito proprio della formazione professionale.

Il punto di partenza da cui muove il ricorso statale è in linea astratta corretto, giacché non è dubbio che spetti alla potestà legislativa dello Stato individuare le figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, e di formulare così i principi fondamentali della materia "professioni", dai quali può svilupparsi la legislazione regionale di dettaglio (sentenza n. 353 del 2003; in seguito, tra le altre, sentenze n. 77 del 2011, n. 132 del 2010, n. 139 del 2009, n. 93 del 2008, n. 459 del 2005, n. 319 del 2005). Al riguardo questa Corte ha precisato che il nucleo della potestà statale «si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo» (sentenza n. 230 del 2011). Ove, pertanto, la legge definisca i tratti costitutivi peculiari di una particolare attività professionale e le modalità di accesso ad essa, in difetto delle quali ne è precluso l'esercizio, l'intervento legislativo non si colloca nell'ambito materiale della formazione professionale, ma, semmai, lo precede (sentenze n. 300 del 2007 e n. 449 del 2006). Una volta, invece, che la legge statale abbia dato vita ad un'autonoma figura professionale «non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni (...) già istituite dallo Stato» (sentenza n. 271 del 2009), fermo restando che l'esercizio di tale attribuzione regionale non è necessariamente subordinato a siffatto requisito preliminare, ma può venire realizzato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico.

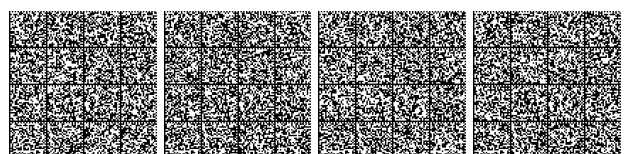
Alla competenza legislativa regionale relativa alla previsione, organizzazione e disciplina dei corsi formativi si accompagna, come di consueto (sentenza n. 116 del 2006), la potestà di sanzionare in via amministrativa la violazione degli obblighi che ne conseguono.

Ciò premesso, appare chiaro che le norme impugnate non solo non hanno per oggetto l'individuazione di un profilo professionale, ma neppure cumulano illegittimamente requisiti di accesso all'attività di responsabile della produzione del panificio, rispetto a quanto richiesto dall'art. 4 del d.l. n. 223 del 2006, e tantomeno richiedono condotte tali che, in assenza di esse, verrebbe meno l'effetto abilitante prodotto dalla sola segnalazione certificata di inizio attività, cosa che sarebbe invece preclusa alla legislazione regionale (sentenza n. 82 del 1997).

Ferma infatti la facoltà di esercitare l'attività in ragione della sola segnalazione prevista dall'art. 4 del d.l. n. 223 del 2006, e dunque in conformità alla norma interposta nel presente giudizio, il responsabile dell'attività produttiva è tenuto ad assoggettarsi a formazione professionale entro un termine (art. 3, commi 2 e 3, della legge impugnata), compiuto il quale il legislatore regionale, in mancanza della formazione, non ha interdetto l'ulteriore esercizio della professione, ma ha solo comminato la sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'art. 5, comma 3, impugnato, in tal modo osservando pienamente i limiti propri della competenza residuale.

Così disponendo, la legge regionale ha lo scopo sia di assicurare una formazione professionale costante nell'interesse del lavoratore, sia di garantire per mezzo di quest'ultima, cui infatti è stato conferito carattere obbligatorio, la tutela di interessi connessi all'osservanza delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza sul luogo di lavoro, appartenenti anche alla sfera di governo decentrato (art. 117, terzo comma, Cost.).

All'attribuzione delle norme impugnate alla competenza residuale regionale in materia di formazione professionale consegue la non fondatezza della questione prospettata con l'odierno ricorso, senza che occorra considerare le ulteriori attribuzioni legislative indicate dalla difesa della Regione Toscana come appartenenti alla competenza regionale e concernenti "igiene e sanità" e "attività produttive" (materia, quest'ultima, in ogni caso non contemplata dall'attuale riparto delle competenze legislative: sentenza n. 165 del 2007).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 5; 5, commi 4 e 5; 6, comma 4, della legge della Regione Toscana 6 maggio 2011, n. 18 (Norme in materia di panificazione), promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2 e 3, e 5, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 18 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

Il Redattore: LATTANZI

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120108

N. 109

Sentenza 16 - 26 aprile 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Esecutività della sentenza di appello impugnata con ricorso per cassazione - Possibilità di sospensione quando dalla esecuzione possa derivare all'esecutato un "grave e irreparabile danno" - Mancata previsione - Asseriti contrasto con il principio di ragionevolezza, lesione del diritto di difesa, violazione del principio di accertata capacità contributiva, violazione del principio del giusto processo, violazione del principio di parità delle parti nel processo, violazione del principio della ragionevole durata del processo, limitazione dell'accesso alla tutela giurisdizionale - Insussistenza - Possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, 53, primo comma, 111, primo e secondo comma (in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a sua volta in relazione all'art. 10 Cost.), e 113.

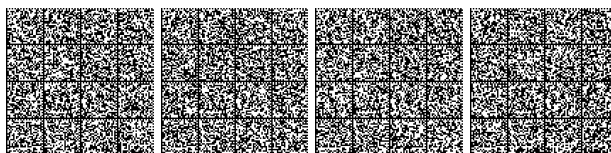
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia, nel procedimento cautelare vertente tra la s.p.a. Mazzoni Pietro e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale II di Milano, con ordinanza pronunciata il 19 maggio 2011 e depositata il 24 maggio successivo, iscritta al n. 236 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 4 aprile 2012 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto in fatto

1.— Nel corso di un procedimento instaurato a séguito dell'istanza proposta da una contribuente per ottenere, in via cautelare, la sospensione dell'esecuzione di tre sentenze tributarie di secondo grado impugnate per cassazione, la Commissione tributaria regionale della Lombardia, con ordinanza pronunciata il 19 maggio 2011 e depositata il 24 maggio successivo, ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, 53, primo comma, 111, primo e secondo comma (entrambi i commi anche in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ed eseguita con legge 4 agosto 1955, n. 848, a sua volta «in relazione all'art. 10 Cost.»), e 113 della Costituzione – questione di legittimità dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413). La disposizione denunciata stabilisce che «Alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie si applicano le disposizioni del titolo III, capo I, del libro II del codice di procedura civile, escluso l'art. 337 e fatto salvo quanto disposto nel presente decreto». Il primo comma dell'art. 337 cod. proc. civ. prevede, a sua volta, che «L'esecuzione della sentenza non è sospesa per effetto dell'impugnazione di essa, salve le disposizioni degli artt. 283, 373, 401 e 407». Il primo comma dell'art. 373 cod. proc. civ., infine, stabilisce che «Il ricorso per cassazione non sospende l'esecuzione della sentenza. Tuttavia il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che la esecuzione sia sospesa e che sia prestata congrua cauzione». In particolare, la Commissione tributaria regionale ha denunciato il menzionato art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 nella parte in cui «non prevede la possibilità di sospensione dell'esecutività della sentenza di appello impugnata con ricorso per cassazione, quando dalla sua esecuzione possa derivare all'esecutato un "grave ed irreparabile danno"».

2. – Il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che: *a)* con tre proprie sentenze, emesse in sede di appello, aveva rigettato – in riforma delle sentenze di primo grado ed in accoglimento dei gravami proposti dall'Agenzia delle entrate nei confronti della contribuente – i ricorsi proposti da una società per azioni avverso gli avvisi di accertamento con i quali l'amministrazione finanziaria aveva richiesto il pagamento di alcuni tributi (l'IVA degli anni 2001 e 2002; l'IVA, l'IRPEG e l'IRAP del 2003) in ragione dell'asserita omessa fatturazione della cessione di materiale e dell'omessa regolarizzazione di fatture passive; *b)* le decisioni di appello erano motivate con il rilievo della mancanza della prova dell'assunto della ricorrente secondo cui i materiali acquistati dalla società per espletare un appalto ad essa commesso dalla s.p.a. Telecom erano stati consegnati alle imprese subappaltatrici solo «in conto lavorazione» e non a titolo di cessione non fatturata (cessione, invece, desumibile dalla dicitura «addebito materiali», risultante dalla documentazione acquisita in giudizio); *c)* la società contribuente aveva successivamente presentato tre distinti ricorsi per cassazione avverso le predette sentenze di appello, sostanzialmente riproponendo le censure rivolte agli avvisi di accertamento; *d)* nelle more dei giudizi di cassazione, la medesima contribuente aveva presentato alla Commissione tributaria regionale un'istanza di sospensione dell'esecuzione delle impugnate sentenze di secondo grado, invocando l'applicazione dell'art. 373 del codice di procedura civile e deducendo, quanto al *fumus boni iuris*, le stesse argomentazioni contenute nei ricorsi per cassazione e, quanto al *periculum in mora*, che dall'esecuzione della sentenza poteva derivarle grave ed irreparabile danno, in considerazione dell'elevato importo della pretesa tributaria nonché delle difficoltà economiche in cui versava, tali da farle rischiare il dissesto, con conseguente perdita del posto di lavoro di tutti i propri 433 dipendenti.

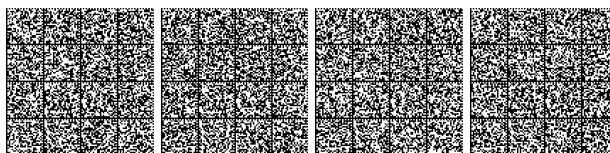
3.— La Commissione tributaria regionale premette altresì, in punto di diritto, che – come eccepito dalla resistente Agenzia delle entrate – il denunciato comma 1 dell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 esclude espressamente l'applicabilità al processo tributario dell'art. 337 cod. proc. civ. e quindi, secondo «la grande maggioranza degli interpreti», esclude l'applicabilità anche dell'art. 373 cod. proc. civ., da esso richiamato, il quale prevede, al secondo periodo del



primo comma, che «il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione».

4.— Tanto premesso, il giudice *a quo* dichiara di riproporre, nella sostanza, le argomentazioni svolte dalla ordinanza n. 322 del 2009, emessa in data 13 ottobre 2008 dalla Commissione tributaria regionale della Campania, con la quale era stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale, dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 217 del 2010. In particolare, il giudice rimettente afferma che la disposizione denunciata — nel consentire all'amministrazione finanziaria di procedere alla riscossione del tributo e degli accessori durante la pendenza del giudizio, senza prevedere in favore del contribuente, dal grado di appello in poi, alcuno strumento di tutela cautelare (salva la possibilità di ottenere, durante il giudizio di appello, la sospensione delle sole sanzioni, ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, recante «Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662») — viola: 1) il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché nel caso in cui — come nella specie — le pronunce di appello abbiano riformato le sentenze di primo grado favorevoli al contribuente, irragionevolmente sottrae «almeno un grado di tutela cautelare» e provoca il «sacrificio inevitabile ed irreparabile dei diritti del contribuente», nonostante che il sistema processuale sia stato creato «a garanzia di diritti soggettivi tributari» e nonostante che la giurisprudenza della Corte di giustizia CE tenda ad «ampliare l'ambito applicativo della tutela cautelare»; 2) l'art. 24 Cost., perché — pur essendo la disponibilità di misure cautelari una componente essenziale della tutela giurisdizionale garantita dall'art. 24 Cost. — consente «l'assoggettamento del presunto debitore ad esecuzione forzata», imponendogli una sorta di *solve et repete*, con le ben note difficoltà di esperire procedimenti di ottemperanza o di esecuzione forzata nei confronti dell'amministrazione finanziaria rimasta soccombente al termine del giudizio, così che l'eventuale vittoria finale in giudizio «potrebbe configurarsi inidonea a costituire presupposto concreto per il ristoro»; 3) l'art. 53, primo comma, Cost., perché, in contraddizione con il principio di «accertata capacità contributiva», consente all'amministrazione finanziaria un «incontrastabile» prelievo di risorse, anche ove: 3.1.) il prelievo crei il pericolo di un grave ed irreparabile danno al contribuente; 3.2.) la situazione debitoria del contribuente non sia stata ancora definitivamente accertata; 3.3.) la decisione di appello sia, oltre che «provvisoria», anche «apparentemente erronea»; 4) l'art. 111, primo comma, Cost. e 6, comma 1, della sopra menzionata Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, «in relazione all'art. 10 Cost.», perché la limitatezza della tutela cautelare del contribuente nel processo tributario (limitatezza che non trova analogie neppure nell'ordinario processo amministrativo, il quale prevede una più ampia tutela negli artt. 98 e 111 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, intitolato «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo») non può giustificarsi né su un inesistente principio costituzionale di preminenza dell'interesse dell'amministrazione finanziaria alla riscossione dei tributi né sulla disciplina della riscossione frazionata di essi in pendenza di giudizio (cioè su una disciplina posta a tutela della sola amministrazione e comunque non sufficiente a garantire le ragioni del contribuente), con la conseguenza che l'irragionevolezza della differenziazione, sotto il profilo della tutela cautelare, di tale modello processuale rispetto a tutti gli altri modelli, impedisce di qualificare il processo tributario come «giusto processo»; 5) l'art. 111, secondo comma, primo periodo, Cost., perché obbliga il contribuente a soggiacere — «in attesa della conclusione della controversia, e delle decisioni di appello prima e di cassazione poi» — all'azione di riscossione dell'amministrazione «senza tutela specifica» e, quindi, non «in condizioni di parità» rispetto a questa; 6) gli artt. 111, secondo comma, secondo periodo, Cost. e 6, comma 1, della citata Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, «in relazione all'art. 10 Cost.», perché rende irragionevoli i tempi del giudizio, in quanto «il ritardo di giustizia» può «tradursi, attraverso il meccanismo di una esecuzione «provvisoria» che prescinda dal rischio di danno grave ed irreparabile per l'esecutato, in una sostanziale forma di «giustizia negata»; 7) l'art. 113 Cost. (secondo cui la tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi è «sempre» ammessa), perché sottrae al soccombente in appello ogni rimedio cautelare avverso l'attuazione di una pretesa tributaria che sia stata riconosciuta fondata solo da sentenze di secondo grado «non definitive» e «di dubbia legittimità».

5.— In ordine alla rilevanza della sollevata questione, il rimettente afferma che ricorrerebbero, nella specie, i presupposti per l'accoglimento dell'istanza di sospensione, dovendo ritenersi sussistenti: *a)* il *fumus boni iuris* dell'istanza cautelare, data la non esauriente motivazione delle sentenze impugnate per cassazione (basate sul «labile e non privo di equivocità» elemento letterale della dizione «addebito materiali» riscontrata nella documentazione relativa alla consegna dei materiali alle imprese subappaltatrici) e dato il contrasto di tali sentenze con numerose pronunce di primo grado emesse dalle Commissioni tributarie territorialmente competenti, le quali avevano accolto, invece, le convergenti ragioni della società contribuente e dei suoi subappaltatori; *b)* il *periculum in mora*, in quanto il pagamento (anche rateale) dell'importo complessivo indicato negli avvisi di accertamento, per l'entità del suo ammontare (pari a diversi milioni di euro), può cagionare alla ricorrente il dissesto o comunque elevatissime difficoltà economiche, tanto da



comportare inevitabilmente una diminuzione di competitività e da rendere problematica per il futuro ogni successiva eventuale riconquista delle quote di mercato e dei livelli di occupazione attuali.

Infine, sempre con riferimento alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* rileva che – contrariamente a quanto prospettato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 217 del 2010 – la denunciata disposizione non può essere interpretata in modo da superare i suddetti dubbi di costituzionalità. Il rimettente perviene a tale conclusione in base a tre argomentazioni: una letterale; una sistematica; una autoritativa (fondata, cioè, sulla prevalente interpretazione dell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 fornita dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza, anche costituzionale).

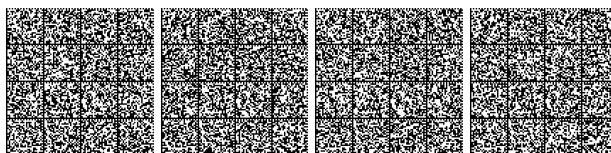
In primo luogo, sotto il profilo della lettera della legge, il giudice osserva che, mentre l'art. 47 del d.lgs. n. 546 del 1992 prevede la possibilità di sospendere l'atto impugnato in pendenza del giudizio di primo grado, il denunciato art. 49 dello stesso decreto legislativo espressamente esclude l'applicazione dell'intero primo comma dell'art. 337 cod. proc. civ. alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie, con ciò intendendo vietare in ogni caso la sospensione dell'esecutività delle decisioni tributarie. In caso contrario, prosegue il giudice, il legislatore avrebbe statuito «in forma chiara e diretta» l'applicabilità dell'art. 373 cod. proc. civ. alle impugnazioni delle sentenze tributarie. Ad avviso del rimettente, l'articolo impugnato, nell'escludere l'applicazione del divieto di sospendere l'esecuzione delle sentenze impugunate contenuto nel primo comma dell'art. 373 cod. proc. civ., vieta, nello stesso tempo, di sospenderne l'esecuzione anche nei casi in cui il secondo comma dello stesso art. 373 avrebbe consentito, invece, tale sospensione. La Commissione tributaria regionale, in particolare, afferma che è «del tutto oscuro il meccanismo interpretativo diretto» a rendere applicabile alle sentenze tributarie l'art. 373 cod. proc. civ. e ritiene altresì «non significativa» la circostanza che la lettera della disposizione denunciata che è inapplicabile a tali sentenze sia la regola del divieto di sospensione (posta dal primo periodo del primo comma dell'art. 373 cod. proc. civ.) sia l'eccezionale possibilità di sospensione (prevista dal secondo periodo dello stesso primo comma dell'art. 373).

In secondo luogo, sotto il profilo sistematico, la Commissione tributaria rileva che: *a)* la disposizione denunciata, in quanto norma speciale riguardante le sentenze tributarie di appello, rende inapplicabile la disciplina cautelare dettata per il procedimento di primo grado (l'art. 61 del d.lgs. n. 546 del 1992 stabilisce, infatti, che nel procedimento di appello si osservano le norme previste per il procedimento di primo grado solo «in quanto applicabili»); *b)* la normativa processuale tributaria, sul punto, è «specificata» e «prescinde totalmente dalla disciplina dell'esecutività delle sentenze civili»; *c)* l'art. 19 del d.lgs. n. 472 del 1997, nell'introdurre la possibilità, in grado di appello, della sospensione dell'esecuzione delle sole sanzioni, presuppone che il combinato disposto degli artt. 47, 49 e 61 del d.lgs. n. 546 del 1992 non preveda già tale potere.

In terzo luogo, sotto il profilo dei precedenti in materia, il giudice *a quo* osserva che la disposizione denunciata è stata intesa come espressiva del divieto di sospendere l'esecuzione delle sentenze tributarie d'appello sia dall'Amministrazione finanziaria (circolare 98/E/2006; circolare 73/E/2001); sia dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione (sentenze n. 21121 e n. 7815 del 2010, ancorché anteriori alla sopra citata sentenza della Corte costituzionale n. 217 del 2010); sia dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 165 del 2000; nonché «un corollario di ordinanze tra il 2000 ed il 2001»).

Considerato in diritto

1. – La Commissione tributaria regionale della Lombardia dubita – in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, 53, primo comma, 111, primo e secondo comma (entrambi i commi in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ed eseguita con legge 4 agosto 1955, n. 848, a sua volta «in relazione all'art. 10 Cost.»), e 113 della Costituzione – della legittimità dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), il quale stabilisce che «Alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie si applicano le disposizioni del titolo III, capo I, del libro II del codice di procedura civile, escluso l'art. 337 e fatto salvo quanto disposto nel presente decreto». La suddetta Commissione tributaria – preso atto che, in base al primo comma dell'art. 337 del codice di procedura civile, «L'esecuzione della sentenza non è sospesa per effetto dell'impugnazione di essa, salve le disposizioni degli artt. 283, 373, 401 e 407» e che, in forza del primo comma dell'art. 373 cod. proc. civ., «Il ricorso per cassazione non sospende l'esecuzione della sentenza. Tuttavia il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che la esecuzione sia sospesa e che sia prestata congrua cauzione» – afferma che il denunciato comma 1 dell'art. 49 del d.lgs.



n. 546 del 1992 viola gli evocati parametri costituzionali, nella parte in cui «non prevede la possibilità di sospensione dell'esecutività della sentenza di appello impugnata con ricorso per cassazione, quando dalla sua esecuzione possa derivare all'esecutato un "grave ed irreparabile danno"».

In particolare, secondo la medesima Commissione, la disposizione censurata si pone in contrasto con: *a)* il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché nel caso di ricorso per cassazione avverso pronunce di appello riformatrici di sentenze di primo grado favorevoli al contribuente (come nella specie), irragionevolmente sottrae «almeno un grado di tutela cautelare» e provoca il «sacrificio inevitabile ed irreparabile dei diritti del contribuente», rendendo privi di garanzia processuale i «diritti soggettivi tributari»; *b)* l'art. 24 Cost., perché, nonostante che la disponibilità di misure cautelari sia essenziale al diritto di difesa giudiziale, consente «l'assoggettamento del presunto debitore ad esecuzione forzata», imponendogli una sorta di solve et repete, così che la sua vittoria finale in giudizio «potrebbe configurarsi inidonea a costituire presupposto concreto per il ristoro»; *c)* l'art. 53, primo comma, Cost., perché, in violazione del principio di «accertata capacità contributiva», consente all'amministrazione finanziaria, sulla base di una sentenza ancora non definitiva, un «incontrastabile» prelievo delle risorse del contribuente, anche quando la sentenza sia «apparentemente erronea» ed il prelievo crei il pericolo di un grave ed irreparabile danno al contribuente medesimo; *d)* l'art. 111, primo comma, Cost. e 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, «in relazione all'art. 10 Cost.», perché, limitando irragionevolmente la tutela cautelare del contribuente, impedisce che il processo tributario possa considerarsi un «giusto processo»; *e)* l'art. 111, secondo comma, primo periodo, Cost., perché obbliga il contribuente, nelle more della definizione del giudizio, a soggiacere, privo di tutela specifica, all'azione di riscossione dell'amministrazione e, quindi, non lo pone «in condizioni di parità» rispetto a questa; *f)* gli artt. 111, secondo comma, secondo periodo, Cost. e 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, «in relazione all'art. 10 Cost.», perché rende irragionevoli i tempi del giudizio, in quanto «il ritardo di giustizia» può «tradursi, attraverso il meccanismo di una esecuzione "provvisoria" che prescinde dal rischio di danno grave ed irreparabile per l'esecutato, in una sostanziale forma di "giustizia negata"»; *g)* l'art. 113 Cost., perché, sottraendo al soccombente in appello ogni rimedio cautelare avverso la sentenza di secondo grado impugnata per cassazione, viola il principio secondo cui la tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi è «sempre» ammessa.

2. – La questione non è fondata, perché la disposizione impugnata può essere interpretata in modo da superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale.

2.1. – Il giudice *a quo* muove dal presupposto interpretativo che il denunciato comma 1 dell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 esclude l'applicabilità dell'art. 373 cod. proc. civ. alla sentenza tributaria di appello e, quindi, la possibilità, prevista da tale articolo, di sospendere l'esecuzione della sentenza di appello impugnata con ricorso per cassazione, nel caso in cui dalla sua esecuzione possa derivare un «grave ed irreparabile danno».

Il rimettente basa tale assunto interpretativo su tre distinte argomentazioni, nessuna delle quali è, però, fondata.

2.1.1. – In primo luogo, la Commissione tributaria regionale osserva, dal punto di vista delle littera legis, che il denunciato comma 1 dell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992, escludendo espressamente l'applicazione del primo comma dell'art. 337 cod. proc. civ. al caso di impugnazione delle sentenze tributarie, vieta la sospensione dell'esecuzione di dette sentenze.

Come già osservato da questa Corte nella sentenza n. 217 del 2010, la lettera della disposizione impugnata consente un'interpretazione diversa da quella accolta dal rimettente. Quest'ultima disposizione testualmente stabilisce che è «esclusa» l'applicazione al processo tributario dell'art. 337 cod. proc. civ. Il primo comma di tale articolo, a sua volta, statuisce che l'impugnazione delle sentenze non ha effetto sospensivo dell'esecuzione di queste, fatte «salve le disposizioni degli artt. 283, 373 [...] e 407». Il primo comma dell'art. 373 cod. proc. civ. (fatto salvo, come visto, dal primo comma dell'art. 337 cod. proc. civ.), da un lato, ribadisce che il ricorso per cassazione, al pari delle altre impugnazioni, non sospende l'esecuzione della sentenza e, dall'altro, consente che il giudice di appello, «su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno», disponga «che la esecuzione sia sospesa e che sia prestata congrua cauzione». Una siffatta concatenazione di norme può essere intesa anche nel senso che è «esclusa» l'applicazione al processo tributario della regola (fissata dal primo comma dell'art. 337 cod. proc. civ.) secondo cui le impugnazioni delle sentenze non hanno effetto sospensivo dell'esecuzione di queste. In tal modo si renderebbero applicabili, proprio perché non più «eccezionali», le ipotesi di sospensione cautelare dell'esecuzione della sentenza impugnata previste dagli «artt. 283, 373 [...] e 407» cod. proc. civ. e fatte salve dallo stesso art. 337 del medesimo codice.

In particolare, nella citata sentenza di questa Corte n. 217 del 2010 si è prospettata una «possibile interpretazione» della disposizione denunciata, articolata sui seguenti passaggi argomentativi: 1) «il contenuto normativo dell'art. 337 cod. proc. civ. (inapplicabile al processo tributario, per l'espresso disposto della norma censurata) è costituito da una regola ("L'esecuzione della sentenza non è sospesa per effetto dell'impugnazione di essa") e da una eccezione alla



stessa regola (“salve le disposizioni degli artt. [...] 373 [...]”); 2) «l’art. 373 consta anch’esso, al primo comma, di una regola (primo periodo: “Il ricorso per cassazione non sospende l’esecuzione della sentenza”) e di una eccezione (secondo periodo: “Tuttavia il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall’esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l’esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione”); 3) «l’inapplicabilità al processo tributario – in forza della disposizione censurata – della regola, sostanzialmente identica [della non sospendibilità della sentenza per effetto dell’impugnazione della sentenza], contenuta nell’art. 337 cod. proc. civ. e nel primo periodo del primo comma dell’art. 373 dello stesso codice, non comporta necessariamente l’inapplicabilità al processo tributario anche delle sopraindicate “eccezioni” alla regola e, quindi, non esclude di per sé la sospendibilità ope iudicis dell’esecuzione della sentenza di appello impugnata per cassazione».

2.1.2.– Con la seconda argomentazione il rimettente rileva che: *a)* la disposizione denunciata, in quanto norma speciale riguardante le sentenze tributarie di appello, rende inapplicabile la disciplina cautelare dettata per il procedimento di primo grado (l’art. 61 del d.lgs. n. 546 del 1992 stabilisce, infatti, che nel procedimento di appello si osservano le norme previste per il procedimento di primo grado solo «in quanto applicabili»); *b)* la normativa processuale tributaria, sul punto, è «specificata» e «prescinde totalmente dalla disciplina dell’esecutività delle sentenze civili»; *c)* l’art. 19 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell’articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), nell’introdurre la possibilità, in grado di appello, della sospensione dell’esecuzione delle sole sanzioni, presuppone che il combinato disposto degli artt. 47, 49 e 61 del d.lgs. n. 546 del 1992 non preveda il potere di sospendere l’esecuzione della sentenza.

Anche tali rilievi non sono di ostacolo alla suddetta interpretazione adeguatrice. È sufficiente osservare al riguardo, seguendo l’ordine argomentativo del rimettente, che: *a)* non è pertinente il richiamo all’art. 61 del d.lgs. n. 546 del 1992, perché la sollevata questione attiene all’applicabilità alle sentenze tributarie di appello del secondo periodo del primo comma dell’art. 373 cod. proc. civ., che prevede la sospensione dell’esecuzione di tali sentenze, e non attiene all’applicabilità nel grado di appello di norme previste per il procedimento di primo grado; *b)* l’interpretazione della disposizione denunciata, contrariamente a quanto sembra sostenere il rimettente, concerne la specifica disciplina del processo tributario; *c)* la previsione della sospensione, in grado di appello, dell’esecuzione delle sanzioni tributarie, ai sensi dell’art. 19 del d.lgs. n. 472 del 1997, riguarda la sospensione dell’efficacia dell’atto impugnato e non della sentenza di appello impugnata per cassazione.

Né potrebbe obiettarsi che la disciplina della riscossione frazionata dei tributi in pendenza del giudizio surrogerebbe, rendendola inutile, la sospensione dell’esecuzione delle sentenze impugnate per cassazione. Come riconosciuto dallo stesso rimettente, infatti, tale disciplina è dettata prevalentemente a tutela dell’amministrazione e, comunque, nella sua parzialità, non è sufficiente a garantire in via cautelare le ragioni del contribuente nell’ipotesi di impugnazione per cassazione della sentenza tributaria d’appello.

2.1.3.– Con la terza argomentazione, il giudice *a quo* deduce che l’interpretazione da lui accolta della disposizione denunciata è stata sostenuta sia dall’Amministrazione finanziaria, sia dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, sia dalla giurisprudenza di questa stessa Corte.

Tale argomentazione non può considerarsi decisiva, data l’incontestata mancanza di un diritto vivente circa l’interpretazione della suddetta disposizione che escluda l’applicazione al processo tributario dell’art. 373 del cod. proc. civ. Assume, dunque, rilievo la plausibilità della prospettata interpretazione adeguatrice.

Come già rilevato, con la più volte citata sentenza n. 217 del 2010 questa Corte ha prospettato la possibilità di interpretare il comma 1 dell’art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 nel senso che esso non impedisce al giudice di sospendere l’esecuzione delle sentenze tributarie d’appello ai sensi dell’art. 373 cod. proc. civ. La giurisprudenza è ormai prevalentemente orientata a ritenere possibile tale interpretazione. In particolare, la Corte di cassazione, con la sentenza n. 2845 del 2012 (la più recente resa in materia da tale Corte e l’unica che abbia vagliato ex professo la suddetta interpretazione adeguatrice), nel richiamare espressamente a sostegno la suddetta sentenza n. 217 del 2010, ha pronunciato, nell’esercizio della propria funzione nomofilattica, il seguente principio di diritto: «Al ricorso per cassazione avverso una sentenza delle commissioni tributarie regionali si applica la disposizione di cui all’art. 373 c.p.c., comma 1, secondo periodo, giusta la quale il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall’esecuzione possa derivare grave e irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l’esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione». Anche lo stesso organo giurisdizionale rimettente, successivamente all’ordinanza introduttiva del presente giudizio, ha riconosciuto, con sentenza n. 9 del 20 giugno 2011, che la lettura dell’art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 data da questa Corte con la sentenza n. 217 del 2010 ha fornito una condivisibile possibilità di «rimeditazione interpretativa» dell’intera disciplina relativa alla sospensione cautelare dell’esecuzione delle sentenze tributarie sia di primo che di secondo grado.



2.2.— Dalla riscontrata possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata discende, dunque, la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevata dalla Commissione tributaria regionale della Lombardia con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, 53, primo comma, 111, primo e secondo comma (entrambi i commi anche in relazione all'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ed eseguita con legge 4 agosto 1955, n. 848, a sua volta in relazione all'art. 10 della Costituzione), e 113 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2012.

Il Presidente: QUARANTA

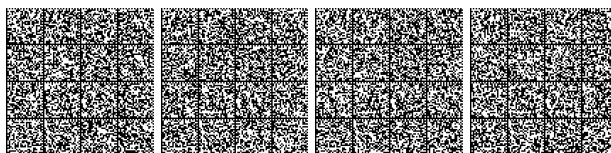
Il Redattore: GALLO

Il Cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 26 aprile 2012.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

T_120109



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 56

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Puglia - Disposizioni relative al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Effetti dell'eventuale presentazione di deduzioni difensive al Servizio finanze della Regione avverso l'invito al pagamento del tributo e delle sanzioni - Prevista inammissibilità dell'impugnazione immediata dell'atto davanti alle Commissioni tributarie e differimento del relativo termine alla data di notificazione del provvedimento definitivo adottato dall'Amministrazione - Ricorso del Governo - Denunciata modificazione del regime di impugnazione degli avvisi di accertamento e di liquidazione previsto dalla legge statale - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "giurisdizione e norme processuali".

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38, art. 7, comma 21.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Regione Puglia in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale; per la dichiarazione di illegittimità costituzionale (giusta delibera del Consiglio dei ministri del 24.2.2012) dell'art. 7 comma 21 della legge regionale pugliese 30 dicembre 2011 n. 38, recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia, pubblicata nel BUR del 30.12.2011 n. 201.

L'art. 7 della legge finanziaria pugliese per il 2012 (l.r. n. 38/2011), dedicato alla disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito dall'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, dispone nel comma 21: «21. Ai fini dell'accertamento e dell'irrogazione delle relative sanzioni possono essere utilizzati i verbali redatti dalla Guardia di finanza, dal Nucleo operativo ecologico dell'Arma dei carabinieri, dal Corpo forestale dello Stato, dalle Province e dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, dai Vigili urbani, in relazione alla competenza a essi attribuita dai singoli regolamenti comunali. Possono essere utilizzati altresì i dati consuntivi a seguito delle ordinanze di bonifica emanate dai sindaci dei Comuni ex articolo 192 (Divieto di abbandono), comma 3, del d.lgs. 152/2006. Il Servizio finanze della Regione Puglia provvede alla contestazione della violazione mediante notifica al trasgressore, a mezzo raccomandata A.R., con invito al pagamento in unica soluzione del tributo evaso e delle sanzioni. Nel termine di sessanta giorni dalla data della notifica, il trasgressore può definire la controversia con il pagamento delle sanzioni indicate nell'atto di contestazione secondo le modalità di cui al comma 23, sesto periodo. Entro lo stesso termine il trasgressore può produrre deduzioni difensive al Servizio finanze della Regione oppure impugnare l'atto di contestazione dinanzi alle commissioni tributarie. Nel caso di presentazione di deduzioni difensive non è ammessa impugnazione immediata e il termine di sessanta giorni per l'impugnazione decorre dalla data di notifica del provvedimento definitivo di irrogazione, che deve essere adottato, a pena di decadenza, entro un anno dalla data di presentazione delle suddette deduzioni».

Nella parte in cui prevede che nel caso in cui il trasgressore, entro sessanta giorni dalla notificazione dell'invito al pagamento, presenti deduzioni difensive al Servizio finanze della Regione, non è ammessa l'impugnazione immediata dell'invito avanti alle Commissioni tributarie, e il termine per proporre tale impugnazione decorre dalla data di notifica del provvedimento definitivo di irrogazione delle sanzioni adottato entro un anno dalla presentazione delle deduzioni, la disposizione viola l'art. 117 c. 2 lett. l) Cost.



Questa norma costituzionale riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia «giurisdizione e norme processuali». È palese, quindi, che la Regione non può legiferare in materia di ammissibilità dei ricorsi avanti alle Commissioni tributarie e di termini per proporre tali ricorsi.

È pacifica, in termini generali, la natura giurisdizionale del procedimento avanti alle Commissioni tributarie; ed è altresì indubbio, sul piano particolare che qui interessa, che il tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi abbia natura, appunto, di prestazione tributaria. Il comma 29 dell'art. 3 legge 549/95 prevede infatti che l'ammontare del tributo sia determinato dalle leggi regionali in misura non inferiore ad € 0,001 e non superiore ad € 0,01 per chilogrammo di rifiuto conferito. La determinazione dell'aliquota tra il minimo e il massimo prestabiliti dalla legge prescinde completamente da qualsiasi considerazione specifica connessa ai costi del servizio di smaltimento, e dipende quindi esclusivamente da valutazioni finanziarie della Regione, basate sulle esigenze di gettito della stessa. Va aggiunto che la finalità del tributo non è quella di assicurare un corrispettivo direttamente remuneratorio dei costi del servizio di smaltimento bensì, al contrario, quella di «favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia» (art. 3 legge 549/95, comma 24).

Le generali finalità di copertura generale delle esigenze di gettito regionali e la connessione con lo scopo di interesse pubblico di ridurre il conferimento di rifiuti, comportano quindi la sicura natura di imposta e non di corrispettivo del tributo in questione.

Da ciò discende che le controversie relative ad esso ricadono *ipso iure* nella giurisdizione delle Commissioni tributarie, ai sensi dell'art. 2 c. 1 d.lgs. 546/92, che devolve a questa giurisdizione «tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali e comunali».

Da tutto ciò consegue che il regime di introduzione dei ricorsi e i termini per proporli sono anche per il tributo in questione quelli regolati in via generale dagli artt. 19 e 21 d.lgs. 546/92. In particolare, l'art. 19 c. 1 alle lett. a) e b) prevede l'impugnazione degli avvisi di accertamento e degli avvisi di liquidazione, e alla lettera c) prevede l'impugnazione del provvedimento che irroga le sanzioni. L'invito al pagamento del tributo e delle sanzioni configurato dall'art. 21 c. 7 della legge regionale qui impugnata può essere equiparato a tali provvedimenti. Esso dovrà quindi essere impugnato nel termine ordinario di sessanta giorni dalla sua notificazione previsto dall'art. 21 del d.lgs. 546/92.

Le citate disposizioni del d.lgs. 546/92 non prevedono alcuna inammissibilità «sopravvenuta» dei ricorsi contro atti compresi tra quelli impugnabili, per il caso in cui il contribuente proponga deduzioni all'amministrazione volte a provocare la rinuncia di questa alla pretesa fiscale azionata con l'atto impositivo; né il differimento della decorrenza del termine di impugnazione al momento successivo in cui l'amministrazione si pronuncerà sull'istanza del contribuente.

Disponendo in questi ultimi sensi, l'art. 21 c. 7 l.r. 38/2011 ha quindi modificato il regime di impugnazione previsto dalla legge statale disciplinante il contenzioso tributario, ed ha in tal modo indebitamente invaso la competenza statale esclusiva sussistente in materia ai sensi dell'art. 117 c. 2 lett. l) Cost.

P.Q.M.

Voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 comma 21 della legge regionale pugliese 30 dicembre 2011 n. 38, recante disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia, pubblicata nel BUR del 30.12.2011 n. 201.

Si producono in allegato la delibera del Consiglio dei ministri in data 24.2.2012 (per estratto in copia conforme) e il testo della legge impugnata.

Roma, 28 febbraio 2012

L'avvocato dello Stato: GENTILI



N. 57

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2012 - Norme della Regione Basilicata - Contributo per la stabilizzazione dei lavoratori ASU autofinanziati - Destinazione per l'esercizio finanziario 2012 di una somma pari a euro 1.000.000, stanziata alla UPB 0141203 "Azioni in favore dei lavoratori socialmente utili" del bilancio regionale per il medesimo esercizio finanziario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo della ragionevolezza - Denunciata lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata elusione della sentenza della Corte costituzionale n. 67/2011.

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 19.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 136.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - Legge finanziaria 2012 - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni veterinarie in materia di movimentazione di animali da vita - Previsione che tra gli allevamenti della Regione è consentita la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina per motivi di compravendita con documentazione di scorta e senza la vidimazione ufficiale della ASL competente per territorio in ordine all'avvenuta vaccinazione degli animali stessi - Subordinazione della movimentazione stessa al rispetto da parte dei detentori degli animali degli obblighi previsti in materia di controlli e qualifiche sanitarie nonché degli obblighi in materia di registrazione ed identificazione degli animali e dell'annotazione nei documenti di scorta della condizione dell'allevamento rispetto alla malattia (accreditato/indenne) e alla data di esecuzione del controllo sanitario e della profilassi vaccinale per BT - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26, art. 32.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. q) ed s).

Ricorso del presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso per legge dall'avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12 ricorrente;

Contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Regione pro-tempore, con sede in Potenza, alla via Vincenzo Verrastro n. 4, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 19 della l.r. n. 26/2011 per violazione dei principi di ragionevolezza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 136 della Costituzione e dell'art. 32 della l.r. n. 26/2011 per violazione dell'art. 117, comma 1 e dell'art. 117, comma 2, lettere q) ed s) della Costituzione.

Sul B.U.R. della Regione Basilicata n. 44 del 30 dicembre 2011 è stata pubblicata la Legge Regionale 30 dicembre 2011 n. 26 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2012».

Il Governo ritiene che gli artt. 19 e 32 della suddetta Legge siano costituzionalmente illegittimi per i seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità dell'art. 19 della l.r. n. 26/2011 per violazione dei principi di ragionevolezza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione, nonché dell'art. 136 della Costituzione.

L'art. 19 della l.r. n. 26/2011, relativo al contributo per la stabilizzazione del personale dei lavoratori ASU Autofinanziati, prevede che per le finalità di cui all'art. 14 della l.r. n. 31/2008, come modificato dall'art. 33 della Legge Regionale n. 27/2009, è destinata, per l'esercizio finanziario 2012, una somma pari ad 1 milione di euro, stanziata alla UPB 0412.03 «Azioni in favore dei lavoratori socialmente utili» del bilancio regionale per il medesimo esercizio finanziario.



La disposizione regionale, così come formulata, istituisce un contributo per la stabilizzazione del personale precario ASU di cui al comma 1 dell'art. 14 della citata l.r. n. 31/2008.

Il comma 1, dell'art. 14 della l.r. n. 31/2008 prevedeva che «La Regione Basilicata, in armonia con quanto previsto dai commi 550 e 551 dell'art. 2, legge 24 dicembre 2007, n. 244, promuove la stabilizzazione dei lavoratori impegnati in attività socialmente utili (ASU) di cui alle lettere *b)* e *c)*, comma 3, art. 2 della legge regionale 19 gennaio 2005, n. 2, nella disponibilità dei Comuni e degli enti pubblici utilizzatori da almeno tre anni e promuove altresì la stabilizzazione dei lavoratori ex LSU rivenienti dalla platea regionale LSU che hanno avuto contratti di Co.Co.Co. per la durata di 60 mesi con pubbliche amministrazioni dal 2001 al 2008 o in essere»; la norma era stata così sostituita dal comma 2 dell'art. 33, l.r. 7 agosto 2009, n. 27, come sostituito, a sua volta, dapprima dall'art. 11, comma 1, l.r. 30 dicembre 2009, n. 42, a decorrere dal 1° gennaio 2010 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 86, comma 1, della stessa Legge) e, poi, dall'art. 1, l.r. 29 gennaio 2010, n. 10.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza 23 febbraio-3 marzo 2011, n. 67 (*Gazzetta Ufficiale* 9 marzo 2011, n. 11, 1° serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale sia del suddetto comma 1 dell'art. 11, l.r. n. 42/2009 e sia del citato art. 1, l.r. 10/2010, in quanto non è stata esplicitamente prevista una procedura selettiva per il personale ivi indicato destinatario delle procedure di stabilizzazione, in violazione dell'art. 97 della Costituzione, con la conseguente estensione della dichiarazione di illegittimità costituzionale al comma 1 dell'art. 14 della L. n. 31/2008.

La disposizione in esame, pertanto, finanziando nuovamente per l'anno 2012 procedure di stabilizzazione del personale precario dichiarate illegittime da codesta ecc.ma Corte Costituzionale, viola i principi di ragionevolezza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli art. 3 e 97 della Costituzione, nonché l'art. 136 della Costituzione.

Non vi è dubbio che, presentando una natura provvedimentale, l'art. 19 della l.r. n. 26/2011 è soggetto ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza e non arbitrarietà, nonché al rispetto dei parametri di legalità dell'azione amministrativa posti dall'art. 97 della Costituzione; inoltre, tendendo a preservare e a rinnovare l'efficacia di una disposizione dichiarata illegittima dalla sentenza n. 67/2011, l'art. 19 della L. n. 26/2011 presenta i medesimi vizi delle norme già dichiarate incostituzionali.

2) *Illegittimità dell'art. 32 della L.R. n. 26/2011 per violazione dell'art. 117, comma 1 e dell'art. 117, comma 2, lettere q) ed s) della Costituzione.*

L'articolo 32 della l.r. n. 26/2011, rubricato «Disposizioni veterinarie in materia di movimentazione di animali da vita», prevede che tra gli allevamenti della Regione è consentita la movimentazione di animali domestici della specie bovina ed ovicaprina per motivi di compravendita, con documentazione di scorta e senza la vidimazione del Servizio Veterinario ufficiale della ASL competente per territorio in ordine all'avvenuta vaccinazione degli animali stessi. Tale movimentazione viene subordinata, dal comma 2 del medesimo articolo, al rispetto, da parte dei detentori degli animali, degli obblighi previsti in materia di controlli e qualifiche sanitarie, nonché degli obblighi in materia di registrazione ed identificazione degli animali. Nel documento di scorta (modello 4) utilizzato per la movimentazione, l'allevatore deve annotare le indicazioni relative alla condizione dell'allevamento rispetto alla malattia (accreditato/indenne) e alle date di esecuzione del controllo sanitario e della profilassi vaccinale per BT.

A tal riguardo, si evidenzia, preliminarmente, che le misure afferenti al Regolamento CE/1266/2007- che viene richiamato dall'art. 32 della legge regionale in esame - «relativo alle misure di applicazione della direttiva 2000/75/CE del Consiglio per quanto riguarda la lotta, il controllo, la vigilanza e le restrizioni dei movimenti di alcuni animali appartenenti a specie ricettive alla febbre catarrale» (Blue tongue) e ss. mm. ii., sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale «profilassi internazionale» ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. *q)*, della Costituzione e toccano profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla legislazione statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s)*, della Costituzione. Non è, pertanto, ammissibile l'adozione, sul territorio regionale, di interventi difforni rispetto alle disposizioni contenute nella normativa statale, perché ciò si porrebbe in contrasto con le esigenze di carattere unitario (*cf.* Corte Cost., sentenza n. 12/2004; sent. n. 351/1999 e n. 128/1994).

La normativa comunitaria sopra richiamata, inoltre, deve essere integrata con la normativa statale relativa alla movimentazione degli animali anche ai fini della compravendita (D.M. il 453 del 2 luglio 1992 - Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della brucellosi negli allevamenti ovini e caprini; D.M. n. 651 del 27 agosto 1994 - Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della brucellosi negli allevamenti bovini; D.M. n. 592 del 15 dicembre 1995 - Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della tubercolosi negli allevamenti bovini e bufalini; D.M. n. 358 del 2 maggio 1996 - Regolamento concernente il piano nazionale per la eradicazione della Ieucosi bovina enzootica e D.P.R. 30 aprile 1996 n. 317 s.m.i.).



La citata normativa statale prevede il rilascio di «attestazioni sanitarie», aventi carattere di documentazione sanitaria ufficiale, da parte del Servizio veterinario della ASL competente per territorio. Tali attestazioni sono state unificate in un unico documento di accompagnamento (modello 4) previsto dall'art. 10 del citato D.P.R. n. 317/1996 (allegato IV) al fine di consentire l'efficace svolgimento delle attività di vigilanza veterinaria permanente sul territorio.

L'attestazione delle qualifiche sanitarie di «allevamento ufficialmente indenne da...» o di «allevamento indenne da...(malattia)» compete esclusivamente al suddetto Servizio veterinario della ASL, tramite il rilascio di appositi certificati conformi ai modelli previsti dalla normativa vigente in materia di controllo ed eradicazione delle malattie animali, oppure tramite annotazione sul riquadro E del modello 4 della qualifica dell'allevamento con indicazione della data degli ultimi accertamenti relativi sia all'allevamento che ai capi oggetto di movimentazione.

Inoltre, le informazioni richiamate al comma 2 dell'art. 32 della Legge Regionale n. 26/2011 non rientrano tra quelle che, in conformità alla normativa vigente, possono essere fornite dai detentori degli animali, bensì tra quelle contenute nel riquadro E del modello 4, di competenza esclusiva del veterinario ufficiale, essendo subordinate al controllo sanitario degli animali ed alla disamina della documentazione ufficiale di controllo diagnostico detenuta agli atti d'ufficio e, quindi, non trasferibili in capo a soggetti privati (cfr. Corte Cost., sentenza n. 12/2004, cit., secondo cui «l'attribuzione a livello centrale delle relative funzioni amministrative, trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, in particolare, nel principio di adeguatezza»).

Per le ragioni esposte, l'art. 32 della l.r. n. 26/2011 contrasta con la citata normativa comunitaria e statale e, conseguentemente, viola l'art. 117, comma 1 e l'art. 117, comma 2, lettere q) ed s) della Costituzione, che riservano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le materie, rispettivamente, della profilassi internazionale e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 19 e 32 della l.r. n. 26/2011, per le motivazioni indicate nel ricorso, con le conseguenti statuizioni.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà estratto della delibera del Consiglio dei Ministri in data 24 febbraio 2012 con l'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni.

Roma, Addì 27 febbraio 2012

L'avvocato dello Stato: FEDELI

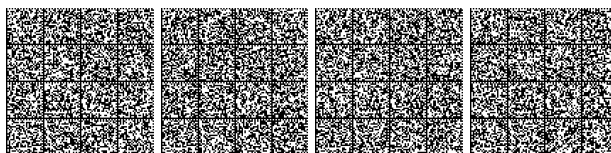
12C0126

N. 58

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Imposte e tasse - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motori, esclusi i ciclomotori - Riduzione dell'aliquota di tre punti percentuali per i versamenti effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2012 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'attuale assetto del coordinamento tra la finanza statale e la finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome quale delineato dalla normativa statale - Inosservanza dei limiti previsti dalla norma statutaria - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 9, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73, comma 1-bis; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 60.



Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Fissazione del limite complessivo di spesa per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca per il triennio 2012-2014, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno - Esonero dal rispetto di tale limite per la spesa per il personale assunto a contratto - Ricorso del Governo - Violazione dei principi generali della legge statale nella materia concorrente del coordinamento dei bilanci e della finanza pubblica - Inosservanza dei limiti statutari che vincolano la competenza legislativa esclusiva provinciale in materia di personale al rispetto dei principi fondamentali di equilibrio finanziario.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 16, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 1; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, artt. 9-*bis*, comma 5, e 14, comma 7; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, commi 10, 11 e 12.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Personale del comparto ricerca - Riconoscimento delle progressioni di carriera maturate nel corso del 2010 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla legge statale nella parte in cui la legge provinciale consente a partire dall'anno 2011 effetti economici delle progressioni - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento dei bilanci pubblici - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 17, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. *l*) e terzo; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Prevista definizione da parte della Giunta provinciale dei criteri e delle caratteristiche professionali richieste per la costituzione, presso le strutture di primo livello della Provincia e della direzione generale, di posizioni professionali alla cui copertura si provvede con personale di categoria D o con qualifica di direttore, cui sono affidati incarichi caratterizzati anche con riferimento al raggiungimento di specifici obiettivi - Ricorso del Governo - Denunciata mancata specificazione dei presupposti al ricorrere dei quali è consentito attribuire incarichi, della tipologia degli incarichi e delle modalità di selezione del personale - Contrasto con i principi generali statali in tema di pubblico impiego e con il principio costituzionale del pubblico concorso - Inosservanza dei limiti statutari che vincolano la competenza legislativa esclusiva provinciale in materia di pubblico impiego provinciale.

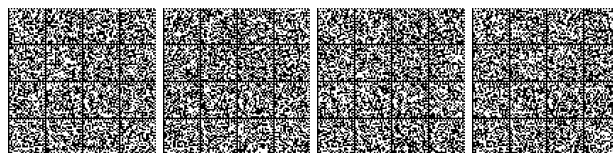
- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 21, comma 11.
- Costituzione, artt. 3 e 97; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 35, comma 1, lett. *a*).

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Disposizioni in materia di sanità - Prevista concessione di un'aspettativa non retribuita per favorire la partecipazione del personale del comparto sanitario a progetti di solidarietà nazionale approvati o sostenuti dalla Provincia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi generali dell'ordinamento sulla contrattazione collettiva nella materia di pubblico impiego provinciale di competenza esclusiva legislativa provinciale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 27, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l*); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 40, comma 1.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Disposizioni in materia di sanità - Criteri per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali per il comparto sanità - Previsione che gli incarichi relativi a strutture di primo livello e dei contratti dirigenziali a tempo determinato non possa essere superiore a quello dell'incarico del direttore generale dell'azienda - Ricorso del Governo - Denunciato assoggettamento della dirigenza del servizio sanitario provinciale al c.d. *spoil system* - Contrasto con i principi della legislazione statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 27, comma 6, lettera *c*).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *l*); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 14, comma 2, e 19, comma 1-*ter*.



Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Previsione quale causa di esclusione obbligatoria delle imprese partecipanti alle gare pubbliche provinciali di indicare nell'offerta un prezzo nel quale la percentuale di incidenza del costo del personale sia inferiore a quella minima indicata dal bando - Obbligo di verifica dell'anomalia dell'offerta per le sole gare di importo inferiore alla soglia comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei limiti statutari che impongono il rispetto dei principi generali dell'ordinamento interno e comunitario, desumibili dal codice dei contratti pubblici, in materia di lavori pubblici provinciali di competenza legislativa esclusiva provinciale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 51, commi 4, 9 e 18.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 17; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 2, commi 1 e 2, 4, commi 1 e 5, 86, commi 1, 2 e 3.

Appalti pubblici - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Previsione dell'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5% dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data del provvedimento che delibera di contrarre e la data del provvedimento di indizione dell'appalto - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dai limiti statutari della potestà legislativa provinciale esclusiva in materia di lavori pubblici provinciali - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 51, comma 12.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 8, comma 1, n. 17; d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 44, comma 1, e 133, comma 8.

Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Regularizzazione dello smaltimento dei rifiuti - Smaltimento di rifiuti non pericolosi in difformità dell'autorizzazione dell'impianto prevista dalla normativa vigente - Ricorso del Governo - Denunciata sanatoria indifferenziata - Inosservanza dei vincoli comunitari per il mancato rispetto delle direttive in materia di rifiuti e in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento - Contrasto con la disciplina ambientale statale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 57, comma 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, artt. 23, 24, 25 e 36; direttiva 2008/1/CE del 15 gennaio 2008, art. 4; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 208, comma 1.

Ambiente - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Previsione della regolarizzazione della gestione di terre e rocce da scavo - Ricorso del Governo - Denunciata sanatoria indifferenziata - Inosservanza dei vincoli comunitari - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 57, comma 5.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, artt. 7, 23, 24, 25 e 36.

Impiego pubblico - Norme della Provincia autonoma di Trento - Legge finanziaria 2012 - Funzionamento dell'Istituto cimbri - Previsione che l'incarico di direttore dell'istituto possa essere conferito anche ad un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dai limiti statutari in materia di personale della Provincia e degli enti correlati - Contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento statale - Violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2011, n. 18, art. 77.
- Costituzione, artt. 3 e 97; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 19, comma 6, e 28.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Provincia Autonoma di Trento in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge provinciale 27 dicembre 2011, n. 18, pubblicata sul BUR n. 52 del 28 dicembre 2011, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria 2012), relativamente alle seguenti disposizioni: art. 9, comma 5; art. 16, comma 1; art. 17, comma 1; art. 21, comma 11; art. 27, comma 4; art. 27, comma 6, lettera c.); art. 51, commi 4, 5 lettera a), 9, 12, 18; 57 commi 4 e 5; 77 (delibera del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2012).



1. L'art. 9 comma 5 della legge provinciale di Trento n. 18/2011 (legge finanziaria provinciale 2012) dispone: «5. L'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, al netto del contributo previsto dall'articolo 18, comma 1, lettera a), della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), è ridotta di tre punti percentuali per i versamenti effettuati a decorrere dal 1° gennaio 2012.».

L'art. 17 commi 1 e 2 d.lgs. n. 68/2011, recante norme sull'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, dispone: «1. A decorrere dall'anno 2012 l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisce tributo proprio derivato delle province. Si applicano le disposizioni dell'articolo 60, commi 1, 3 e 5, del citato decreto legislativo n. 446 del 1997.

2. L'aliquota dell'imposta di cui al comma 1 è pari al 12,5 per cento. A decorrere dall'anno 2011 le province possono aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 3,5 punti percentuali.».

Originariamente nell'art. 17 ora citato figurava anche un comma 5 del seguente tenore: «5. La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo nei confronti delle province ubicate nelle regioni a statuto speciale e delle province autonome sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009.».

Tale comma è stato tuttavia abrogato dall'art. 28, comma 11-bis, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La disciplina delle aliquote dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile per la circolazione automobilistica è quindi tuttora regolata dall'art. 60, commi 1, 3 e 5 del d.lgs. n. 446/1997, i quali dispongono: «1. Il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, al netto del contributo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, è attribuito alle province dove hanno sede i pubblici registri automobilistici nei quali i veicoli sono iscritti ovvero, per le macchine agricole, alle province nel cui territorio risiede l'intestatario della carta di circolazione.

3. Con decreti del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nonché del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato limitatamente alle previsioni di cui al comma 1, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le modalità per l'assegnazione alle province delle somme ad esse spettanti a norma del comma 1, salvo quanto disposto nel comma 4.

5. Le disposizioni del presente articolo hanno effetto dal 1° gennaio 1999 e si applicano con riferimento all'imposta dovuta sui premi ed accessori incassati a decorrere dalla predetta data».

L'art. 17 commi 1 e 2 d.lgs. n. 68/2011, dunque, non richiama il comma 4 dell'art. 60 d.lgs. n. 446/1997 ora citato, giusta il quale «4. Le regioni Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, in conformità dei rispettivi statuti, all'attuazione delle disposizioni del comma 1; contestualmente sono disciplinati i rapporti finanziari tra lo Stato, le autonomie speciali e gli enti locali al fine di mantenere il necessario equilibrio finanziario.».

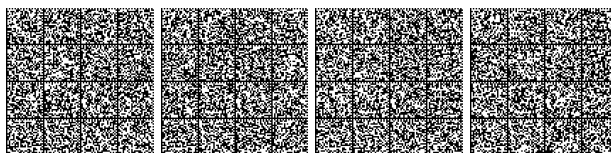
Dal mancato richiamo al comma 4 dell'art. 60 d.lgs. n. 446/1997, e dall'abrogazione dell'originario comma 5 dell'art. 17 d.lgs. n. 68/2011 si ricava quindi che il legislatore statale ha inteso disciplinare, sotto il profilo della possibilità di aumentarne o diminuirne le aliquote, l'imposta in questione soltanto relativamente alle Regioni a statuto ordinario, e più precisamente relativamente alle province in queste comprese.

Secondo un tipico procedimento di finanza derivata, infatti, il tributo in questione è istituito con legge dello Stato e il suo gettito è dalla stessa legge statale attribuito agli enti locali destinatari (le province delle regioni a statuto ordinario); in questo contesto, la legge statale consente a tali enti locali di variare entro limiti predeterminati le aliquote dell'imposta.

Questo meccanismo non è stato esteso alle regioni a statuto speciale e alle province autonome. In considerazione della particolare autonomia finanziaria di cui questi enti sono titolari, la legge statale (art. 60 comma 5 d.lgs. n. 446/1997) prevede che essi, fino a quando i loro rapporti finanziari con lo Stato non saranno regolati in modo da assicurare il necessario equilibrio, rimangano titolari del gettito dell'imposta, come previsto dal comma 1 dell'art. 60 cit., senza poter intervenire sulle aliquote.

La disposizione dell'art. 9 comma 5 della legge provinciale impugnata, invece, riduce unilateralmente di tre punti l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile.

In tal modo essa contrasta con l'attuale assetto del coordinamento tra la finanza statale e la finanza delle regioni a statuto speciale e province autonome, quale delineato dalle disposizioni statali sopra illustrate. Interventi sulle aliquote



ad iniziativa provinciale saranno infatti possibili solo quando, e a condizione che, siano contestualmente regolati i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e tali enti territoriali.

Ciò comporta la violazione innanzitutto dell'art. 73, comma 1-*bis* dello Statuto provinciale adottato con d.P.R. n. 670/1972, il quale dispone che «1-*bis*. Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

Si è visto infatti che nella fattispecie la legge statale non consente alle province autonome di Trento e Bolzano di modificare le aliquote dell'imposta in questione. Il che, del resto, è coerente con la previsione dell'art. 75, lettere a) e g) dello Statuto, giusta la quale spettano alle province autonome i nove decimi del gettito dell'imposta. Ridurre unilateralmente l'aliquota da parte della Provincia, comporta quindi che venga ridotto anche il gettito del decimo di spettanza statale; ciò che non è consentito appunto fino a quando non sia stato compiutamente disciplinato il coordinamento della finanza statale e di quella delle province autonome.

La disposizione provinciale impugnata viola poi l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., nella parte in cui riserva alla competenza statale esclusiva la disciplina del sistema tributario dello Stato: la disposizione impugnata modifica infatti l'aliquota di un'imposta statale al di fuori dei limiti consentiti dalla legislazione statale stessa. E viola l'art. 117 comma 3 Cost. nella parte in cui prevede che rientri nella legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica ai vari livelli di Governo: la Provincia è infatti intervenuta sulla materia prima che venissero dettate le norme di coordinamento prefigurate dall'art. 60, comma 4, d.lgs. n. 446/1997, e comunque in contrasto con i principi che attualmente la legislazione statale detta in materia di coordinamento tra Stato e Regioni a statuto speciale e province autonome in materia di aliquote dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile automobilistica. Si è infatti visto che tali principi attualmente escludono un potere regionale o provinciale di intervento normativo sulle aliquote.

Proprio in materia di agevolazioni fiscali incidenti su imposta regolata da legge dello Stato (li, credito di imposta; qui, riduzione di tre punti dell'aliquota) introdotte con legge da regioni a statuto speciale, codesta Corte ha recentemente chiarito (sent. n. 30/2012) che «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).

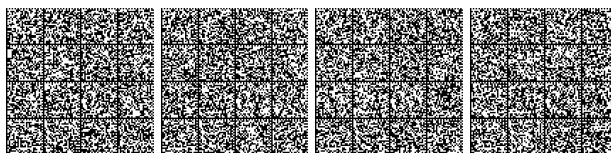
Da tale considerazione, essendo “innegabile che la previsione di un'agevolazione tributaria nella firma del credito di imposta applicabile a tributi erariali costituisce un'integrazione della disciplina dei medesimi tributi erariali” (sentenza n. 123 del 2010), deriva l'affermazione della illegittimità 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».

La disposizione denunciata va quindi dichiarata costituzionalmente illegittima.

2. L'art. 16, comma 1 della legge provinciale n. 18/2011 dispone: «1. Ai sensi dell'articolo 63 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (legge sul personale della Provincia), la spesa sui bilanci degli esercizi finanziari 2012, 2013 e 2014 per tutto il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca è fissata in 218.266.010 euro per l'anno 2012, in 218.266.010 euro per l'anno 2013 e in 218.266.010 euro per l'anno 2014 e per gli anni successivi. Questa spesa è aumentata delle somme previste dall'articolo 3, comma 2, della legge provinciale n. 27 del 2010. Nella spesa non rientrano gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi o attività sulla base di particolari norme di settore».

Questa previsione va coordinata con l'art. 63 comma 1, legge provinciale 28 marzo 2009, n. 2 (Assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011), secondo cui «1. Ferma restando la dotazione complessiva di personale stabilita dall'articolo 58, anche allo scopo di garantire, con caratteri di adeguatezza e di continuità, il regolare espletamento delle finzioni svolte dalle strutture provinciali previste dall'articolo 28, comma 1, della legge provinciale n. 3 del 2006, e in particolare delle funzioni svolte da soggetti con contratto di collaborazione ai sensi dell'articolo 39-*duodecies* della legge sui contratti e sui beni provinciali, la Provincia può procedere, mediante concorsi pubblici per titoli



ed esami, all'assunzione di sessanta unità al massimo di personale equivalente a tempo pieno con contratto di lavoro a tempo indeterminato. La Giunta provinciale ne definisce il numero con riferimento a ciascuna figura professionale. Ai fini della partecipazione ai concorsi costituiscono titoli valutabili anche i periodi di lavoro prestati con contratto di collaborazione a partire dal 1° gennaio 2001 e fino all'ultimo giorno del mese di entrata in vigore di questa legge presso le strutture previste dall'articolo 28, comma 1, della legge provinciale n. 3 del 2006. I periodi di collaborazione sono computati secondo criteri di calcolo determinati nel bando per la conversione in termini temporali dei corrispettivi spettanti.».

Il mancato richiamo, nel limite della spesa per il personale fissato dall'art. 16 comma 1, legge provinciale n. 18/2001, della spesa per i contratti di lavoro a tempo indeterminato stipulati ai sensi della disposizione ora trascritta (l'art. 16, comma 1, riferisce testualmente il limite in questione alla sola spesa per il personale di ruolo, vale a dire inserito nel comparto «autonomie locali» e nel comparto «ricerca», e quindi esclude i contrattisti), comporta che tale spesa sia sottratta a limiti predeterminati.

Lo stesso art. 16, comma 1, poi, espressamente esclude dal limite in questione la spesa per il personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi o attività sulla base di particolari norme di settore.

Quindi, la spesa complessiva per il personale a contratto, sia assunto in base alla norma generale di cui all'art. 63 comma 1, legge provinciale n. 2/2009 sopra trascritta, sia assunto in base a particolari norme di settore, non sottostà al limite complessivo di spesa per il personale.

In sede di coordinamento dei bilanci e della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3 Cost., il legislatore statale ha dettato l'art. 9-bis del d.l. n. 78/2010 convertito in legge n. 102/2010 il cui comma 5 prevede che «5. Sono esclusi dal patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano i pagamenti che vengono effettuati a valere sui residui passivi di parte corrente a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali.

Sempre in sede di coordinamento della finanza statale e delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, l'art. 32, legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012) ha previsto nei commi 10, 11 e 12:

«10. Il concorso alla manovra finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 20, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'articolo 1, comma 8, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, aggiuntivo rispetto a quella disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è indicato, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, nella seguente tabella.

Ripartizione contributo agli obiettivi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa aggiuntivo rispetto al 2011						
(in migliaia di euro)						
2012				2013 e successivi		
Autonomie speciali	D.L. 78 del 2010	D.L. 98 e 138 del 2011	Totale	D.L. 78 del 2010	D.L. 98 e 138 del 2011	Totale
Bolzano	59.347	242.216	301.563	59.347	297.198	356.545
Friuli-Venezia Giulia	77.217	229.350	306.567	77.217	281.411	358.628
Sardegna	76.690	237.544	314.234	76.690	291.466	368.156
Sicilia	198.582	572.826	771.408	198.582	702.853	901.435
Trentino-Alto Adige	4.537	27.571	32.108	4.537	33.829	38.366
Trento	59.345	225.462	284.808	59.346	276.641	335.987
Valle d'Aosta	24.281	95.031	119.312	24.281	116.602	104.883
Totale	500.000	1.630.000	2.130.000	500.000	2.000.000	2.500.000

11. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse 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 livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, determinato riducendo gli obiettivi programmatici del 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. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario.



12. 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. In caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario.».

L'art. 14, comma 7 del citato d.l. n. 78/2010 convertito in legge n. 102/2010 ha poi specificamente disposto che «7. L'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni è sostituito dai seguenti:

“557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;

c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

557-bis. Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.”.

Dall'insieme di queste disposizioni si ricava che nel limite di spesa per il personale rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno debbono essere comprese tutte le spese di personale, a qualsiasi titolo sostenute. Non sono quindi consentite disposizioni che, come l'art. 16 comma 1 della legge provinciale n. 18/2011 qui impugnata, esonerino la spesa per il personale contrattista dal rispetto del limite necessario a garantire il rispetto del patto di stabilità interno.

Ne consegue che la disposizione in esame viola innanzitutto l'art. 117 comma 3 Cost., nella parte in cui attribuisce alla competenza concorrente il coordinamento dei bilanci e della finanza pubblica ai vari livelli di Governo. In questo ambito, le province autonome, come tutti gli altri enti territoriali, sono infatti tenuti ad uniformarsi ai principi dettati dal legislatore statale; e tali principi, come si è visto, includono senza dubbio la spesa per il personale assunto a qualsiasi titolo nell'aggregato complessivo di spesa dell'ente rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità.

Essa viola poi l'art. 8, comma 1, n. 1 dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige (d.P.R. n. 670/1972), nella parte in cui attribuisce alla provincia autonoma di Trento la competenza esclusiva a legiferare in materia di personale provinciale. Infatti, la disciplina del personale non può mai svolgersi in contrasto con i principi fondamentali che regolano l'equilibrio finanziario dell'ente interessato e della finanza pubblica in generale. Non a caso, l'art. 8 cit. richiama come limiti alla potestà normativa provinciale in materia quelli previsti dall'art. 4 del medesimo Statuto. Qui si indicano come limiti della potestà normativa esclusiva quelli derivanti dalla “Costituzione, [dai] principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e [dal] rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”.

Attualmente tra tali principi rientra senza dubbio anche il divieto generale di incremento della spesa per il personale, stabilito per tutte le pubbliche amministrazioni dall'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/2010 citato, giusta il quale «1. 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».

La possibilità che la disposizione qui impugnata (art. 16, comma 1, legge provinciale n. 18/2011) lascia di incrementare la spesa per il personale assunto a contratto, è quindi chiaramente contraria ai principi generali che regolano



la materia della spesa di personale. Donde l'illegittimità costituzionale della disposizione per contrasto con gli artt. 117 comma 3 Cost. nella parte in cui attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regioni e province autonome la materia del coordinamento dei bilanci pubblici; e 8 comma 1, n. 1 statuto, nella parte in cui, attraverso il rinvio all'art. 4 del medesimo statuto, vincola la potestà normativa provinciale al rispetto dei principi generali dell'ordinamento.

3. L'art. 17, comma 1, della legge provinciale n. 18/2011 dispone: «1. Alla fine della lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 della legge provinciale n. 27 del 2010 sono inserite le parole; “, compatibilmente con le risorse messe a disposizione e fermo restando il rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica provinciale, per il solo anno 2010, al personale del comparto ricerca sono riconosciute le progressioni di carriera, comunque denominate, maturate nel corso del 2010, analogamente a quanto riconosciuto al corrispondente personale degli enti nazionali di ricerca; le progressioni di carriera dello stesso personale, comunque denominate, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per gli anni in questione, a fini esclusivamente giuridici; alla spesa di cui al presente periodo si fa fronte con le somme previste dall'articolo 17 della legge finanziaria 2012 e con gli stanziamenti previsti in bilancio per gli enti di ricerca”».

Questa disposizione, come si vede, attribuisce effetti non solo giuridici ma anche economici incidenti sugli anni 2011, 2012 e successivi alle progressioni di carriera del personale del comparto ricerca maturate nel corso del 2010. Solo per quelle maturate negli anni successivi la disposizione prevede, invece, che tali progressioni abbiano effetti solamente giuridici.

Nella parte in cui consente a partire dal 2011 effetti economici delle progressioni, la disposizione in esame è viziata da violazione dell'art. 117 comma 3 Cost., nella parte in cui attribuisce alla legislazione concorrente la disciplina del coordinamento dei bilanci pubblici, così assoggettando la legislazione regionale e provinciale al rispetto dei principi generali della materia posti con legge statale; e dell'art. 8 n. 1 statuto (d.P.R. n. 670/1972), che subordina l'esercizio della competenza legislativa esclusiva provinciale in materia di personale al rispetto dei principi generali dell'ordinamento (richiamati dall'art. 4 comma 1 statuto, a sua volta richiamato dall'art. 8, comma 1 cit.).

Attualmente, infatti, il principio generale della materia degli avanzamenti di carriera del personale pubblico di qualsiasi titolo è posto dall'art. 9, comma 21, d.l. n. 78/2010 convertito in legge n. 102/2010, giusta il quale «Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Evidente è il contrasto tra la disposizione provinciale impugnata e questo principio, il quale può compendiarsi nel divieto di produzione di effetti economici delle progressioni di carriera negli anni a partire dal 2011.

È ormai pacifico, poi, che la materia del pubblico impiego contrattualizzato rientra nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, comma 2, lettera l) Cost., ogniquale volta vengano in considerazione gli aspetti essenziali del rapporto contrattuale. Codesta Corte, invero, nella sentenza n. 151/2010 ha da ultimo ribadito, a proposito della disciplina dei controlli dell'ente datore di lavoro sulle assenze per malattia, che «Trattandosi di uno dei poteri principali che l'ordinamento attribuisce ad una delle parti di un rapporto contrattuale (quello di lavoro subordinato), la relativa disciplina deve essere uniforme sul territorio nazionale e imporsi anche alle Regioni a statuto speciale, così come già affermato da questa Corte con riferimento a norme concernenti altri istituti del rapporto di pubblico impiego “contrattualizzato” (sentenze n. 189 e n. 95 del 2007)».

A maggior ragione questa conclusione dovrà allora valere per una normativa, come quella qui impugnata, che disciplina l'aspetto retributivo del rapporto contrattuale, ammettendo che gli avanzamenti di carriera possano avere per effetto incrementi della retribuzione, quando la legislazione statale sullo stesso oggetto esclude invece tali effetti.

La disposizione impugnata è quindi contraria, altresì, all'art. 117, comma 2, lettera l) Cost., poiché invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, capovolgendo la disciplina che la legge dello Stato detta in materia di effetti degli avanzamenti di carriera sulla retribuzione.

4. L'art. 21 comma 11 della legge provinciale qui impugnata prevede che «11. Dopo il comma 5 dell'articolo 57 della legge sul personale della Provincia è inserito il seguente: “5-bis. La Giunta provinciale definisce i criteri e le caratteristiche professionali richieste per la costituzione, presso le strutture di primo livello della Provincia e della direzione generale, di posizioni professionali alla cui copertura si provvede con personale di categoria D o con qualifica di direttore cui sono affidati incarichi caratterizzati anche con riferimento al raggiungimento di specifici obiettivi. A questo scopo la Giunta provinciale costituisce uno specifico fondo nell'ambito della spesa prevista dall'articolo 63, comma 1.”».



La previsione contrasta con i principi generali in tema di pubblico impiego dettati dal d.lgs. n. 165/2001 e con il principio del pubblico concorso, quale presidio della *par condicio* tra i concorrenti. Essa, infatti, non specifica né i presupposti al ricorrere dei quali è consentito attribuire gli incarichi, né di quali incarichi dovrebbe trattarsi, né le modalità di selezione del personale che vi è chiamato. In tal modo la disposizione impugnata vanifica il principio desumibile dall'art. 35, comma 1, lettera a), d.lgs. n. 165/2001, giusta il quale «1. L'assunzione nelle amministrazioni pubbliche avviene con contratto individuale di lavoro:

a) tramite procedure selettive, conformi ai principi del comma 3, volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno;» e i criteri fissati correlativamente dal comma 3 della medesima disposizione, ove si prevede che «3. Le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni si conformano ai seguenti principi:

a) adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l'imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento, ricorrendo, ove è opportuno, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione;

b) adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire;

c) rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori».

Essa, pertanto, viola l'art. 8, comma 1, n. 1 statuto, nella parte in cui, rinviando all'art. 4, assoggetta la legislazione esclusiva provinciale in materia di pubblico impiego provinciale ai principi generali dell'ordinamento; e gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui dispongono che, salvo situazioni eccezionali specificamente motivate, non è consentito derogare alla regola del pubblico concorso aperto anche agli esterni per attribuire le diverse posizioni lavorative all'interno dell'amministrazione.

5. L'art. 27 comma 4 della legge provinciale impugnata (legge provinciale n. 18/2011) dispone: «4. Dopo il comma 10 dell'articolo 44 della legge provinciale sulla tutela della salute è inserito il seguente:

“10-bis. Per favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla Provincia, la Giunta provinciale formula specifiche direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) per consentire all'azienda, valutate le proprie esigenze funzionali e organizzative, di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'azienda.”.

Anche questa disposizione viola l'art. 8, comma 1, n. 1 statuto, nella parte in cui, rinviando all'art. 4, assoggetta la legislazione esclusiva provinciale in materia di pubblico impiego provinciale ai principi generali dell'ordinamento. Stando alla contrattazione collettiva del comparto sanitario adottata alla stregua del titolo III del d.lgs. n. 165/2001 (legge statale di principio in materia di pubblico impiego), questa tipologia di aspettativa (per «progetti di solidarietà») è infatti del tutto ignota. Essa non poteva dunque essere introdotta unilateralmente dalla Provincia, in violazione del principio di contrattazione collettiva che regge l'intero settore del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione (art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001: «1. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali.»).

La materia della contrattazione collettiva del rapporto di pubblico impiego attiene, inoltre, all'ordinamento civile: soltanto la legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), potrebbe quindi intervenire a mutare o integrare le decisioni assunte in sede collettiva in punto di aspettative e relative cause giustificatrici.

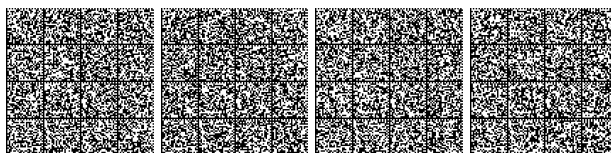
L'art. 27 comma 4 della legge provinciale impugnata viola quindi anche l'art. 117 comma 2 lettera l).

6. L'art. 27, comma 6, lettera c) della legge provinciale impugnata dispone che «6. All'articolo 56 della legge provinciale sulla tutela della salute sono apportate le seguenti modificazioni: ... c) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

“4-bis. Fino alla sottoscrizione del nuovo contratto collettivo del comparto sanità, area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica e amministrativa, in relazione a quanto previsto dall'articolo 44, comma 2, di questa legge e dall'articolo 15 della legge sul personale della Provincia, per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali previsti dallo stesso articolo 44, comma 2, per le strutture di primo e secondo livello dell'azienda, anche derivanti dalla riorganizzazione delle strutture stesse, si applicano i seguenti criteri:

a) la durata degli incarichi relativi a strutture di primo livello e dei contratti dirigenziali a tempo determinato non può essere superiore a quella dell'incarico del direttore generale dell'azienda ai sensi degli articoli 26 e 28 della legge sul personale della Provincia”.

Come si vede, in tal modo la dirigenza del servizio sanitario provinciale viene assoggettata al c.d. *spoil system*, riferito alla durata in carica del direttore generale dell'azienda sanitaria. Senonché i principi della legislazione statale sono diversi. Infatti l'art. 19 comma 1-ter del d.lgs. n. 165/2001 dispone che «1-ter. Gli incarichi dirigenziali possono



essere revocati esclusivamente nei casi e con le modalità di cui all'articolo 21, comma 1, secondo periodo». Tra tali casi e modalità non rientra la cessazione dall'incarico del direttore generale dell'azienda sanitaria provinciale. Si deve quindi escludere che la dirigenza del servizio sanitario provinciale possa essere assoggettata a forme di *spoils system*. Del resto, l'art. 14 del d.lgs. n. 165/2001 limita tale possibilità (comma 2) ai soli «uffici di diretta collaborazione [con il vertice dell'ente], aventi esclusive competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione», e tali non sono i dirigenti del servizio sanitario provinciale.

Ampliando le possibilità di cessazione anticipata *ope legis* di rapporti di incarico dirigenziale nel comparto sanitario, la disposizione in esame ha quindi violato l'art. 8, comma 1, n. 1 statuto, nella parte in cui, rinviando all'art. 4, assoggetta la legislazione esclusiva provinciale in materia di pubblico impiego provinciale ai principi generali dell'ordinamento. Stando al d.lgs. n. 165/2001 (legge statale di principio in materia di pubblico impiego), questa tipologia di *spoils system* è infatti del tutto ignota. Essa non poteva dunque essere introdotta unilateralmente dalla Provincia.

La materia della cessazione del rapporto di pubblico impiego attiene, inoltre, all'ordinamento civile: soltanto la legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lettera l), potrebbe quindi intervenire a mutare o integrare la disciplina vigente di questo delicato aspetto del rapporto contrattuale. Legiferando in materia, la Provincia ha quindi violato anche la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

7. L'art. 51 comma 4 della legge provinciale n. 18/2011 qui impugnata dispone: «4. Il comma 5-bis dell'articolo 30 della legge provinciale sui lavori pubblici è sostituito dal seguente:

“5-bis. Le amministrazioni aggiudicatrici prevedono nel bando di gara l'obbligo, per i concorrenti, di produrre le analisi dei prezzi mediante procedure telematiche. In tal caso, il bando di gara indica la percentuale di incidenza del costo complessivo del personale sull'importo dei lavori comprensivo degli oneri della sicurezza, che costituisce il minimo inderogabile per i concorrenti a pena di esclusione, nonché l'importo complessivo del costo del personale, desunti dal progetto. Per lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria, qualora dalle analisi prodotte dal concorrente che ha presentato la migliore offerta risulti un importo complessivo del costo del personale inferiore a quello di progetto, l'amministrazione aggiudicatrice verifica l'anomalia dell'offerta con le modalità dell'articolo 58.29. È fatta salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 58.29, comma 3. Per le finalità di questo comma, le amministrazioni mettono a disposizione dei concorrenti idonei mezzi informatici predisposti dalla Provincia. Le analisi dei prezzi prodotte dall'aggiudicatario sono parte integrante del contratto. Le modalità e la decorrenza di applicazione, anche in via sperimentale, di questo comma sono stabilite con deliberazione della Giunta provinciale.”».

Come si vede, con questa disposizione la Provincia ha introdotto una nuova causa di esclusione obbligatoria delle imprese partecipanti alle gare pubbliche provinciali, costituita dall'offrire un prezzo nel quale la percentuale di incidenza del costo del personale sia inferiore a quella minima indicata dal bando. Per le sole gare di importo inferiore alla soglia comunitaria, inoltre, la disposizione qui impugnata ha introdotto l'obbligo di sottoporre a verifica di anomalia le offerte nelle quali il costo del personale sia inferiore a quello indicato nel progetto posto a base di gara.

Questa disposizione viola l'art. 8 n. 17 dello statuto della regione Trentino-Alto Adige, che nell'attribuire alla Provincia di Trento la potestà legislativa esclusiva in materia di lavori pubblici provinciali, assoggetta la Provincia, tramite il rinvio all'art. 4 dello statuto contenuto nel medesimo art. 8, al rispetto dei principi generali dell'ordinamento interno e comunitario.

In materia di esclusione delle imprese partecipanti dalle gare pubbliche, i principi generali sono desumibili dal codice dei contratti pubblici, adottato con d.lgs. n. 163/2006. L'art. 2 del codice prevede nei commi 1 e 2 che le gare per l'affidamento dei contratti pubblici siano basate sul principio di concorrenza e su quello di economicità, e che a tale principio le regioni anche a statuto speciale e le province autonome possano derogare per esigenze sociali solo «entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice».

L'art. 4 del codice prevede inoltre nel comma 1 che «1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nelle materie oggetto del presente codice nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e delle disposizioni relative a materie di competenza esclusiva dello Stato.»; e nel comma 5 che «5. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione.».

Ciò premesso, deve aggiungersi che il codice dei contratti pubblici non prevede tra le cause di esclusione dei concorrenti l'offerta di un prezzo nel quale l'incidenza del costo del personale sia inferiore a quella prestabilita dal bando. Alla luce del principio di concorrenza di cui all'art. 2 del codice, deve concludersi che l'enumerazione delle cause di esclusione in esso operata costituisca un «numero chiuso» non suscettibile di ampliamento.

Introducendo una causa di esclusione obbligatoria non prevista dal codice, la Provincia ha quindi oltrepassato i limiti della propria legislazione esclusiva in materia di lavori pubblici, perché non ha osservato il principio generale dell'ordinamento statale e comunitario costituito dal principio di concorrenza, che vuole che le cause di esclusione



siano limitate al minimo indispensabile, e siano le medesime in tutti i mercati locali in cui le imprese presentano offerte, onde prevenire distorsioni di concorrenza determinate dalle diversità delle discipline locali in materia. La Provincia ha altresì violato il principio di economicità, perché la disposizione in esame finisce con l'imporre alle imprese un costo minimo del lavoro, impedendo loro di perseguire (nel rispetto dei vincoli inderogabili inerenti alla sicurezza e alle retribuzioni contrattuali) la massima economicità dell'offerta.

Per quanto esposto, non potrebbe valere l'autorizzazione che l'art. 2 del codice dà alle regioni e province autonome a derogare al principio di economicità per finalità sociali. Il perseguimento di finalità sociali attraverso la disciplina dei procedimenti di aggiudicazione, oltre che eccezionale perché non specifico agli scopi propri di tale disciplina, non può infatti comunque avvenire prevedendo casi di esclusione obbligatoria, attesa la loro, già sottolineata, necessaria tassatività e uniformità territoriale. Opera quindi, in argomento, il divieto di deroga previsto dall'art. 2 comma 2 del codice.

Sotto altro aspetto, la disposizione in esame viola l'art. 117 comma 2 lettera e), nella parte in cui questo attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di tutela della concorrenza. È infatti dato ormai acquisito alla giurisprudenza di codesta Corte che la tutela della concorrenza costituisce una tipica «materia trasversale», per cui lo Stato ha la potestà esclusiva di disciplinare gli aspetti delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici che tocchino in modo immediato l'interesse alla concorrenzialità del sistema economico. Relativamente a tali aspetti non possono operare le clausole, come quella dell'art. 8 n. 17 statuto cit., che attribuiscono alle regioni e province autonome la competenza legislativa esclusiva in materia di lavori pubblici di proprio interesse.

Le cause di esclusione obbligatoria, traducendosi in limitazioni immediate delle possibilità di partecipazione delle imprese alle gare pubbliche, toccano palesemente in modo diretto l'interesse all'efficienza concorrenziale del sistema. La loro previsione e disciplina di applicazione appartiene quindi in via esclusiva allo Stato, ed è sottratta alla sfera normativa delle regioni e province autonome.

Vizi analoghi a quelli ora denunciati relativamente all'esclusione obbligatoria delle imprese che abbiano offerto prezzi espressivi di una incidenza del costo del lavoro inferiore a quella minima imposta dal bando, sussistono poi in relazione alla seconda previsione contenuta nella disposizione impugnata, che prevede l'obbligatoria verifica di anomalia per le offerte che presentino un costo del lavoro inferiore a quello di progetto.

La materia delle verifiche di anomalia attiene, come è evidente, al principio di economicità delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici: tale verifica tende infatti a garantire, contemporaneamente, che le imprese possano competere nell'offrire i prezzi più convenienti per l'amministrazione appaltante, e che tale forma di concorrenza non si traduca in pregiudizio della qualità delle prestazioni offerte.

Occorre quindi verificare come il codice dei contratti pubblici regoli la materia delle verifiche di anomalia, così dando attuazione al principio di economicità.

I principi della materia si trovano nell'art. 86, commi 1, 2, 3 del codice, giusta i quali «1. Nei contratti di cui al presente codice, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.

2. Nei contratti di cui al presente codice, quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le stazioni appaltanti valutano la congruità delle offerte in relazione alle quali sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, sono entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara.

3. In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa.».

Si vede quindi che il codice prevede nei primi due commi due tassative ipotesi di anomalia, allorché le offerte superino i limiti aritmetici ivi indicati. I soli casi nei quali l'amministrazione appaltante può ravvisare un'anomalia al di fuori del superamento di tali limiti aritmetici sono quelli previsti dal terzo comma, che rimette l'individuazione dell'anomalia alla discrezionalità tecnica della stazione appaltante, da esercitare sulla base di elementi specifici.

La disposizione provinciale qui impugnata viola quindi i principi generali in materia di individuazione delle offerte anomale ora ricostruiti, nella misura in cui impone alle stazioni appaltanti di ravvisare una determinata ragione (o elemento specifico) di anomalia nella circostanza che è stato offerto un prezzo nel quale la componente costo del lavoro è inferiore a quella prevista nel progetto posto a base di gara. Potrebbe infatti ben darsi che un'offerta che quoti la componente costo del lavoro in misura inferiore a quella prefigurata nel progetto a base di gara sia nondimeno com-



plessivamente economica, grazie all'incidenza delle altre componenti (si pensi ad opere o servizi nelle quali la componente tecnologica è preponderante, e nelle quali, quindi, la componente costo del lavoro è più agevolmente riducibile).

Tale restrizione della discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti si traduce in una violazione del principio di economicità e del principio di concorrenza, poiché impedisce alle imprese di proporre l'offerta più economica loro possibile tutte le volte in cui la massima economicità possa derivare dal superamento al ribasso del limite minimo di costo del lavoro previsto dal progetto a base di gara, e determina una evidente distorsione della concorrenza su base territoriale, poiché configura una circostanza limitante che non opera in altri mercati locali dei contratti pubblici.

Prevedendola, la Provincia ha quindi oltrepassato il limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento a cui, in forza del congiunto disposto degli artt. 4 e 8 n. 17 statuto, è soggetta la sua legislazione esclusiva in materia di lavori pubblici provinciali; e ha violato altresì la competenza esclusiva dello Stato a porre la disciplina di tutela della concorrenza ex art. 117 comma 2 lettera e). Si è infatti ora dimostrata l'immediata incidenza sulla concorrenza che ha la disciplina del codice riguardante i casi in cui le stazioni appaltanti possono ravvisare offerte anomale.

Da quanto esposto discende infine che la norma provinciale qui censurata, in entrambe le sue disposizioni limita la libertà contrattuale delle imprese partecipanti di presentare le proprie offerte. Poiché l'offerta presentata in una gara pubblica ha, dal punto di vista privatistico, natura di proposta contrattuale, è evidente che la normativa impugnata impinge anche nella competenza esclusiva dello Stato a regolare l'ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lettera l) Cost. I limiti all'esplicazione dell'autonomia privata nel presentare proposte contrattuali in forma di offerte a gare pubbliche possono quindi essere posti soltanto dalla legge dello Stato. E la previsione per legge di casi di anomalia costituisce senza dubbio un limite di tale specie.

I vizi complessivamente qui denunciati si trasmettono poi per derivazione anche ai commi 9 e 18 dell'art. 51 legge provinciale n. 18/2011, che rinviano al comma 4 (o meglio, all'art. 30, comma 5-bis della legge provinciale sui lavori pubblici come da questo modificato).

8. L'art. 51 comma 12 della legge provinciale n. 18/2011 qui impugnata prevede: «12. Il comma 1 dell'articolo 44 della legge provinciale sui lavori pubblici è sostituito dal seguente:

“1. I prezzi di progetto devono essere conformi all'elenco prezzi, previsto dall'articolo 13, vigente alla data di adozione del provvedimento a contrarre. In ogni caso, al momento dell'indizione dell'appalto i prezzi devono essere aggiornati all'ultimo elenco prezzi vigente se il coefficiente medio di rivalutazione dei prezzi previsto dall'articolo 10, comma 2, lettera d), risulta superiore al 2,5 per cento rispetto all'anno precedente.”».

Come si vede, la Provincia ha subordinato l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5% dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data del provvedimento che delibera di contrarre e la data del provvedimento di indizione dell'appalto.

Il principio desumibile dal codice dei contratti pubblici si trova nell'art. 133, comma 8, il quale prevede che «8. Le stazioni appaltanti provvedono ad aggiornare annualmente i propri prezzi, con particolare riferimento alle voci di elenco correlate a quei prodotti destinati alle costruzioni, che siano stati soggetti a significative variazioni di prezzo legate a particolari condizioni di mercato. I prezzi cessano di avere validità il 31 dicembre di ogni anno e possono essere transitoriamente utilizzati fino al 30 giugno dell'anno successivo per i progetti a base di gara la cui approvazione sia intervenuta entro tale data. In caso di inadempienza da parte dei predetti soggetti, i prezzi possono essere aggiornati dalle competenti articolazioni territoriali del Ministero delle infrastrutture di concerto con le regioni interessate».

Come si vede, alla stregua del principio statale l'aggiornamento dei prezzi posti a base di gara, salvo il periodo «di comporto» esteso fino al 30 giugno dell'anno successivo, deve essere continuo. Si prevede infatti che tutti gli elenchi prezzi cessino di avere validità con il 31 dicembre dell'anno di riferimento, e si prevede il potere ministeriale e regionale di surrogare nell'aggiornamento delle amministrazioni appaltanti inadempienti all'aggiornamento continuo su base annuale.

L'introduzione del requisito dell'incremento minimo del 2,5% affinché l'elenco prezzi previgente cessi di avere effetto contrasta con l'illustrato principio di adeguamento continuo, e quindi eccede dai limiti della potestà legislativa provinciale in materia di lavori pubblici provinciali come delimitata dall'art. 8 n. 17 e dall'art. 4 dello statuto.

La disposizione provinciale in esame invade poi la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lettera l) Cost.). Essa, infatti, impedisce alle imprese di tenere conto nelle proprie offerte degli incrementi di costo fino a quando questi non abbiano superato il 2,5% rispetto all'elenco vigente al momento della deliberazione di contrarre. In tal modo, essa limita l'autonomia negoziale relativamente all'offerta del prezzo della prestazione dedotta in appalto, e quindi incide direttamente sulla materia dell'«ordinamento civile», essendo il prezzo un elemento essenziale di qualsiasi proposta contrattuale.



9. L'art. 57 comma 4 della legge provinciale n. 18/2011 qui impugnata dispone: «4. Dopo l'articolo 86-*bis* del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti è inserito il seguente:

“Art. 86-*ter* (Regolarizzazione dello smaltimento di rifiuti). — 1. Indipendentemente dalle sanzioni penali e amministrative, lo smaltimento di rifiuti non pericolosi in difformità dall'autorizzazione dell'impianto prevista dalla normativa vigente può essere regolarizzato sotto l'aspetto autorizzativo, da parte dell'autorità competente, se si verifica una delle seguenti condizioni:

a) i rifiuti posseggono i requisiti previsti dalla normativa vigente per l'ammissibilità nella specifica tipologia di impianto,

b) sia accertato, mediante analisi di rischio, che non esiste rischio per l'ambiente e la salute pubblica in relazione alla destinazione urbanistica dell'area interessata; in tal caso la prosecuzione dell'esercizio dell'impianto è subordinata all'osservanza delle prescrizioni, anche di adeguamento e di conformazione, stabilite dal provvedimento autorizzativo.

2. Se è attivata la regolarizzazione autorizzativa ai sensi del comma 1 l'autorità competente, anche su richiesta dell'interessato, sospende gli effetti del provvedimento ripristinatorio emanato ai sensi della parte III o delle disposizioni da essa richiamate ed eventualmente revoca il provvedimento alla conclusione positiva del procedimento di regolarizzazione.

3. Questo articolo si applica anche alle violazioni commesse prima della sua entrata in vigore, se sussistono le condizioni per attivare la regolarizzazione autorizzativa.”».

In sostanza, con la disposizione ora riportata la Provincia ha introdotto una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, consentendo l'autorizzazione «a posteriori» di attività svolte in carenza del prescritto titolo autorizzativo; in particolare, si tratta dell'esercizio senza autorizzazione di impianti di smaltimento (discariche e simili).

La disciplina provinciale contrasta chiaramente con l'art. 117 comma 1 Cost. nella parte in cui subordina l'esercizio della potestà legislativa anche delle province autonome al rispetto dei vincoli comunitari, e con l'art. 117 comma 2 lettera s) nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva la disciplina a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Dal punto di vista comunitario rilevano le direttive 2008/98/CE in materia di rifiuti, e 2008/1/CE in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento.

L'art. 23 della direttiva 2008/98/CE dispone che «Art. 23 (Rilascio delle Autorizzazioni).

1. Gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue:

a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati;

b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato;

c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere;

d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione;

e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie;

f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie.

2. Le autorizzazioni possono essere concesse per un periodo determinato ed essere rinnovate.

3. L'autorità competente nega l'autorizzazione qualora ritenga che il metodo di trattamento previsto sia inaccettabile dal punto di vista della protezione dell'ambiente, in particolare quando non sia conforme all'articolo 13.

4. Le autorizzazioni concernenti l'Incenerimento o il co-incenerimento con recupero di energia sono subordinate alla condizione che il recupero avvenga con un livello elevato di efficienza energetica.

5. A condizione che le prescrizioni del presente articolo siano rispettate, l'autorizzazione rilasciata in virtù di un'altra normativa nazionale o comunitaria può essere combinata con l'autorizzazione di cui al paragrafo 1 in un'unica autorizzazione, qualora tale formato permetta di evitare una ripetizione inutile delle Informazioni e dei lavori effettuati dall'operatore o dall'autorità competente.».

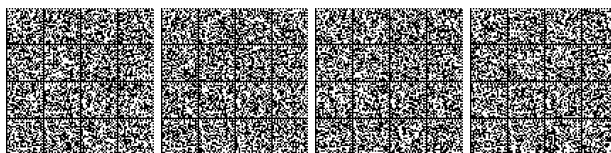
L'art. 24 prevede: «Art. 24 (Deroghe all'obbligo di autorizzazione).

Gli Stati membri possono dispensare dall'obbligo di cui all'articolo 23, paragrafo 1, gli enti o le imprese che effettuano le seguenti operazioni:

a) smaltimento dei propri rifiuti non pericolosi nei luoghi di produzione; o

b) recupero dei rifiuti.».

L'art. 25 prevede: «Art. 25 (Condizioni delle deroghe).



1. Gli Stati membri che intendono autorizzare una deroga a norma dell'articolo 24 adottano, per ciascun tipo di attività, regole generali che stabiliscano i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere oggetto di deroga, nonché il metodo di trattamento da utilizzare. Tali regole sono finalizzate a garantire un trattamento dei rifiuti conforme all'articolo 13. Nel caso delle operazioni di smaltimento di cui all'articolo 24, lettera a), tali regole dovrebbero tenere in considerazione le migliori tecniche disponibili.

2. Oltre alle regole generali di cui al paragrafo 1, gli Stati membri stabiliscono condizioni specifiche per le deroghe riguardanti i rifiuti pericolosi, compresi i tipi di attività, e ogni altra prescrizione necessaria per procedere alle varie forme di recupero e, se del caso, i valori limite per il contenuto di sostanze pericolose presenti nei rifiuti nonché i valori limite di emissione.

3. Gli Stati membri informano la Commissione delle regole generali adottate in applicazione dei paragrafi 1 e 2.».

L'art. 36 prevede: «Art. 36 (Applicazione e sanzioni).

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e la gestione incontrollata dei rifiuti.

2. Gli Stati membri emanano le disposizioni relative alle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle disposizioni della presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'applicazione. Le sanzioni previste sono efficaci, proporzionate e dissuasive.».

L'art. 4 della direttiva 1/2008/CE prevede: «Art. 4 (Autorizzazione di nuovi impianti).

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che nessun nuovo impianto funzioni senza autorizzazione, a norma della presente direttiva, fatte salve le eccezioni previste dalla direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, concernente la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione.».

Si vede quindi che le direttive comunitarie di settore impongono senza possibili eccezioni (salvo i limitati casi considerati dall'art. 24 della direttiva 2008/98/CE) che tutte le attività inerenti alla gestione del ciclo dei rifiuti, compreso lo smaltimento, siano soggette ad autorizzazione preventiva che verifichi il possesso da parte dell'operatore dei requisiti tecnici necessari allo svolgimento dell'attività. Esse prevedono poi che il sistema sia presidiato da sanzioni efficaci e dissuasive.

La sanatoria prevista dalla norma provinciale in esame per le attività di smaltimento non autorizzate contrasta frontalmente con questi semplici principi.

Da un lato, la previsione di una sanatoria sostanzialmente generalizzata, perché basata sul riscontro a posteriori (magari dopo anni) del fatto che i rifiuti smaltiti siano conformi ai criteri di autorizzazione allo smaltimento di rifiuti non pericolosi, e che non vi sia rischio ambientale, vanifica l'efficacia delle sanzioni. L'accertamento che nella discarica non autorizzata furono sempre smaltiti rifiuti «conformi» può rivelarsi infatti impossibile, soprattutto nei casi in cui lo smaltimento abusivo si sia protratto per lungo tempo; e d'altra parte l'assenza di rischio ambientale è circostanza irrilevante, poiché tale assenza costituisce un presupposto permanente di qualsiasi attività di smaltimento di rifiuti, anche di quelle autorizzate, che ben possono venire a determinare un rischio ambientale per effetto di sopravvenienze di fatto successive all'autorizzazione.

Dall'altro, come appena detto, si tratta di una sanatoria sostanzialmente generalizzata, perché i criteri «restrittivi» previsti per concederla lo sono solo in apparenza, ma in realtà non garantiscono affatto che nella discarica o altro impianto abusivamente attivato non siano mai stati smaltiti rifiuti pericolosi o comunque non conformi. La procedura prevista dalla norma provinciale è quindi inidonea ad assicurare il soddisfacimento degli interessi pubblici ai quali il sistema autorizzativo voluto dalle direttive illustrate è informato.

Oltre al contrasto con i vincoli comunitari, sussiste, come si è premesso, la violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Il d.lgs. n. 152/2006 negli artt. 208 e ss. ha dato attuazione alle direttive comunitarie sopra illustrate, prevedendo in perfetta conformità al dettato di esse l'obbligo inderogabile di autorizzazione integrata ambientale preventiva. È sufficiente riportare l'art. 208 comma 1, giusta il quale «Art. 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti).

1. I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini; i termini di cui ai commi 3 e



8 restano sospesi fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale ai sensi della parte seconda del presente decreto.».

Codesta Corte in materia ha già chiarito (sent. n. 249/2009) che «la disciplina dei rifiuti si colloca, per giurisprudenza di questa Corte, nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*ex multis*, sentenze n. 62 del 2008).

Pertanto, anche nel settore dei rifiuti, accanto ad interessi inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, possono venire in rilievo interessi sottostanti ad altre materie, per cui la «competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire [...]», ovviamente nel rispetto dei livelli uniformi di tutela apprestati dallo Stato (sentenza n. 62 del 2005, altresì, sentenze n. 247 del 2006, n. 380 e n. 12 del 2007).

La disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di tale competenza esclusiva dello Stato, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007).».

Pare evidente, nel caso in esame, che la previsione di una sanatoria delle più gravi violazioni del sistema autorizzatorio (quale l'esercizio non autorizzato di impianti di smaltimento) peggiora il livello di tutela assicurato dalla normativa statale, e non fa emergere alcun apprezzabile interesse provinciale rispetto al quale la disposizione qui impugnata possa essere considerata «funzionale».

La disciplina provinciale in esame invade quindi indebitamente la sfera esclusiva di cui all'art. 117 comma 2 lettera s), e nella sostanza, viste le sue caratteristiche di sanatoria sostanzialmente indiscriminata, viola comunque anche il principio di tutela dell'ambiente desumibile dall'art. 9 Cost.

10. L'art. 57 comma 5 della legge provinciale n. 18/2011 qui impugnata dispone: «5. Dopo l'articolo 86-ter del testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinanti è inserito il seguente:

“Art. 86-quater (Regolarizzazione della gestione di terre e rocce da scavo).

1. Indipendentemente dalle sanzioni penali e amministrative, la gestione delle terre e rocce da scavo effettuata in difformità dalle direttive della Provincia emanate ai sensi delle norme provinciali vigenti per l'applicazione dell'articolo 186 del decreto legislativo n. 152 del 2006, purché sia rispettata la normativa statale in materia, può essere oggetto di regolarizzazione autorizzativa, ai sensi dell'articolo 84, da parte dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente se:

a) trattandosi di difformità consistenti in irregolarità rispetto a obblighi formali o documentali previsti unicamente dalla disciplina provinciale, il soggetto interessato comprovi di aver successivamente adempiuto a tali obblighi;

b) trattandosi di difformità diverse da quelle indicate nella lettera a), sia accertato — mediante analisi di rischio, effettuata sulla base della caratterizzazione prevista per i sottoprodotti — che non esiste rischio per l'ambiente e la salute pubblica; in tal caso l'arca interessata, compresi i risultati dell'analisi di rischio, è indicata in un'apposita sezione dell'anagrafe dei siti da bonificare.

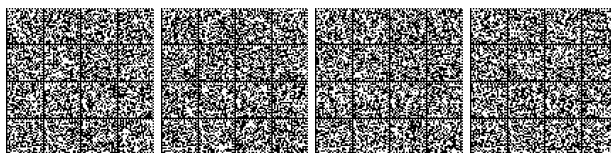
2. Se è attivata la regolarizzazione autorizzativa ai sensi del comma 1, l'autorità competente, anche su richiesta dell'interessato, sospende gli effetti del provvedimento ripristinatorio emanato ai sensi della parte III o delle disposizioni da essa richiamate ed eventualmente revoca il provvedimento alla conclusione positiva del procedimento di regolarizzazione.

3. La regolarizzazione autorizzativa ai sensi del comma 1, lettera a), esclude l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica e per altre forme di smaltimento dei rifiuti ed estingue i relativi procedimenti eventualmente in corso.

4. Quest'articolo si applica anche alle violazioni commesse prima della sua entrata in vigore, se sussistono le condizioni per attivare la regolarizzazione autorizzativa, salvo, per quanto previsto dal comma 3, che il provvedimento di accertamento dell'imposta dovuta o di irrogazione, delle relative sanzioni sia divenuto definitivo.”».

Come è evidente, con la disposizione riportata la Provincia ha introdotto per lo specifico settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo una sanatoria del tutto analoga a quella introdotta con la disposizione di cui al motivo precedente in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi.

A questo riguardo è sufficiente ricordare che l'art. 186, comma 5, d.lgs. n. 152/2006 prevede che «5. Le terre e rocce da scavo, qualora non utilizzate nel rispetto delle condizioni di cui al presente articolo, sono sottoposte alle disposizioni in materia di rifiuti di cui alla parte quarta del presente decreto.».



Anche le terre e rocce da scavo, quindi, costituiscono in linea di principio dei rifiuti, e per la gestione e lo smaltimento di esse debbono valere le medesime regole di tutela e di distribuzione delle competenze normative illustrate nel motivo che precede.

Una sanatoria indifferenziata come quella ipotizzata nel comma qui in esame, integra quindi le medesime violazioni già denunciate a proposito del comma precedente. Richiamate integralmente tali censure, qui si aggiunge nello specifico che si tratta di sanatoria indifferenziata perché la distinzione tra violazioni «documentali o formali» e violazioni «sostanziali» su cui la disposizione si basa è generica e priva di criteri applicativi. Non si comprende quindi alla luce di quali regole dovrebbe esplicarsi la discrezionalità dell'amministrazione nel qualificare come «documentale o formale», o invece come «sostanziale», una violazione di cui è chiesta la regolarizzazione. In definitiva, tale discrezionalità è destinata a rimanere incontrollata, il che, considerata la gravità delle conseguenze (se una violazione viene qualificata come «formale o documentale» la sanatoria viene concessa senza alcuna verifica di rischio ambientale), comporta senza dubbio un peggioramento del livello di tutela fissato dalla legge dello Stato, non giustificato da apprezzabili interessi provinciali a cui la disposizione in esame possa essere considerata «funzionale».

Quanto alle violazioni comunque qualificate «sostanziali», si deve poi ribadire anche a loro proposito che la previsione della previa analisi di rischio per concedere la sanatoria appare irrilevante, poiché l'insussistenza di rischio ambientale è una condizione preliminare che deve sussistere sempre anche in relazione alle attività autorizzate.

Le terre e rocce da scavo costituiscono rifiuti anche alla stregua della Direttiva 2008/98/CE. Questa infatti nel considerando 14 e nell'art. 7 rinvia all'elenco dei rifiuti di cui alla Decisione della Commissione 2000/532/CE, la quale contiene la seguente definizione:

17 05 — terra (compreso il terreno proveniente da siti contaminati), rocce e fanghi di dragaggio

17 05 03* — terra e rocce, contenenti sostanze pericolose

17 05 04 — terra e rocce, diverse da quelle di cui alla voce 17 05 03

17 05 05* — fanghi di dragaggio, contenente sostanze pericolose

17 05 06 — fanghi di dragaggio, diversa da quella di cui alla voce 17 05 05

17 05 07* — pietrisco per massicciate ferroviarie, contenente sostanze pericolose

17 05 08 — pietrisco per massicciate ferroviarie, diverso da quello di cui alla voce 17 05 07

Prevedere sanatorie in materia di terre e rocce da scavo abusivamente smaltite contrasta quindi anche con l'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui sottopone la legislazione delle province autonome al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Nell'ambito del precedente motivo, con argomenti che qui integralmente si richiamano, si sono illustrate le norme della direttiva 2008/98/CE (artt. 23, 24, 25, 36) dalle quali si desume l'inammissibilità dal punto di vista dell'ordinamento comunitario di sanatorie in materia di gestione non autorizzata dei rifiuti di qualsiasi natura.

Anche la disposizione provinciale qui esaminata dovrà quindi essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

11. L'art. 77 della legge provinciale n. 18/2011 qui impugnata dispone: «Modificazione dell'articolo 8-bis della legge provinciale 31 agosto 1987, n. 18, in materia di funzionamento dell'Istituto timbro.

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 8-bis della legge provinciale n. 18 del 1987 è inserito il seguente:

“1-bis. Lo statuto può prevedere che le funzioni di direttore possano essere affidate con incarico a tempo determinato, per la durata in carica del consiglio di amministrazione, a personale dell'ente oppure a personale messo a disposizione dalla Provincia o dai suoi enti funzionali. L'incarico può essere conferito anche a persone non in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa provinciale per ricoprire l'incarico di dirigente, purché in possesso di professionalità e attitudine alla direzione.”».

Premesso che le finalità dell'Istituto cimbri di Luserna riguardano la salvaguardia, la promozione e la valorizzazione del patrimonio etnografico e culturale della minoranza germanofona del comune di Luserna, con particolare attenzione alle espressioni storiche e linguistiche, alla tutela dell'ambiente ed allo sviluppo economico-culturale del territorio di insediamento della comunità cimbri, si deve rilevare l'evidente contrasto della previsione in questione con i principi generali dell'ordinamento in materia di dirigenza pubblica.

La disposizione riportata, nella parte in cui consente che venga nominato direttore dell'Istituto anche un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente, purché in possesso di non meglio determinate «professionalità e attitudine alla direzione», contrasta con i principi desumibili dagli art. 19 comma 6 e 28 d.lgs. n. 165/2001. Nell'art. 19 comma 6



si prevede: «6. Gli incarichi di cui ai commi da 1 a 5 possono essere conferiti, da ciascuna amministrazione, entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia dei ruoli di cui all'articolo 23 e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia, a tempo determinato ai soggetti indicati dal presente comma. La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale il termine di cinque anni. Tali incarichi sono conferiti, fornendone esplicita motivazione, a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione, che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali, o che abbiano conseguito una particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche e da concrete esperienze di lavoro maturate per almeno un quinquennio, anche presso amministrazioni statali, ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi, in posizioni funzionali previste per l'accesso alla dirigenza, o che provengano dai settori della ricerca, della docenza universitaria, delle magistrature e dei ruoli degli avvocati e procuratori dello Stato. Il trattamento economico può essere integrato da una indennità commisurata alla specifica qualificazione professionale, tenendo conto della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio».

Nell'art. 28 si prevede che per l'accesso alla dirigenza di seconda fascia (fascia iniziale) sia necessario il possesso per lo meno del diploma di laurea.

La generica previsione della disposizione provinciale qui impugnata, con l'oscuro riferimento alla professionalità e all'attitudine alla direzione, non garantisce ovviamente che la persona designata integri i requisiti di capacità e di esperienza che l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 fissa con chiarezza, facendo riferimento a pregresse attività dirigenziali, a comprovata specializzazione professionale derivante da formazione universitaria, alla produzione scientifica.

La disposizione impugnata eccede quindi i limiti della potestà legislativa esclusiva provinciale in materia di personale della Provincia e degli enti correlati, che l'art. 8 n. 1 statuto (norma violata) vincola comunque, rinviando all'art. 8 dello statuto stesso, al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, quali risultanti dalle riportate disposizioni del d.lgs. n. 165/2001.

In ogni caso, consentendo che persone non dotate di adeguata preparazione ed esperienza, vengano preposte ad un incarico dirigenziale, la disposizione impugnata viola palesemente gli artt. 3 e 97 della Costituzione sotto i profili della ragionevolezza, intesa come congruità tra disciplina dettata e finalità perseguita (la mera richiesta di professionalità e attitudine alla direzione non idonea a perseguire la finalità di assicurare all'Istituto una direzione efficiente), e della buona organizzazione dell'amministrazione (che presuppone, come è ovvio, innanzitutto la qualificazione professionale adeguata di chi è preposto ai compiti dirigenziali).

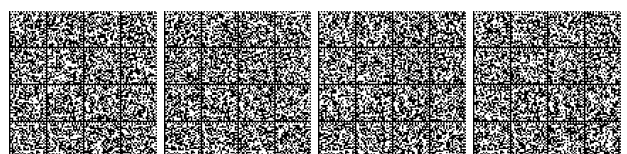
P.Q.M.

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri come sopra rapp.to e difeso ricorre a codesta Ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare per i motivi sopra illustrati l'illegittimità costituzionale della legge provinciale 27 dicembre 2011, n. 18, pubblicata sul BUR n. 52 del 28 dicembre 2011, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria 2012), relativamente alle seguenti disposizioni: art. 9, comma 5; art. 16, comma 1; art. 17, comma 1; art. 21, comma 11; art. 27, comma 4; art. 27, comma 6 lettera c); art. 51, commi 4, 5 lettera a), 9, 12, 18; 57 commi 4 e 5; 77.

Si producono la delibera del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2012 (in copia autentica e per estratto), e la legge provinciale impugnata.

Roma, 27 febbraio 2012

L'avvocato dello Stato: GENTILI



N. 59

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2012
(per il Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contributi per la promozione del cinema di qualità, per la valorizzazione e conservazione del patrimonio cinematografico di interesse regionale, per le attività culturali dei comuni di Coseano e di Sedegliano nonché per il Teatro stabile di Udine - Possibilità di fruizione anche in relazione alle spese sostenute dai beneficiari nell'anno 2011 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con principi in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dalla legislazione statale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, e 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Assegnazione alla Comunità collinare del Friuli di un fondo di 250.000 euro a sostegno delle attività svolte dal consorzio per i comuni aderenti - Possibilità di fruizione anche in relazione a spese non soggette, in via generale, ad obbligo di rendicontazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione - Contrasto con principi in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dalla legislazione statale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 13, comma 30.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, e 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Assegnazione per l'anno 2012 di un fondo di 500.000 euro a favore dei Comuni per la compensazione di particolari situazioni - Possibilità di fruizione anche in relazione a spese non soggette, in via generale, ad obbligo di rendicontazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di buon andamento e di trasparenza dell'attività della pubblica amministrazione - Contrasto con principi in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dalla legislazione statale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 13, comma 32.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, e 117, comma terzo.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale non dirigenziale in servizio presso le Province con rapporto di lavoro a tempo determinato e con almeno 18 mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro - Possibilità di stabilizzazione a condizione che sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale regolatrice dei processi di stabilizzazione - Violazione del principio di eguaglianza, dei principi costituzionali in materia di accesso ai pubblici uffici e dei principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

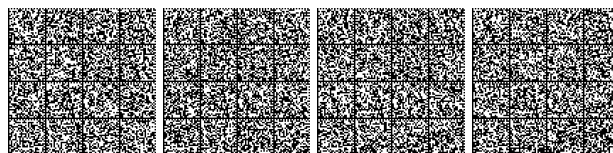
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 13, comma 52.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 1º luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 10.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale regionale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006 - Possibilità di stabilizzazione mediante proroghe dei relativi contratti - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale regolatrice dei processi di stabilizzazione - Violazione del principio di eguaglianza, dei principi costituzionali in materia di accesso ai pubblici uffici e dei principi della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 15, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.l. 1º luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, comma 10.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Progressioni in carriera e passaggi tra aree del personale contrattualizzato - Previsto riconoscimento del beneficio economico, con diritto agli arretrati, previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale sul contenimento dei costi del pubblico impiego, che attribuisce effetti esclusivamente giuridici alle progressioni in carriera disposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 - Violazione di principi di coordinamento della finanza pubblica fissati dalla legislazione statale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 15, comma 10.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Obblighi di solidarietà e perequazione assunti in base all'articolo 3, comma 1, del Protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito all'articolo 1, comma 152, della legge di stabilità 2011 - Autorizzazione all'Amministrazione regionale ad ottemperare, a fronte dell'assicurazione da parte dello Stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione secondo i principi enunciati nella legge delega in materia di federalismo fiscale (n. 42 del 2009) e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le autonomie territoriali del Paese - Ricorso del Governo - Denunciato condizionamento dell'obbligo di contribuzione regionale ad una sorta di controllo *ex post* riservato alla Regione stessa - Violazione del principio di leale collaborazione e di parametri numericamente indicati.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 119, comma secondo; legge 13 dicembre 2010, n. 220, articoli da 151 a 159.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione - Previsione dell'obiettivo della progressiva riduzione dello *stock* di debito, fissazione delle relative modalità, individuazione degli enti per i quali la riduzione è solo consigliata o che ne sono esonerati - Ricorso del Governo - Denunciato riferimento allo *stock* di debito in assoluto non rapportato alla popolazione (anziché al debito medio *pro capite*) - Possibilità che l'effetto di riduzione sia verosimilmente inferiore a quello auspicato dalla normativa nazionale - Contrasto con principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, commi 3, 7 e 8, rispettivamente modificativi dei commi 6, 12 e 13 dell'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione - Disposizioni sul monitoraggio e sull'acquisizione dei dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista - Ricorso del Governo - Denunciata inidoneità a garantire la correzione dell'indebitamento netto ascrivito agli enti locali del Friuli secondo le tempistiche stabilite dal legislatore nazionale - Contrasto con principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica attinente alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica - Richiamo alla sentenza n. 221 del 2011 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, comma 11, aggiuntivo del comma 21-*bis* all'art. 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni relative all'assunzione di nuovi mutui da parte degli enti locali della Regione - Fissazione, a decorrere dal 2012, del limite del 12 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i limiti percentuali stabiliti dalla normativa statale - Violazione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2011, n. 18, art. 18, comma 24.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 204, comma 1.

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

Contro la Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta *pro tempore*;

Per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, 13, commi 30, 32, 52, 15, commi 4 e 10, 16, comma 1, 18 commi 3, 7, 8, 11 e 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 29 dicembre 2011 pubblicata nel B.U.R. n. 1 del 5 gennaio 2012, avente ad oggetto le «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione», in relazione agli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto Speciale della Regione, adottato con legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché in relazione all'artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, 119 comma secondo Cost.

Con la legge in esame la Regione Friuli-Venezia Giulia approva le disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione. La legge finanziaria per il 2012 rappresenta un importante strumento di raccordo con la legge di bilancio per la regolazione delle grandezze di finanza pubblica; predispone, inoltre, il quadro di riferimento finanziario necessario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale al fine di attuare la politica volta al raggiungimento degli obiettivi definiti nella relazione politico-programmatica regionale (RPPR).



Tuttavia, la legge regionale è censurabile in quanto eccede dalle competenze statutarie di cui agli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto Speciale della Regione, adottato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modificazioni e integrazioni, nonché dalla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento di finanza pubblica, prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed estesa, ex art. 10 della legge costituzionale n. 3/2011, alla Regione Friuli-Venezia Giulia quale forma di autonomia più ampia, cui la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

Come più volte ribadito da codesta Corte costituzionale, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi agli obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione, si impone anche alle Regioni a statuto speciale nell'esercizio della propria autonomia finanziaria.

In particolare la legge in oggetto presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

1. L'art. 11 della legge in esame recante «Interventi in materia di attività culturali e sportive», dispone ai commi 113, 118, 261, 264 e 282 la fruizione di contributi (per la promozione del cinema di qualità, per la valorizzazione e conservazione del patrimonio cinematografico di interesse regionale, per le attività culturali dei Comuni di Coseano e di Sedegliano nonché per il Teatro stabile di Udine), anche in relazione alle spese sostenute dai beneficiari nell'anno 2011.

Le suddette disposizioni normative nella parte in cui consentono la fruizione di contributi per le spese sostenute prima dell'entrata in vigore della legge regionale senza predeterminazione dei criteri sottesi all'assegnazione dei contributi, violano gli artt. 97, primo comma, della Costituzione, con riferimento al rispetto dei principi generali del buon andamento della pubblica amministrazione, e 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

2. L'art. 13, comma 30, della legge in esame prevede che «L'Amministrazione regionale è autorizzata ad assegnare d'ufficio entro il 30 giugno 2012 alla Comunità collinare del Friuli, in via straordinaria, un fondo di 250.000 euro per il sostegno delle attività svolte dal consorzio per i comuni aderenti. L'assegnazione è forfetaria e non soggetta a rendicontazione».

La suddetta disposizione nella parte in cui consente la fruizione di contributi in relazione a spese non soggette, in via generale, ad obbligo di rendicontazione, viola l'art. 97, primo comma, della Costituzione, con riferimento al rispetto dei principi generali di buon andamento e trasparenza cui deve informarsi l'attività della Pubblica Amministrazione, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

3. L'art. 13, comma 32, della legge in esame prevede che «L'Amministrazione regionale è autorizzata ad assegnare per l'anno 2012 un fondo di 500.000 euro, a favore dei Comuni per la compensazione di particolari situazioni. ...; l'assegnazione non è soggetta a rendicontazione salvo che la Giunta preveda diversamente con riferimento a singole fattispecie».

La suddetta disposizione nella parte in cui consente la fruizione di contributi in relazione a spese non soggette, in via generale, ad obbligo di rendicontazione, viola l'art. 97, primo comma, della Costituzione, con riferimento al rispetto dei principi generali di buon andamento e trasparenza cui deve informarsi l'attività della Pubblica Amministrazione, nonché l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

4. L'art. 13, comma 52, prevede che «..., le Province possono attuare processi di stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio presso le medesime, alla data di entrata in vigore della presente legge, con rapporto di lavoro a tempo determinato, che abbia già maturato, alla medesima data, almeno 18 mesi di esperienza lavorativa nel settore delle politiche del lavoro, purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale».

Tale disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78/2009 il quale non consente una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate, ma prevede che «Nel triennio 2010-2012, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno nonché dei vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente in materia di assunzioni e di contenimento della spesa di personale secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica, e per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui all'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono bandire concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti, non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso, per il personale non dirigenziale in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1, commi 519 e 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e all'articolo 3, comma 90, della legge 24 dicembre 2007, n. 244».



Pertanto la suddetta disposizione regionale, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione del personale non conformi alla suddetta normativa statale, viola il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, l'art. 97 della Costituzione in materia di accesso ai pubblici uffici, nonché l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

5. L'art. 15, comma 4, della legge in esame prevede che «Per le finalità di cui al comma 18 dell'articolo 13 della legge regionale 24/2009, la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assessment del bilancio 2004 trova applicazione anche con riferimento al personale regionale in servizio con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2006,...».

Tale disposizione regionale si pone in contrasto con l'art. 17, comma 10, del decreto-legge n. 78/2009 sopra riportato il quale non consente una generica salvaguardia di tutte le stabilizzazioni, anche se programmate ed autorizzate. Pertanto la suddetta disposizione regionale, nella parte in cui prevede processi di stabilizzazione del personale non conformi alla suddetta normativa statale, viola il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, l'art. 97 della Costituzione in materia di accesso ai pubblici uffici, nonché l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

6. L'art. 15, comma 10, della legge in esame dispone che «Per le graduatorie già in essere alla data di entrata in vigore della presente norma, fatto salvo il diritto all'immediata ricollocazione in graduatoria e al riconoscimento ai fini giuridici dell'eventuale progressione acquisita, il beneficio economico sarà riconosciuto, con diritto agli arretrati, previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi. La corresponsione del beneficio economico dovuto sarà comunque riconosciuta prima della corresponsione al personale di emolumenti relativi a procedure di progressione riferite alla decorrenza successiva.»

La disposizione, nella misura in cui prevede benefici economici per il personale, contrasta con l'articolo 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010 in base al quale per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto ai fini esclusivamente giuridici.

Detta disposizione normativa, determina pertanto la violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, che riserva allo Stato il compito di fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

7. L'art. 16, comma 1 condiziona l'obbligo di contribuzione a titolo di solidarietà e perequazione, posto a carico della regione Friuli-Venezia Giulia dai commi da 151 a 159 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010, alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e alla verifica che un omologo contributo venga richiesto a tutte le autonomie territoriali del Paese.

Al riguardo, si rileva che tale obbligo è stato concordato nel quadro dell'Accordo sottoscritto a Roma in data 29 ottobre 2011 — privo di qualsivoglia condizione alla liquidazione delle somme — e che gli effetti positivi sui saldi di finanza pubblica sono stati già scontati nell'ambito di norme legislative inderogabili.

Pertanto, la prevista possibilità di condizionare l'erogazione delle somme risultanti ad una sorta di controllo ex post riservato alla Regione è lesiva del principio di leale collaborazione sulla base del quale l'Accordo è stato stipulato.

Tale nonna quindi contrasta con le disposizioni legislative contenute nei citati commi da 151 a 159 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010 e viola l'articolo 81, quarto comma della Costituzione, nonché l'art. 119, secondo comma della Costituzione.

8. Le disposizioni dell'art. 18 della legge in esame, che disciplina le regole del patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione, non garantiscono il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Nello specifico presentano profili di illegittimità costituzionale i commi 3, 7, 8 e 11 del suddetto articolo 18 per i seguenti motivi:

il comma 3, che modifica il comma 6 dell'articolo 12 della legge regionale n. 17 del 2008, prevede come ulteriore obiettivo rispetto al conseguimento dell'equilibrio economico quello della progressiva riduzione del debito. Tale obiettivo viene declinato nel successivo comma 7, modificativo del comma 12 del citato art. 12, secondo le seguenti modalità: a) per le province e i comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti lo stock di debito deve essere ridotto del 2 per cento nel 2012, dell'1 per cento a decorrere dal 2013 rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente; b) per i comuni con popolazione compresa tra 5001 e 10.000 abitanti lo stock di debito deve essere ridotto dell'1 per cento nel 2012, dello 0.5 per cento a decorrere dal 2013 rispetto allo stock di debito al 31 dicembre dell'anno precedente. Per i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti la riduzione è solo consigliata. Il comma 8, modificativo del comma 13 del citato art. 12, prevede la tipologia di enti esonerati, mentre il comma 16 dell'articolo 12 della medesima legge n. 17 del 2008, che non ha subito mutamenti per effetto della presente legge, indica le eventuali voci di debito da escludere dalla riduzione.



Il tetto massimo al di sopra del quale scatta l'obbligo viene infatti rappresentato da un certo differenziale rispetto al debito medio procapite. Le modalità invece individuate dalla regione utilizzano come parametro di riferimento lo stock di debito in assoluto non parametrato alla popolazione. L'effetto di riduzione potrebbe verosimilmente essere inferiore rispetto a quello auspicato dalla norma nazionale, chiedendo pertanto uno sforzo minore rispetto agli analoghi enti delle regioni a statuto ordinario.

Il comma 11, che introduce il comma 21-*bis* all'art. 12, della legge regionale n. 17/2008 (concernente norme di coordinamento della finanza pubblica per gli enti locali della Regione) dispone che «A fini conoscitivi e di trasmissione al Ministero dell'economia e delle finanze, per le valutazioni sull'andamento dei saldi di finanza pubblica, sono richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21, i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista».

Ferma restando la facoltà della Regione di modificare ed adattare le regole nazionali del patto di stabilità interno, tale il monitoraggio non consente di verificare che le regole regionali applicate agli enti della Regione siano tali da garantire, comunque, il conseguimento della correzione dell'indebitamento netto ascrivito agli enti della regione Friuli secondo le tempistiche stabilite da legislatore nazionale.

Infatti codesta Corte costituzionale, con sentenza n. 229/2011, sancisce «la competenza statale a fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni, circa la trasmissione di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, può logicamente dedursi dalle esigenze di coordinamento, specie in un ambito — come quello del patto di stabilità interno — strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari. Tempi non coordinati delle attività di monitoraggio — strumentali, queste ultime, allo scopo di definire, per ciascun anno, i termini aggiornati del patto di stabilità — provocherebbero difficoltà operative e incompletezza della visione d'insieme, indispensabile perché si consegua l'obiettivo del mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

La premessa per la determinazione del quadro nazionale — da inserirsi in quello europeo — è la disponibilità preventiva di dati certi e completi. Non è pertanto accettabile che i termini per la comunicazione dei dati, che le singole Regioni, anche a statuto speciale, fissano al proprio interno, nei rapporti con gli enti locali, siano successivi a quelli stabiliti su base nazionale. Non le singole date — stabilite ed eventualmente modificate dalle leggi statali — costituiscono principi fondamentali, ma il necessario allineamento cronologico, che consenta lo svolgimento armonico e coordinato di tutte le procedure atte a rendere concreto l'impegno ad osservare il patto di stabilità.

La premessa per la determinazione del quadro nazionale — da inserirsi in quello europeo — è la disponibilità preventiva di dati certi e completi. Non le singole date — stabilite ed eventualmente modificate dalle leggi statali — costituiscono principi fondamentali, ma il necessario allineamento cronologico, che consenta lo svolgimento armonico e coordinato di tutte le procedure atte a rendere concreto l'impegno ad osservare il patto di stabilità».

Inoltre, si segnala che, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica deve essere perseguito e dimostrato con riferimento al saldo di competenza mista così come individuato dalla normativa nazionale.

La Regione, in virtù delle disposizioni recate dall'articolo 1, comma 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, può modificare le regole, purché resti fermo l'obiettivo complessivo espresso in termini di competenza mista. Manca, quindi, nella disciplina regionale del patto, una disposizione che consenta di verificare che le regole regionali applicate agli enti della Regione siano tali da garantire, comunque, il conseguimento della correzione dell'indebitamento netto ascrivito agli enti della regione Friuli.

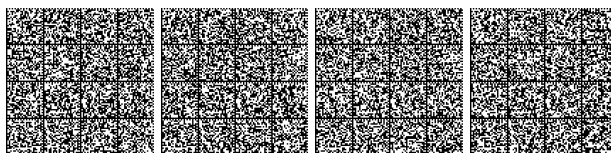
Si segnala, altresì, che, al fine del coordinamento della finanza pubblica, il monitoraggio di cui si lamenta l'assenza deve prevedere la stessa tempistica adottata da tutti gli enti locali presenti sul territorio nazionale.

Le suddette norme regionali contrastano, pertanto, con l'articolo 8 della legge 183 del 2011 che reca disposizioni circa la riduzione del debito pubblico degli enti territoriali e, conseguentemente, violano gli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma, della Costituzione che riservano allo Stato i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

9. L'art. 18, comma 24, della legge in esame dispone che a decorrere dal 2012 gli enti locali regionali possono contrarre mutui fino al limite del 12 % delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

Tale disposizione si pone in contrasto l'articolo 204, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (concernente le regole particolari per l'assunzione di mutui) che consente all'ente locale di «assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato in misura non superiore al 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».

Pertanto, la disposizione regionale in esame viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché l'art. 119, secondo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.



P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 11, commi 113, 118, 261, 264 e 282, 13, commi 30, 32, 52, 15, commi 4 e 10, 16, comma 1, 18 commi 3, 7, 8, 11 e 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 29 dicembre 2011 pubblicata nel B.U.R. n. 1 del 5 gennaio 2012, avente ad oggetto le «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione», in relazione agli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto Speciale della Regione, adottato con legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nonché in relazione all'artt. 3, 81 quarto comma, 97, 117, terzo comma, 119 comma secondo Cost.

Roma, 5 marzo 2012

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

12C0128

N. 60

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 marzo 2012
(della Regione Veneto)*

Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di "tesoreria mista" per le Regioni e gli enti locali (art. 7 del decreto legislativo n. 279 del 1997) - Sospensione dal 24 gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 - Applicazione, nello stesso periodo, del regime di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge n. 720 del 1984, eccezion fatta per le disponibilità espressamente indicate - Obblighi per i tesorieri o cassieri dei predetti enti di versare sulle contabilità speciali fruttifere della tesoreria statale le liquidità depositate presso di essi (per metà entro il 29 febbraio e per la parte restante entro il 16 aprile 2012); di smobilizzare entro il 30 giugno 2012 gli investimenti finanziari individuati con successivo decreto ministeriale; e di utilizzare prioritariamente, per i pagamenti disposti dagli enti, non ancora riversate le risorse esigibili - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata lacunosità, irragionevolezza e inadeguatezza dell'intervento legislativo rispetto agli scopi dichiarati - Mancanza di una seria e completa disciplina transitoria e di attuazione - Paradossale ripristino provvisorio di un sistema anacronistico a scapito di quello rispettoso delle autonomie e del quadro costituzionale e istituzionale di riferimento - Compressione della libertà economica e della libertà contrattuale in assenza di ragioni di utilità "economico-sociale" - Contrasto con il principio di buon andamento e di economicità - Adozione di norme statali di dettaglio nella materia "coordinamento della finanza pubblica", in violazione della potestà legislativa concorrente e della potestà regolamentare delle Regioni nella medesima materia - Lesione dell'autonomia amministrativa regionale e locale, nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Violazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni - Contrasto con i principi fissati dalla legge delega sul federalismo fiscale - Violazione del principio di leale collaborazione (per carenza di dialogo preventivo con le Regioni, aggravata dalla scelta di utilizzare la decretazione d'urgenza) - Difetto dei presupposti e delle garanzie costituzionalmente richiesti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo - Sostanziale "espropriazione" di risorse proprie delle Regioni e degli enti locali - Mancata indicazione dei mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese derivanti dal temporaneo ripristino della tesoreria unica - Alterazione permanente dell'equilibrio delle autonomie mediante discipline dichiaratamente straordinarie e derogatorie - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 35, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117 [commi terzo e sesto], 118, 119 e 120, comma secondo; legge 5 maggio 2009, n. 42 [art. 2, comma 2]; [legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 35, come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131].

Ricorso della regione Veneto (c.f. 80007580279 e p.i. 02392630279), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della Giunta stessa del 22 febbraio 2012, n. 272, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti prof. Mario Bertolissi (c.f.



BRTMRA48T28L483I) del Foro di Padova e Andrea Manzi (c.f. MNZNDR64T26I804V) 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 dell'art. 35, comma 8, 9, 10, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2012, S.O. n. 18, per violazione degli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, comma 2, Cost., e del seguente parametro interposto: legge 5 maggio 2009, n. 42.

F A T T O

1. — Introduzione.

In data 24 gennaio 2012 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19, S.O. n. 18, il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, meglio conosciuto come «decreto Monti», relativo alle cosiddette «liberalizzazioni».

Nell'ambito del citato provvedimento normativo, la Regione Veneto ha individuato alcune disposizioni (segnatamente i commi 8 e 9 e 10 dell'art. 35) 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 e degli enti locali, Province e Comuni, dei cui interessi si fa in questa sede portatrice.

Per questi motivi la ricorrente si rivolge a Codesta Ecc.ma Corte costituzionale affinché intervenga ripristinando la piena conformità a Costituzione.

2. — Il sistema attuale di contabilità e tesoreria regionale.

In via preliminare si osserva che la Regione Veneto, in virtù della previsione di cui all'art. 52 della propria legge regionale n. 39 del 29 novembre 2001 (recante «Ordinamento del Bilancio e della Contabilità della Regione»), ha in corso con l'istituto Unicredit Banca s.p.a. un contratto per l'affidamento del servizio di tesoreria, stipulato in Venezia il 17 dicembre 2008 (doc. 2), della durata di anni cinque, con decorrenza dal 1º gennaio 2009 e scadenza al 31 dicembre 2013, che viene svolto secondo le modalità e i contenuti previsti dal Capitolato speciale d'oneri allegato allo stesso.

In adempimento a questo contratto Unicredit Banca s.p.a. esegue tutt'ora, per conto della Regione Veneto, il «complesso di operazioni connesse alla gestione finanziaria dell'Amministrazione Regionale, tra l'altro alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese, nonché all'amministrazione e alla custodia dei titoli e valori ed, in generale, agli adempimenti previsti dalla Legge di contabilità regionale n. 39 del 29 novembre 2001».

Tale servizio costituisce una fonte di entrata per l'amministrazione regionale dato che alle operazioni esecutive degli obblighi contrattuali viene applicato a credito sui depositi (giacenze di cassa) «un tasso attivo a capitalizzazione trimestrale di interesse lordo pari a + 66 (sessantasei) punti base di spread sull'Euribor un mese (base 365) media mese precedente *pro tempore*» (*cf.* art. 4 del contratto), verso un tasso passivo per le anticipazioni di tesoreria pari a «+ 41 (quarantuno) punti base sull'Euribor un mese (base 365) media mese precedente *pro tempore*».

Il contratto non prevede altri oneri, né commissioni bancarie a carico di terzi, né addebiti per incassi o emissioni, RID MAV, commissioni pagamenti all'estero, spese postali, etc. né per ogni altra imposta o onere conseguente all'attività oggetto di appalto (*cf.* art. 5 del contratto). Né prevede aggio o corrispettivo alcuno per il tesoriere (*cf.* art. 11 del Capitolato d'oneri, allegato D al contratto).

Conseguentemente ogni attività viene gestita dalla Unicredit Banca s.p.a. attraverso la propria filiale di Venezia, sita in San Marco — Mercerie dell'Orologio, 191, presso la quale è aperto il conto corrente speciale n. 000100537110 sul quale, quotidianamente, corrisponde la Direzione Ragioneria della Regione, sia per l'esecuzione dei mandati emessi, sia per la registrazione delle reversali di incasso, che per ogni altra operazione inerente al rapporto.

Come da estratto conto al 31 dicembre 2011 (doc. n. 3), a fine anno questo presentava un saldo di € 346.659,50 a fronte di una movimentazione nel mese di dicembre 2011 di € 1.469.623.076,07 in entrata e di € 1.481.967.129,32 in uscita, che corrispondono all'andamento medio mensile della finanza regionale, che opera per bilancio di cassa con circa 14 miliardi di euro all'anno.

Quanto alle risorse amministrate queste provengono da più fonti: accanto alla entrate per trasferimenti dallo Stato, si registrano anche entrate proprie, distinguibili perché derivanti sia dai tributi, sia da entrate patrimoniali conseguenti a rapporti, vuoi di diritto pubblico vuoi di diritto privato.



Quanto alle entrate da tributi propri, queste derivano in buona parte da imposte quali: l'addizionale regionale IRPEF (per un gettito di circa due miliardi di euro) e l'IRAP, entrambe incassate a mezzo dell'Agenzia delle Entrate; tributi riscossi direttamente dalla Regione avvalendosi della tesoreria, quali, ad esempio, il «bollo auto» (per un gettito nel 2011 di 676,05 milioni di euro circa) e le varie tasse di concessione regionale, tasse universitarie e di abilitazione, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, le accise per gasolio e benzina, l'addizionale regionale sul gas metano ed altre entrate proprie registrate al Titolo 1° fra i tributi propri (per un gettito di 284,5 milioni di euro circa).

3. — *La novella governativa.*

3.1. Come rammentato in premessa, di recente il Governo nazionale, con il qui gravato decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, all'art. 35, commi 8, 9 e 10, ha introdotto, a sedicenti fini di «tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica», disposizioni a contenuto sostanzialmente ablativo delle risorse regionali. Ciò senza soprattutto distinguere — e qui la peculiare gravità dell'iniziativa — fra risorse provenienti dallo Stato e risorse che sono il provento dell'attività propria dell'amministrazione regionale.

Per opportuna ricognizione si riportano per intero, al fine di una loro più precisa contezza, i commi 8, 9 e 10 del menzionato art. 35:

«8. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione. Restano escluse dall'applicazione della presente disposizione le disponibilità dei predetti enti e organismi pubblici rivenienti da operazioni di mutuo, prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da alcun contributo in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato, delle regioni e delle altre pubbliche amministrazioni.

9. Entro il 29 febbraio 2012 i tesorieri o cassieri degli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8 provvedono a versare il 50 per cento delle disponibilità liquide esigibili depositate presso gli stessi alla data di entrata in vigore del presente decreto sulle rispettive contabilità speciali, sottoconto fruttifero, aperte presso la tesoreria statale. Il versamento della quota rimanente deve essere effettuato entro il 16 aprile 2012. Gli eventuali investimenti finanziari individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze — Dipartimento del Tesoro da emanare entro il 30 aprile 2012, sono smobilizzati, ad eccezione di quelli in titoli di Stato italiani, entro il 30 giugno 2012 e le relative risorse versate sulle contabilità speciali aperte presso la tesoreria statale. Gli enti provvedono al riversamento presso i tesorieri e cassieri delle somme depositate presso soggetti diversi dagli stessi tesorieri o cassieri entro il 15 marzo 2012.

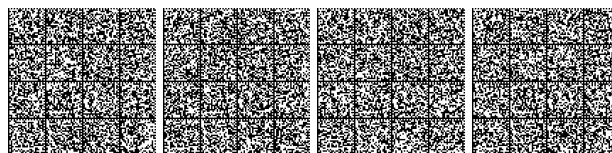
10. Fino al completo riversamento delle risorse sulle contabilità speciali di cui al comma 9, per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti ed organismi pubblici di cui al comma 8, i tesorieri o cassieri degli stessi utilizzano prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale».

3.2. Come appare dalla lettura dei tre commi sopra esposti, il linguaggio utilizzato non è dei più chiari e lineari.

Comunque sia, il significato concreto di tali disposizioni è ricavabile dal contenuto degli artt. 7, 8 e 9 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (recante «Nuove modalità di attuazione del sistema di tesoreria unica»), il quale, derogando al regime di tesoreria unica di cui alla previgente legge 29 ottobre 1984, n. 720, aveva, in sintesi, previsto che le Regioni, attraverso un percorso istituzionale ben definito, potessero, in modo progressivo, dotarsi di una propria tesoreria, in corrispondenza al maggior livello di autonomia da queste conseguite: *a)* sia a coronamento degli ambiti di competenza nel frattempo trasferiti dallo Stato, anche in materia tributaria; *b)* sia in adeguamento al nuovo quadro istituzionale proveniente dai cd. «Decreti Bassanini» (in particolare legge n. 59/1997 e decreto legislativo n. 112/1998); *c)* sia in ragione della prevista modifica dell'assetto costituzionale delle autonomie locali poi trasfuso nella modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

In breve, attraverso il meccanismo introdotto dal decreto legislativo n. 279/1997, dapprima in via sperimentale ai sensi dell'art. 9, quindi attraverso successivi provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri, intercorsi tra il 1999 e il 2001 (transitati attraverso le procedure di cui all'art. 8), tutte le entrate della Regione, comprese quelle proprie (ai sensi dell'art. 7 originariamente non destinate ad essere versate nella tesoreria unica nazionale), sono state gestite in sede locale attraverso propri servizi di tesoreria.

Viceversa, dal novello impianto normativo dell'art. 35 del decreto-legge n. 1/2012 si ricava, in tutta evidenza, come l'effetto proprio dei commi 8, 9 e 10 sia oggi essenzialmente quello di concentrare presso la tesoreria unica dello Stato (sulle «contabilità speciali (...) aperte presso la tesoreria statale») tutto il patrimonio in numerarlo della Regione: *a)* quello formato da trasferimenti dello Stato; *b)* il portato delle entrate tributarie proprie; e *c)* il risultato della propria attività afferente ai rapporti esclusivi, di diritto pubblico o di diritto privato.



Il comma 9 dell'art. 35 rivolge all'attuale tesoriere l'ordine di consegnare l'ammontare della cassa che deteneva presso il conto corrente intestato alla Regione il 24 gennaio 2012, con due versamenti da effettuarsi, il primo al 29 febbraio 2012, il secondo entro il 16 aprile successivo; senza dire della smobilizzazione degli investimenti finanziari da individuarsi con futuro decreto ministeriale. Il tutto in spregio alla circostanza che detto ordine interviene su un rapporto soggettivo di diritto privato che lega tra loro due portatori di diritti soggettivi ed autonomi.

Il comma 10 impone, infine, alla banca tesoriere di agire su somme che non sono oggetto di trasferimento immediato, in patente violazione dell'autonomia contrattuale delle parti e della circostanza che lo Stato, per volere della Costituzione, non ha potere sulle modalità organizzative e contabili con cui la Regione gestisce il proprio patrimonio, a partire dall'indicazione dei tempi e delle modalità con cui dare luogo ai pagamenti.

A ciò si accompagna la circostanza che, ad oggi, non sono stati affatto comunicati, per converso, all'amministrazione regionale i tempi e i modi per poter continuare a svolgere le proprie funzioni di entrata e di spesa attraverso la tesoreria unica dello Stato.

3.3. Va osservato, infatti, a riguardo, che alla Regione, al fine di dare esecuzione al decreto-legge, non è ancora pervenuta una formale comunicazione da parte dello Stato circa le modalità con cui sarà attivato e gestito il servizio di tesoreria unica sostitutivo di quella propria. Questa, infatti, attivata a seguito di una procedura ad evidenza pubblica e poi disciplinata in via contrattuale, non viene contestualmente soppressa e viene piuttosto lasciata in sospensione in una sorta di «limbo giuridico».

Che manchi del tutto una qualsiasi forma di raccordo tra Ministero dell'economia e destinatari degli effetti della norma è altresì testimoniato da un «Messaggio urgente da inviare alle direzioni e agli uffici organizzazione e tesoreria enti soggetti utenti del SITRAD» (doc. n. 4), privo di data e di firma, con il quale l'ABI (l'associazione delle banche italiane) ha informato Unicredit Banca s.p.a. circa i «Criteri di versamento presso le contabilità speciali degli enti» in «attuazione» dell'art. 35, commi 8 — 13, del decreto-legge n. 1/2012. Espone, infatti, il citato messaggio quanto l'ABI avrebbe «appreso per le vie brevi dai competenti uffici ministeriali»: segno tangibile di una assoluta mancanza di indicazioni attuative provenienti da parte di chi avrebbe dovuto esercitare la dovuta attività di informazione circa l'esecuzione del provvedimento legislativo.

A questo riguardo spiace poi dover notare che le informazioni per «le vie brevi» fornite dai «competenti uffici ministeriali» (quali?) sarebbero peraltro state date dopo essere state «condivise con i rappresentanti (...) della Conferenza delle Regioni» (quando?).

Malgrado queste fantasiose affermazioni, nulla di ciò è affatto avvenuto. Qualora fosse stato espresso un consenso in sede istituzionale dalle Regioni, questo si sarebbe dovuto quantomeno tradurre in un verbale di incontro, in una nota scritta o in una qualsiasi altra forma di documento, dei quali non vi è traccia alcuna.

Tant'è che solo da queste non meglio identificate «vie brevi» l'amministrazione regionale veneta è venuta a conoscenza che i tesoriere dovranno, «indipendentemente da autorizzazione degli enti», far pervenire entro il 29 febbraio alla tesoreria dello Stato il 50% delle somme esistenti presso la banca che svolge le funzioni di tesoreria, come ricavate dalla «situazione di chiusura del giorno 24 gennaio (T1)» ed aventi «ad oggetto le somme esistenti alla chiusura del giorno di versamento (T2)».

Il messaggio dell'ABI, poi, oltre a non dare — come rilevato — le essenziali disposizioni attuate, si prodiga, invece, a fornire istruzioni gravemente lesive degli obblighi negoziali previsti nel contratto di prestazione del servizio di tesoreria, laddove queste impongono alle banche associate e, nel caso di specie ad Unicredit banca s.p.a., adempimenti ultronei rispetto al decreto-legge, senza averne — all'evidenza — la necessaria forza e legittimazione.

Inter alia, secondo l'ABI, (ma non ai sensi del decreto-legge), che nuovamente riferisce le indicazioni di non meglio definiti «competenti uffici ministeriali», il trasferimento *de quo* riguarda anche le somme pignorate presso il tesoriere, malgrado il vincolo giudiziario di indisponibilità gravante sulle stesse, a meno di non presupporre (ma nuovamente il decreto-legge in questo senso non dice nulla) il trasferimento *ex re* alla tesoreria unica anche degli obblighi del terzo pignorato.

Tutto ciò in spregio a precisi valori costituzionali, nei termini di cui alle censure di seguito esposte, tali da pregiudicare l'ordine delle competenze, formali e sostanziali, della Regione Veneto e degli enti locali, nonché l'autonomia contrattuale di soggetti pubblici e privati.



D I R I T T O

1. — Una indispensabile premessa.

Sostiene Silvio Trentin che non è diritto, ma una pura e semplice manifestazione di forza materiale, ciò che non corrisponde a un agire razionale, che è tale quando si dimostra coerente con le regole del gioco (1). Ed aggiungeva, parlando dello Stato: «È per questo motivo che quest'ultimo, pena il rendersi completamente estraneo alla Società, quindi il cessare di essere Stato, deve sempre più organizzarsi come un ordine delle autonomie» (2). Non può sorprendere, dunque, questa ulteriore annotazione, che dà conto di ciò che nella storia d'Italia è sempre accaduto, vale a dire che appaiono e sono istituzioni gracili lo Stato-apparato e lo Stato-ordinamento (3): «Il problema eterno dello Stato è proprio quello di insediare lo Stato nella Società, è quello di impedire che l'ordine di integrazione implichi la sparizione, l'annientamento degli ordini integrati» (4). Tra tante condizioni, ve n'è una esemplare, che va rispettata: è la clausola delle clausole, quella su cui si fonda il patto costituzionale — il *foedus* —, che si riassume nel noto brocardo *pacta sunt servanda*. Se ragioni contingenti oppure sistemiche suggeriscono o addirittura impongono un mutamento di aspetti essenziali delle regole del gioco lo si farà dialogando, nel rispetto — come la Corte costituzionale ha da tempo memorabile affermato — del principio di leale collaborazione. Non certo operando alla luce di un altrettanto noto adagio: *l'État c'est moi*, oltretutto svilto da un testo primitivo, quale è l'art. 35, co. 8, 9 e 10 in particolare, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, dedicato a un vecchio arnese: la tesoreria unica.

Nell'esaminare il dettato normativa, il meno che possa accadere è che si riprendano massime tralatizie, ignorando quel che le ha rese tali, secondo uno schema mentale che fa della fissità il criterio ordinatore degli eventi: secondo, appunto, una prospettiva collaudata, che vede la dottrina «sempre tarda a teorizzare la realtà» (5). Infatti, quest'ultima rappresenta il contenitore, all'interno del quale è stato calato dal Governo, tra l'altro, il disposto secondo cui «fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 297 è sospeso», mentre «si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione» (art. 35, comma 8, decreto-legge n. 1/2012). Dunque, un testo normativo fu in vigore dal 1984, uno ulteriore rinnovato dal 1997, quello impugnato dinanzi a Codesta Corte è operante dall'entrata in vigore dell'atto governativo avente forza di legge: dall'anno 2012. Successione di atti normativi, modificazione di regime giuridici, ritorno all'antico, giustificato più o meno così: lo Stato ha bisogno di cassa. Di liquidità.

Come un tempo e con le ragioni di allora? (6). Il Giudice delle leggi, nel definire nei suoi caratteri essenziali il regime di tesoreria unica di cui alla legge n. 720/1984, con la sent. n. 132/1993 ha precisato che «la *ratio* del complesso di norme ora ricordato è quella di consentire allo Stato, in riferimento a un interesse dell'intera comunità nazionale, il controllo della liquidità e la disciplina dei relativi flussi monetari e, in particolare, di evitare che somme reperite dallo Stato attraverso il ricorso al mercato finanziario e comportanti, pertanto, il pagamento di onerosi interessi da parte dello Stato stesso, finiscano per giacere presso i tesoriери regionali, dando così vita a una produzione di interessi a favore delle Regioni scaturente, in definitiva, da erogazioni di somme prese a prestito dallo Stato». Ed ha aggiunto: «Questo circolo vizioso delle finanze pubbliche è impedito dal "sistema della tesoreria unica", il quale, per riprendere valutazioni già espresse da questa Corte ..., è ispirato alla "esigenza fondamentale per lo Stato (di) limitare l'onere derivante dalla provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti (regionali)". Tale esigenza e le norme di legge che ad essa si ispirano sono, dunque, espressione del potere di coordinamento della finanza regionale con quella nazionale e degli enti locali, che l'art. 119 della Costituzione attribuisce allo Stato».

(1) S. Trentin, *La crisi del Diritto e dello Stato*, prima edizione italiana, a cura di G. Gangemi, Gangemi Editore, Roma, 2006. Questa affermazione rappresenta il filo conduttore della sua straordinaria opera, definita da F. Gèny «esempio di indipendenza di pensiero, d'energia morale indomabile, di alta virtù critica, di fedeltà, senza compromessi, né riserve, al puro ideale del Diritto» (ivi, 52).

(2) S. Trentin, *La crisi*, cit., 198.

(3) S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Donzelli, Roma, 1998; ID., *L'Italia: una società senza Stato?*, il Mulino, Bologna, 2011. Se ne dovrebbe trarre una qualche conclusione, anche alla luce di quanto hanno scritto, da ultimi, G. De Rita — A. Galdo, *L'eclissi della borghesia*, Laterza, Bari, 2011, spec. 28.

(4) S. Trentin, *La crisi*, cit., 199.

(5) È l'assunto — un chiodo fisso — di chi aveva una certa dimestichezza con le istituzioni. Il rilievo sta in L. Einaudi, *Il buongoverno*, Laterza, Bari, 2004, 85, il quale aveva notato, poco prima, che «"la dottrina" è stata fabbricata dai cultori del diritto pubblico, i quali argomentano dal testo delle costituzioni scritte e si accorgono delle consuetudini solo quando esse sono codificate in trattati venerandi per l'autorità degli scrittori»: ivi, 80. Emblematico quel che riferisce, a proposito di Antonio De Viti De Marco. S. Cassese, *Lo Stato introvabile*, cit., 55-56. Tutto ciò, per sottolineare come la questione di legittimità costituzionale qui prospettata non si presti ad essere risolta a colpi di combinati disposti o di mere riprese di una giurisprudenza che appartiene alla storia: antica.

(6) A questo interrogativo va data una risposta di carattere preliminare, onde evitare l'esito, perverso e fuorviante, di pretendere che l'odierno giudizio di legittimità costituzionale sia risolto alla luce di una giurisprudenza formatasi su un medesimo testo normativo, ma in altro, differente contesto. Dunque, come si chiarirà nel prosieguo, quella giurisprudenza non è riferibile al caso di specie, di cui qui si discute.



Dunque, la finalità era quella di evitare un «circolo vizioso delle finanze pubbliche» — un cortocircuito — in caso di «provvista anticipata dei fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa» delle Regioni, in un contesto di finanza territoriale caratterizzato non dall'autonomia del prelievo tributario, ma — pure la Corte lo ha ripetutamente riconosciuto, oltretutto dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 — da una larva prevalenza dei trasferimenti erariali. Del resto, è scritto a chiare lettere nei lavori preparatori e nel testo della legge di delega n. 42/2009, avente ad oggetto l'attuazione dell'art. 119 Cost. (7). L'interesse tutelato era quello generale, che trovava la sua più limpida giustificazione nella necessità di non dissipare risorse pubbliche pagando — a chiunque, fossero pure soggetti pubblici — interessi, da finanziare, comunque, attraverso la fiscalità. Perché, c'è sempre qualcuno che paga (8). Si era in presenza di interessi non frazionabili.

Condivisibili o meno che fossero quegli assunti (9) (si dirà oltre in che termini comunque criticabili), è fuori discussione che non possono essere — il discorso si fa rigoroso, perché impiega le categorie del ragionamento scientifico — trasferiti omisso medio nel 2012. Tra il 1984 e il 2012 non solo sono passati poco meno di una trentina d'anni; non solo si sono verificati i mutamenti istituzionali, economici e sociali ordinari; non solo è intervenuta nel 2001 una riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione; si sono prodotti anche eventi che hanno interferito sulle relazioni tra Stati e, all'interno degli Stati, tra i livelli di governo ed i cittadini, soprattutto quando costoro sono contribuenti: come tali, destinati a sobbarcarsi, nonostante le tante partite del dare e dell'avere che spesso si traducono in partite di giro, il grave fardello del debito pubblico, ora comunemente denominato debito sovrano (10). È con il debito sovrano che ha a che fare la tesoreria unica dell'anno di grazia 2012.

Si tratta di un rilievo — decisivo, a parere della difesa della Regione Veneto — che si può spiegare con solare limpidezza.

Da un lato, riprendendo una millimetrica annotazione (11), si deve essere ben consapevoli che «i motivi per cui Mario Draghi, presidente della Bce, ha aperto il rubinetto della liquidità sono molti. Innanzi tutto bisognava salvare molte banche che stavano morendo per asfissia finanziaria: nessuno prestava più loro i soldi necessari per vivere. Tanti analisti sono convinti che senza il suo intervento di emergenza, il 2012 avrebbe registrato più di un fallimento bancario in Europa. Inoltre bisognava creare liquidità per favorire l'acquisto di titoli di Stato: rendimenti al 7% e oltre erano insostenibili per Paesi come l'Italia o la Spagna. Dato che la Bce più di tanto non poteva comprare BTp, ha dovuto finanziare le banche perché lo facessero al posto suo. Questi due obiettivi sono già stati raggiunti: lo dimostra l'euforia che c'è sul mercato dei titoli di Stato e sulle banche. È però il terzo obiettivo, quello più strutturale, che ancora manca all'appello: la politica della Bce raggiungerà veramente l'obiettivo solo quando farà ripartire il circuito del credito. Insomma: quando i soldi arriveranno all'economia reale. La logica della Bce è questa: le imprese in Europa ottengono l'87% dei finanziamenti in banca (contro il 24% negli Stati Uniti), per cui se gli istituti sono impossibilitati ad erogare credito, le imprese muoiono. Salvando le banche, con maxi-prestiti agevolati, la Bce spera dunque di far ripartire il motore della crescita. Che questo accada, però, non è affatto scontato» (12).

D'altro lato, non si deve dimenticare (13) che: «Dal 2007 al 2011 i contribuenti europei hanno speso duemila miliardi di euro per salvare le banche, l'equivalente del nostro debito pubblico. In Italia non è stato speso un euro, grazie al nostro prudente modello di banca commerciale e all'attenta azione di vigilanza svolta dalla Banca d'Italia. Se altrove gli Stati hanno salvato le banche, in Italia le banche hanno evitato il collasso del debito pubblico. Di ciò l'Italia deve essere orgogliosa» (14).

(7) Di questa legge e dei relativi decreti delegati si sono dette e scritte un'infinità di cose. Se ne è sempre trattato con realismo e — si crede — senso di equilibrio, avendo in mente ben radicata una teoria dello Stato, negli scritti comparsi su *Federalismo fiscale*, anno 2007 e seguenti.

(8) È risaputo, in teoria; non lo è, in pratica. V., quindi, S. Holmes — C.R. Sunstein, *Il costo dei diritti*. Perché la libertà dipende dalle tasse, il Mulino, Bologna, 2000, e, di recente, G. Bergonzini, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, vol. 1, Jovene, Napoli, 2011, 53 ss., nonché F. Gallo, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, il Mulino, Bologna, 2007.

(9) È appena il caso di osservare che l'istituto della tesoreria unica fu necessariamente ricondotto all'accentramento. D'altra parte, l'attributo «unica» è compatibile con il «plurale»? Talvolta, anche l'osservazione banale è rivelatrice, magari di ciò che il ragionamento alla don Ferrante nasconde. O prova, senza successo, a nascondere.

(10) M. Bertolissi, *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Jovene, Napoli, 2012.

(11) Ineccepibile per chi conosce la crisi del 2008: la sua genesi e i relativi sviluppi. V., ad es., A.R. Sorkin, *Too Big To Fail*, trad. it., Istituto geografico De Agostini, Novara, 2010, nonché A. Roncaglia, *Economisti che sbagliano. Le radici culturali della crisi*, Laterza, Bari, 2010; J.E. Stiglitz, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Einaudi, Torino, 2010; G. Rossi, *Capitalismo opaco*, Laterza, Bari, 2005.

(12) M. Longo, *Europa e Stati Uniti, la grande sfida della super-liquidità*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo 2012. Si tratta di considerazioni discusse quotidianamente: v., sempre nei tempi più recenti, ad es., D. Masciandaro, *Gli errori inglesi e la via italiana*, ivi, 28 febbraio 2012; A. Orioli, *Primo passo per crescere. Ora tocca ai debiti dello Stato*, ivi, 29 febbraio 2012; B. Quintieri, *Dalle banche più risorse a chi esporta*, ivi, 4 marzo 2012.

(13) V., ad es., D. Di Vico, «Le banche non lavorano gratis», in *Corriere della Sera*, 4 marzo 2012, e M. Mucchetti, *La Bce, le banche e la nuova demagogia*, ivi.

(14) Ecco perché oggi firmiamo l'avviso comune (di A. Azzi, G. Mussari, C. Fratta Pasini, A. Patuelli e C. Venesio), in *Il Sole 24 Ore*, 28 febbraio 2012. V., inoltre, G. Gentili, *Senza credito non c'è ripresa*, in *Il Sole 24 Ore*, 2 marzo 2012.



Ergo: in estrema sintesi e con molte approssimazioni, anche in Italia, dopo il 2008 il debito pubblico si è impennato a tal punto da essere comunemente definito sovrano, perché dello Stato; in Italia, una quota-parte significativa è nelle mani del sistema bancario; i principali istituti di credito e il sistema creditizio nel suo insieme sono gravati, in termini di affidabilità, dal rischio-Paese, che ha determinato declassamenti in sede di attribuzione del rating, che hanno accresciuto il già enorme debito. Tutto questo ed altro ancora, unitamente alla crisi economica in atto, ha posto all'ordine del giorno i temi della liquidità e del rischio, che hanno inciso pesantemente sul rapporto banche-imprese, cui non è estraneo il settore pubblico, che acquisisce presso terzi beni, prestazioni e servizi, e non paga. O paga con tempi biblici.

Buon senso vorrebbe che le varie esigenze in campo fossero tra loro coordinate e che non si impartissero ordini contraddittori. Ad esempio, alle banche, di acquistare titoli del debito pubblico e di fare credito, ad un tempo, ed anche di finanziare le imprese, ben sapendo che ciò è possibile se c'è liquidità. Ma le banche usufruiscono di una liquidità relativa, oltretutto perché è erosa da enormi sofferenze dei crediti e dal costo via via crescente della raccolta. Lapalissiano concludere che di tutto hanno bisogno le parti che hanno stipulato il contratto di tesoreria, la Regione Veneto e il tesoriere, meno che di vedersi sottratte le risorse finanziarie depositate, che consentono a ciascuna di esse di operare impiegando le stesse a beneficio dell'economia reale. La Regione paga i fornitori il tesoriere accorda finanziamenti. Da questo punto di vista, la centralizzazione del comando e la disponibilità della cassa da parte dello Stato, se fa bene a quest'ultimo, fa male alla Regione e all'economia della collettività di cui è ente esponenziale.

Tanto basta a rendere evidente quel che si è premesso: vale a dire che il quadro di riferimento cui la Corte deve ricollegarsi è caratterizzato da peculiarità tali da renderlo incomparabile con esperienze del passato. In ogni caso, vale la pena di ricordare, a mò di rassegna, quel che si è detto e scritto a caldo, a proposito del contenuto dell'art. 35, commi 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1/2012: ad esempio, che, «come non si possono introdurre imposte che colpiscano in modo incoerente i contribuenti solo perché serve il gettito, così non si possono punire solo gli enti locali «colpevoli» di avere liquidità e di gestirla con contratti locali vantaggiosi» (15); che si è prodotto un «danno morale e costituzionale», dal momento che è lesa l'autonomia finanziaria di enti garantiti dalla legge fondamentale (16); che, oltretutto, simili misure, in una scala di efficacia che va da alto-medio-basso, hanno un grado «basso» (17); che la marcia verso il federalismo — cosiddetto, ad essere sinceri — è «interrotta (forse per sempre)» (18).

L'Ecc.ma Corte consideri, infine, questo dato. Si è osservato — in tempi lontani, con grande lucidità — che, «proprio nei momenti di grave crisi fiscale dello Stato, si registra la tendenza ad aumentare l'entità dei tributi propri degli enti minori», e ciò «non sempre in termini di autonomia tributaria», ove «ad una riduzione o, comunque, ad un non aumento di trasferimenti dallo Stato faccia riscontro una fonte alternativa di risorse su cui l'ente locale possa contare per finanziare le maggiori spese «obbligatorie»» (19). È ciò che si è avverato, a causa della terribile crisi in atto. La singolarità sta nel fatto che le risorse così acquisite pure dalle Regioni — e dalla Regione Veneto, in particolare — vengono assorbite dallo Stato per essere dallo stesso impiegate: pronta cassa. In modo conforme a Costituzione? Pare proprio di no, per le specifiche ragioni che saranno a breve indicate.

2. — Ancora e più specificamente sull'anacronismo dei precedenti giurisprudenziali.

L'incostituzionalità del sistema di tesoreria unica di cui alla legge n. 720/1984 rispetto, in generale, all'assetto delle competenze (sul piano legislativo, amministrativo, fiscale) Stato-Regioni, voluto dalla novella costituzionale del 2001, diviene ancor più evidente se solo, nella prospettiva diacronica del diritto, si considerano, sia pure brevemente, le tappe che segnarono la sua introduzione e i rilievi critici con cui fu stigmatizzata.

Con riguardo alle Regioni, infatti, la tesoreria unica non fu imposta uno actu ed ex abrupto, bensì in via progressiva, quale sorta di nodo scorsoio al collo dell'autonomia regionale costituzionalmente (sulla carta) garantita.

Dapprima fu la legge n. 629/1966 (recante Norme circa la tenuta dei conti correnti con il Tesoro): introduceva l'obbligo per «le amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo e le gestioni speciali dello Stato, di tenere le disponibilità liquide in conti correnti con il Tesoro» (art. 1) e «per gli enti che sotto qualsiasi forma beneficiano di contributi (...) a carico del bilancio dello Stato» di tenere le disponibilità liquide in conti correnti con il Tesoro, «limitatamente all'ammontare dei contributi medesimi» (art. 2).

(15) G. Muraro, Tesoriere. La protesta è fondata, in *il mattino di Padova*, 2 marzo 2012.

(16) G. Trovati, Tesoreria unica, versamenti bloccati, in *Il Sole 24 Ore*, 29 febbraio 2012.

(17) In *Il Sole 24 Ore*, 2 marzo 2012, 15.

(18) S. Romano, C'era una volta il federalismo, in *Corriere della Sera*, 29 febbraio 2012. D'altra parte, v. L. Salvia, Una «cassa» centrale per controlli più facili, *ivi*, 28 febbraio 2012.

(19) F. Gallo, L'autonomia tributaria degli enti locali, *il Mulino*, Bologna, 1979, 21, nota 16. In modo conforme, M. Bertolissi, Lineamenti costituzionali del «federalismo fiscale». Prospettive comparate, Cedam, Padova, 1982.



Di essa, concordemente, dottrina e giurisprudenza escludono l'obbligatoria applicabilità alle Regioni (20), perché «una simile interpretazione (che avrebbe condotto a ritenere precluso alle Regioni di disporre di una propria tesoreria in cui fare affluire le somme liquide di propria pertinenza) confliggeva palesemente non solo col comportamento di fatto tenuto dalle Regioni, che con proprie leggi avevano disciplinato il servizio di tesoreria e avevano stipulato apposite convenzioni con istituti bancari, ma altresì con l'art. 33 della legge statale n. 335 del 1976 sulla contabilità delle Regioni, secondo il quale «la legge regionale disciplina il servizio di tesoreria delle Regioni»» (21).

Di fatto, tuttavia, la situazione era di segno diametralmente opposto a causa degli inviti «ripetuti e pressanti» del Governo alle Regioni «affinché esse — anziché chiedere il versamento di tutte le entrate loro spettanti presso le tesorerie regionali — aprissero dei conti correnti (fruttiferi) con il tesoro nei quali tenere depositate le somme assegnate dallo Stato» (22).

Né mancò chi, tempestivamente, rilevasse come tali richieste governative tenessero «celate le intenzioni — noi rivelatesi nei fatti — di generalizzare indiscriminatamente i depositi a tutte le risorse derivanti dal bilancio dello Stato» (23).

Altri si dolevano del fatto che era stata compiuta «in realtà una ricostruzione dell'attuale situazione nel settore in termini così lontani dalla realtà effettiva che il rischio è che gli organi governativi possano trovarvi una insperata legittimazione proprio dalla permanenza dell'attuale stato di fatto» col rischio «di perpetuare ancora una ambigua situazione di fatto anticonstituzionale» (24).

Fu la legge di riforma del bilancio dello Stato (n. 468 del 1978) a introdurre, con l'art. 31, l'imposizione dell'obbligo alle Regioni di tenere le somme trasferite dallo Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro; la legge finanziaria per il 1981 (n. 119/1981), con l'art. 40, a disporre l'imposizione di un limite quantitativo alle disponibilità che le Regioni potevano mantenere presso i propri tesorieri; la disciplina successiva ad estendere a tutto il settore pubblico allargato il sistema della tesoreria unica (legge n. 720/1984, con gli interventi di modifica e integrazione che ne seguirono).

A ciò si aggiunsero ulteriori restrizioni all'autonomia finanziaria regionale.

Fra esse, segnatamente, vanno rammentate le seguenti: *a)* il carattere infruttifero dei conti aperti con il Tesoro (a partire dal d.m. del Tesoro 11 aprile 1981 in *Gazzetta Ufficiale* 4 maggio 1981, n. 120); *b)* i vincoli relativi alle modalità e ai tempi di prelevamento e all'entità delle somme prelevabili dalle Regioni dai conti correnti (a partire dall'art. 26 decreto-legge n. 786/1982, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51); *c)* i margini di discrezionalità del Ministero del Tesoro nell'erogazione delle somme richieste (v. il d.m. e il decreto-legge *supra* citati); *d)* le progressive contrazioni del quantitativo massimo imposto all'entità delle disponibilità liquide, fino ad arrivare al 3% dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza (la legge n. 730/1983 ridusse il limite dal 12% al 6%; la legge n. 720/1984 dal 6% al 4%).

Già in allora gli argomenti usati da Codesta Corte per «salvare» dall'illegittimità costituzionale la disciplina del servizio unico di tesoreria furono di stampo contingente e scarsamente propensi a valorizzare i profili di autonomia riconosciuti dalla Carta alle Regioni e agli enti locali.

In tempi non sospetti, si ritenne di concludere che si poteva «anche non mettere in discussione la soluzione legislativa e l'avallo di legittimità della Corte a patto che si dicesse “con franchezza” che se la legge di contabilità generale si deve intendere conforme a Costituzione, allora significa, che il sistema finanziario in atto, così come si pretende delineato dal costituente, è quello proprio di un ordinamento unitario e non autonomistico»» (25).

A maggior ragione oggi, le massime giurisprudenziali elaborate in subiecta materia e tralattivamente ripetute negli anni Ottanta/Novanta, perdono in toto di pertinenza, depotenziate come sono, oltre che dai limiti intrinseci che nel prosieguo si evidenzieranno, dall'anacronismo da cui sono affette, a meno di non voler assegnare loro un'efficacia dogmatica che non hanno.

In particolare, le istanze governative di aprire un apposito conto corrente presso la tesoreria centrale vennero considerate legittime «per il prevalente motivo che il tenore degli atti impugnati [due telegrammi ministeriali contenenti gli inviti dei quali si è detto] è tale da esprimere un invito, piuttosto che un'imposizione», trattandosi di «direttive

(20) Cfr., rispettivamente, G. Spezzaferri, La prassi dei conti correnti presso la Tesoreria centrale in rapporto all'autonomia finanziaria delle Regioni, in *Nuova Rass.*, 1976, p. 38 e Corte cost., sent. n. 155 del 1977.

(21) Così V. Onida, Autonomia finanziaria e controllo sulla «cassa» delle Regioni, in *Le Regioni*, 1983, p. 194.

(22) Così ONIDA, op. ult. cit., p. 192.

(23) Così G. Spezzaferri, op. ult. cit., p. 40, nota 7.

(24) Cfr. U. De Siervo, La Corte si impegna per l'autonomia finanziaria regionale, ma il Tesoro continua ad erogare il mensile alle Regioni, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1567.

(25) M. Bertolissi, Le «disponibilità» finanziarie delle Regioni... non sono disponibili, in *Le Regioni*, 1981, p. 1087.



non vincolanti» non finalizzate a «disporre in via diretta ed imperativa l'istituzione di un conto corrente per ciascuna Regione» (cfr. sent. n. 155 del 1977). Sennonché, così facendo, si celava, dietro a qualificazioni puramente formali, la realtà fattuale del blocco delle erogazioni da parte dello Stato alle Regioni fino al momento della sollecitata apertura del conto corrente presso la tesoreria centrale e, quindi, la reale vincolatività dei cosiddetti inviti.

Ancora. Si fece salvo l'art. 31 della legge n. 468/1978, nonostante realizzasse «per via di imposizione autoritaria quel risultato che precedentemente il Tesoro aveva perseguito mediante inviti alle Regioni» (26), perché «l'obbligo di tenere le disponibilità liquide in conti correnti non vincolati con il tesoro è limitato ad assegnazioni, contributi e quant'altro provenienti dal bilancio dello Stato, e non tocca in alcun modo fondi di altra provenienza» (sent. n. 162 del 1982), sebbene tutti sapessero che la finanza regionale era quasi esclusivamente finanza derivata, cioè finanza di trasferimento dal bilancio dello Stato, con l'effetto conseguente che il limite imposto riguardava, in realtà, la quasi totalità delle risorse regionali.

Si giustificò l'art. 31 della legge n. 468/1978 in forza del potere statale di «coordinare la finanza regionale con quella statale» (art. 119 Cost.) in funzione di indispensabili economie di spesa (sent. n. 162 del 1982, confermata dalle sentenze successive). Un tanto, tuttavia, senza nel contempo dichiarare la criticità implicita nella premessa dell'argomento usato, vale a dire che, così inteso, il potere di coordinamento della finanza pubblica veniva (e viene) concepito «come funzione organizzativa a sè, riservata allo Stato, esercitabile unilateralmente e suscettibile di sovrapporsi all'organizzazione e al funzionamento dei poteri locali delineati nella Costituzione», finendo, quindi, col costituire «in ogni caso una ragione di potenziale e permanente compressione dell'autonomia finanziaria locale, il cui contenuto non potrebbe essere valutato alla stregua di parametri costituzionali sostanziali predeterminati, bensì definito lungo la linea variabile delle scelte discrezionali operate di volta in volta dal legislatore» con l'avallo del Giudice delle leggi (27).

Si dichiarò la legittimità anche dell'art. 40 della legge n. 119/1981 in quanto espressione del potere riservato allo Stato di «disciplina del credito, strettamente (connesso) alla stabilità della moneta e, quindi, ad un interesse che travalica l'ambito regionale coinvolgendo la comunità nazionale» (sent. n. 162 del 1982). Ma, al contrario, «che la disciplina in questione riguardi l'attività creditizia, e non piuttosto la contabilità regionale e la gestione della cassa regionale, non sembra facilmente sostenibile»; senza dire che «il limite ai prelievi, non correlato all'effettivo fabbisogno di cassa, conduce non tanto a regolare i flussi monetari dallo Stato alle Regioni, quanto a interrompere in modo anomalo il nesso necessario fra attribuzione, da parte dello Stato, di determinate risorse alle Regioni, ed effettiva possibilità per quest'ultime di spendere tali risorse secondo i fini e nei tempi autonomamente prescelti, e nell'osservanza dei propri bilanci e delle procedure contabili stabilite dalle leggi» (28).

Non si ritenne incostituzionale neppure la previsione che voleva infruttiferi i conti presso il tesoriere centrale perché «anche se ne deriva una minore redditività delle somme depositate nelle tesorerie dello Stato rispetto a quella che si avrebbe presso le aziende di credito», è questa «una conseguenza di fatto che non investe aspetti costituzionalmente tutelati, non incidendo sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (sent. n. 243 del 1985; nello stesso senso v. anche le sentenze n. 162 del 1982 e n. 307 del 1983), assumendo, evidentemente, l'autonomia regionale in una accezione puramente formale.

Il commento generalizzato (29) fu che «a questo punto, sembra veramente difficile negare che — passo dopo passo — i conti “obbligatori” delle Regioni presso la tesoreria statale siano divenuti (se non lo sono stati fin dall'origine) quell’“anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale” nel quale secondo la Corte è “essenziale” che essi invece non si trasformino» (sent. n. 94 del 1981).

E' fin ovvio che, tale risultato è, a fortiori, inaccettabile oggi.

3. — *Violazione degli artt 3 e 97 Cost., nonché del principio di ragionevolezza.*

Considerato ut *supra* come il testo e contesto del sistema unico di tesoreria siano indubbiamente, radicalmente diversi oggi rispetto a tre decenni fa e rammentati i profili di incompatibilità con la Costituzione che già affliggevano la medesima disciplina, è opportuno ora denunciare le specifiche doglianze delle disposizioni impugnate rispetto al testo costituzionale novellato nel 2001 in senso (sedicentemente) federalistico.

Macroscopica è quella che ha come parametro il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Infatti, delle due l'una.

(26) V. Onida, op. cit., p. 198.

(27) M. Bertolissi, Riflessioni sulla finanza delle Regioni ordinarie, in Dir. Reg., 1983, p. 899.

(28) Così V. Onida, op. cit., pp. 215 e 221.

(29) Sintetizzato nelle parole di V. Onida, op. cit., pp. 220-221.



O le disposizioni normative impugnate perseguono l'obiettivo di attribuire allo Stato liquidità di cui disporre: ma, in questo modo, è evidente che esse lederebbero patentemente le autonomie territoriali costituzionalmente sancite e tutelate, privandole delle risorse loro proprie.

O la disciplina gravata, dovendosi escludere che le somme riversate nelle casse centrali possano, per ciò solo, entrare nella libera disponibilità dello Stato, è priva di senso, assolutamente irragionevole e contraddittoria. E ciò dicasi, in particolare: *a)* rispetto al preteso scopo di tutelare l'unità economica della Repubblica nella particolare situazione di crisi del debito sovrano, anche perché si tratta (come si è detto e si dirà) di una novella che, lungi dal consentire profitti, genera sprechi (ad esempio con riguardo alla minore redditività sulle somme riversate), non preventivamente quantificabili ma certamente significativi; *b)* anche laddove si riconoscesse la finalità di rendere più chiaro il sistema di contabilità locale, dal momento che l'intervento si limita all'accentramento delle tesorerie, mentre altri (e più adeguati) avrebbero potuto e dovuto essere gli interventi del Governo per ottenere un risultato in questo senso (ad esempio perseguendo in concreto l'obiettivo di rendere uniformi e trasparenti i bilanci degli enti territoriali, previsto all'art. 2, comma 2, lett. *h)* della legge n. 42/2009); *c)* rispetto alla posizione degli istituti di credito, che, da un lato, sono richiesti di finanziare le imprese, e, dall'altro, sono privati della liquidità necessaria.

Le disposizioni normative impugnate, inoltre, sono assolutamente irragionevoli nella parte in cui non prevedono una seria e completa — seppur essenziale — disciplina di transizione e di attuazione dei precetti in esse contenuti. Non si può, infatti, pensare che ad attuare l'imposto ritorno al sistema unico di tesoreria possano soccorrere i decreti adottati a cavallo degli anni Ottanta, in quanto già in allora criticati per la loro dubbia compatibilità con il testo costituzionale e certamente contrari al sistema delle autonomie costituzionalmente previsto dopo il 2001. Per non parlare, poi, della loro inutilizzabilità pratica in concreto, dal momento che procedure e strutture del passato non sono oggi facilmente e, soprattutto, immediatamente replicabili.

L'irragionevolezza della disciplina sotto questo profilo è tanto più evidente laddove, proprio a cagione della sua lacunosità, finisce indebitamente con il consentire a soggetti assolutamente non legittimati allo scopo, quale l'associazione di categoria ABI, di intervenire in supplenza, dettando previsioni che — come già rilevato — non solo non sono contenute nel decreto-legge, ma anzi sono ad esso contrarie e/o ne aggravano l'illegittimità costituzionale.

Gli effetti di una disciplina siffatta sono e saranno quelli di ritardare, se non anche limitare, l'accesso di Regioni ed enti locali alle proprie risorse. La Corte, tuttavia, ha già in passato chiarito che «per non intralciare il ritmo delle spese regionali, compromettendo l'indispensabile velocità di erogazione e costringendo le Regioni a far ricorso — in via alternativa — ad indebitamenti sia pure di breve periodo, occorre però che la reintegrazione delle quote dei proventi regionali depositabili presso le aziende di credito sia resa possibile continuamente e nei modi più solleciti, affinché si possa far fronte ai pagamenti imprevisti senza intaccare gravemente od esaurire del tutto le disponibilità in questione» (Corte cost., sent. n. 244 del 1985).

Per non dire della possibilità che si generino veri e propri vuoti di cassa, quando Codesta Corte ha da sempre tenuto «ferma l'esigenza (...) che i rapporti tra le tesorerie regionali e le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato siano regolati in modo tale da escludere il pericolo di improvvisi vuoti di cassa, che pregiudicherebbero il buon andamento dell'amministrazione e paradossalmente frusterebbero gli intenti cui mira la legge n. 720, imponendo alle Regioni di ricorrere ad onerose anticipazioni per fronteggiare le spese indilazionabili» (Corte cost., sent. n. 243 del 1985).

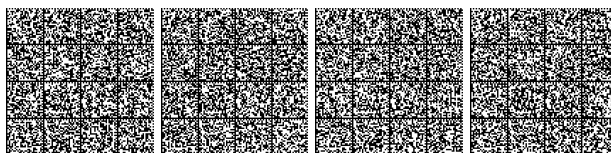
È evidente, poi, che le sopra citate lacunosità, irragionevolezza e inadeguatezza agli scopi dichiarati della disciplina impugnata sono destinate fatalmente a tradursi in ritardi, disfunzioni, disagi nella concreta disponibilità delle risorse e, dunque, nell'erogazione dei servizi, in aperta violazione del canone di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Infine, si deve rilevare l'irragionevolezza della disciplina impugnata nella parte in cui prevede che la sospensione del regime di tesoreria di cui al decreto legislativo n. 279/1997 si applichi fino al 31 dicembre 2014. Si produce, così, il risultato paradossale di generare una disciplina altalenante, costituita, per un verso, dalla reviviscenza provvisoria di un corpo normativo datato, incostituzionale, privo degli strumenti di attuazione, e, per l'altro, dal congelamento di un sistema di tesoreria conforme a Costituzione, rispettoso delle autonomie e rodato da tempo.

4. — *Violazione dell'art. 41 Cost.*

La Regione Veneto censura, inoltre, le disposizioni normative di cui all'art. 35, comma 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1/2012 per violazione dell'art. 41 Cost., secondo il quale «l'iniziativa economica privata è libera».

Come già anticipato, mentre in origine il sistema di tesoreria unica era assicurato dalla Banca d'Italia (legge n. 720/1984), successivamente (in forza del decreto-legislativo n. 279/1997) si consentì a Regioni ed enti locali (oltre ad altri enti enumerati) di detenere le proprie risorse presso tesorieri scelti con gara, in omaggio, tra l'altro, al principio di tutela della concorrenza. Principio che, dunque, pure, deve considerarsi leso dalla previsione di nuovo accentramento della tesoreria presso l'unica Banca d'Italia.



La Regione, quindi, come pure gli enti locali di cui si fa tramite, ha in essere un contratto di tesoreria con un istituto di credito, attivato previa indizione di una procedura ad evidenza pubblica, secondo regole comunitarie, le cui clausole sono state pattizialmente convenute sulla base di scelte rimesse alla autonoma determinazione delle parti ed eseguite, fino ad oggi, in omaggio alla regola elementare di civiltà per cui *pacta sunt servanda*.

Il legislatore del decreto impugnato si è inserito in questo rapporto contrattuale di diritto privato, in modo improvvido e autoritativo, in assenza di presupposti facoltizzanti. Manca, infatti, la ragione di «utilità sociale» o — per meglio dire utilizzando le parole di Codesta Corte (v. Corte cost., sent. n. 31 del 2011) — «economico-sociale», che, ai sensi dell'art. 41, comma 2, Cost. può autorizzare un intervento legislativo limitativo della libertà contrattuale. Per le argomentazioni già articolate, in effetti, tale presupposto legittimante non può essere riconosciuto nell'esigenza — illegittima e per molti versi irragionevole — di drenare risorse dalle autonomie territoriali e dalle banche verso lo Stato.

L'incostituzionalità è — se possibile — ancora più evidente e grave per la Regione ricorrente ove si consideri che la disciplina impugnata ha l'effetto ultimo di decretare l'inesorabile estinzione del rapporto in essere con il tesoriere locale, posto che il relativo contratto stabilisce nel 31 dicembre 2013 la sua naturale scadenza (vedi doc. 2).

Né si può trascurare, tanto meno, che il comma 9 pretende di incidere anche sugli «eventuali investimenti finanziari» degli enti smobilizzandoli, prescindendo integralmente dalle scelte compiute da questi ultimi nell'esercizio della propria libertà economica, violata anche nella parte in cui, privilegiando arbitrariamente determinate forme di investimento (id est quelle in titoli di Stato) rispetto ad altre, pretermette ogni autonoma determinazione a riguardo.

Senza dire, infine, che, nel quadro dell'attuale gravissima crisi economica, la sottrazione di liquidità dalle casse degli istituti di credito tesorieri è di ostacolo all'esercizio della libera iniziativa economica delle banche e alla loro forza propulsiva rispetto al sistema delle imprese.

5. — *Violazione dell'autonomia legislativa di cui all'art. 117 Cost.*

La disciplina legislativa impugnata è — per espressa previsione normativa — posta «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica». La materia cui afferisce, dunque, è proprio quella dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici e (del) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui all'art. 117, comma 3, Cost.

Del resto la stessa dottrina formatasi sulla giurisprudenza della Corte antecedente la riforma del 2001 già non metteva in dubbio che le previsioni di legge aventi ad oggetto il sistema di tesoreria dovessero ascriversi proprio al citato coordinamento (30).

Come noto, si tratta di un ambito materiale di competenza legislativa concorrente, in relazione al quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, comma 3, Cost. e art. 2, comma 2, lett. n), della legge n. 42/2009, che impone il «rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»).

Quando lo Stato si avvale della propria competenza legislativa a dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, «l'apprezzamento della legittimità costituzionale della disposizione impugnata comporta, per un verso, l'attribuzione ad essa della preminente finalità di contenimento razionale della spesa e, per altro verso, la verifica che, nel perseguire siffatta finalità, il legislatore statale non abbia prodotto norme di dettaglio» (v. Corte cost., sent. n. 40 del 2010).

Quanto al primo profilo, già si è più volte evidenziato come la *ratio* del provvedimento impugnato debba con ogni probabilità ritrovarsi nella necessità — non esplicitata e tradita dalle conseguenze concrete dell'intervento — di raccogliere liquidità e come la stessa non possa dirsi conforme a Costituzione, non solo perché lesiva delle prerogative delle autonomie (come si sta spiegando), ma anche in quanto non legittimata da alcun interesse pubblico superiore. Quanto all'idoneità della misura gravata rispetto all'eventuale fine di ottenere risparmi di spesa, poi, pure si è già argomentato: lungi dal rispondere agli obiettivi, essa si riverbererà in disfunzioni, sprechi e disagi, antitetici rispetto al principio di buon andamento e di economicità.

Con riferimento alla natura delle disposizioni impugnate, invece, è evidente che esse non si limitano a porre principi, ossia «criteri ed obiettivi» che lascino alle Regioni un sufficiente «spazio di manovra» nella «individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi» (così in Corte cost., sentt. n. 340 del 2009, n. 237 e n. 200 del 2009, n. 401 del 2007), ma interviene con previsioni specifiche e sedicentemente autoapplicative che incidono sull'autonomia e nei confronti delle quali l'unica reazione può essere il ricorso alla Corte.

(30) Per tutti, V. Onida, *Autonomia finanziaria e controllo sulla «cassa» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1983, 192 ss. e S. Bartole, *La Corte (si) difende (dal)la tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio*, in *Le Regioni*, 1986, 461 ss.



E a destituire di fondamento l'assunto davvero non sembra potersi invocare la «generosa» giurisprudenza di Corte. Ma Corte con riferimento alla qualificazione in termini di principio di norme inequivocabilmente dettagliate (per tutte, sent. n. 16 del 2010), perché, nel caso di specie, certo non si può ignorare il fatto che, uno actu, le disposizioni del decreto-legge *de quo* pretendono di sovrapporsi al precedente (necessario) concorso della disciplina nazionale e regionale sul sistema delle tesorerie (decreto legislativo n. 279/1997 e legge regionale Veneto n. 39/2001).

Assume valenza addirittura paradigmatica della presente doglianza il comma 9 del citato decreto, laddove, pretendendo la smobilizzazione degli «eventuali investimenti finanziari», demanda ad un decreto ministeriale attuativo l'integrazione della disciplina ivi posta, così da sottrarre a riguardo ogni margine valutativo, normativo alle Regioni. Un tanto, ovviamente, anche in violazione dell'art. 117, comma 6, Cost.

6. — *Violazione dell'autonomia amministrativa di cui all'art. 118 Cost.*

L'art. 35, comma 8, 9 e 10, del decreto-legge n. 1/2012 viola l'autonomia amministrativa regionale e degli enti locali dal momento che sottrae loro la possibilità di gestire in modo libero e responsabile il proprio servizio di tesoreria.

La disciplina impugnata, inoltre, genera un vulnus all'autonomia amministrativa regionale e degli enti territoriali minori proprio perché — come già fatto rilevare — diminuisce e rende — nella migliore delle ipotesi — più difficoltoso l'accesso di Regioni ed enti locali alle risorse proprie necessarie per svolgere le funzioni amministrative loro attribuite dalla Costituzione e li costringe ad una sicura perdita patrimoniale (rispetto agli interessi sulle giacenze garantiti dai propri tesorieri).

Non può sottacersi, infine, la contrarietà della disciplina censurata rispetto ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti all'art. 118 Cost. Essi, infatti, non solo consentono ma impongono che alle autonomie più vicine al cittadino sia lasciata la gestione delle risorse raccolte da o comunque per la collettività locale per il tramite dei servizi di tesoreria decentrati e che siano valutati in concreto i rendimenti istituzionali, che, proprio con riferimento alla tesoreria, per altro, in non poche realtà (venete ma non solo) sono stati più che buoni.

7. — *Violazione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.*

Grave — se possibile più di ogni altra — è la lesione dell'«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» che l'art. 119 Cost. riconosce, nell'ordine, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Si è già ricordato come il sistema di tesoreria unica, istituito con legge n. 720/1984 (vigente un diverso riparto costituzionale di competenze sul territorio) e a cui oggi si vorrebbe ritornare, si giustificasse solo — e non senza qualche perlessità — in presenza di una finanza regionale alimentata, in larghissima e prevalente misura, da trasferimenti statali.

Nel frattempo, però, è mutato, radicalmente, come già osservato, a tacer d'altro, il quadro costituzionale e istituzionale di riferimento.

Oggi, le regioni hanno (e si reggono *su*) entrate proprie (da intendersi, come noto, in un'accezione ampia, assimilabile a quella a suo tempo riconosciuta per la Provincia di Trento, *cf.* Corte cost., sent. n. 62 del 1987). Una parte consistente di esse deriva da tributi propri regionali, dovendosi qualificare per tali tutti quelli previsti all'art. 7 della legge n. 42/2009 (che proprio all'art. 119 Cost. dà attuazione). E ciò senza considerare che, già prima della riforma costituzionale del 2001, la Corte aveva riconosciuto «pur sempre di pertinenza regionale» anche le risorse semplicemente trasferite alle Regioni dallo Stato (v. Corte cost., sent. n. 132 del 1993).

È evidente, dunque, che le risorse interessate dalle previsioni del «decreto Monti» impuginate provengono dalle collettività regionali, corrispondono cioè alla «capacità fiscale» (art. 119, comma 3, Cost.) di chi abita e lavora nel Veneto, e sono destinate alla responsabilità gestoria degli enti territoriali che di questa comunità sono esponenziali.

Tanto premesso, è evidente che, nel 2012, la scelta di distrarre risorse finanziarie dalle tesorerie decentrate per riversarle in quella statale si pone in netto contrasto con l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti che se ne vedono spogliati.

Lesi sono, anzitutto, sotto molteplici profili, l'autonomia di entrata.

In primo luogo perché il provvedimento governativo pretende di sottrarre al sistema di tesoreria delle Regioni le entrate proprie delle Regioni, secondo l'accezione di cui sopra, mentre, ad esempio, già la giurisprudenza risalente formatasi in materia di tesoreria unica escludeva dai riversamenti presso la stessa le «entrate acquisite direttamente dalle Regioni» (*cf.* Corte cost., sent. n. 94 del 1981).

In secondo luogo perché incide sull'autonomia stessa di creare entrate. Si allude, in particolare, al fatto che dall'applicazione delle disposizioni impuginate deriva la perdita, per Regioni ed enti locali, dei significativi risparmi e vantaggi generati dall'esecuzione dei contratti negoziati con i propri tesorieri e delle relative maggiori entrate (per esempio sotto forma di maggiori interessi). Né si dica che la perdita di redditività conseguente al riversamento in tesoreria unica sia un «effetto privo di implicazioni costituzionali» (per tutte Corte cost., sent. n. 162 del 1982), in quanto tale assunto,



già a suo tempo criticabile e criticato, è oggi privo di ogni pertinenza e attualità. L'autonomia finanziaria riconosciuta e sancita dalla novellata Costituzione è anzitutto un'autonomia sul reperimento di risorse e tali sono anche quelle derivanti da interessi maturati sulla disponibilità del denaro.

Violata è pure l'autonomia finanziaria di spesa.

A causa delle disposizioni impugnate, infatti, il controllo sulla gestione finanziaria regionale viene di fatto «manovrato in modo da precludere od ostacolare la disponibilità delle somme occorrenti alle Regioni stesse per l'adempimento dei loro compiti istituzionali, nelle forme, nelle misure e nei tempi variamente indicati dalla legislazione statale», non diversamente da quanto accadeva nel passato, quando inesorabilmente l'accentramento del deposito delle somme si traduceva in indebite forme ingerenza nell'an, nel quando e nel quomodo della concreta disponibilità delle somme depositate. Effetto quest'ultimo già stigmatizzato dalla Corte fin dagli anni Settanta e non più tollerabile oggi (si rinvia a Corte cost., sent. n. 155 del 1977, ma anche alla sent. n. 162 del 1982).

Parimenti lesiva dell'autonomia finanziaria è la previsione, di cui al comma 9, che stabilisce che gli eventuali investimenti finanziari individuati con decreto ministeriale (da emanare entro il 30 aprile), ad eccezione di quelli in titoli di Stato, saranno smobilizzati. Un tanto per l'elementare ragione che essa incide sulla pianificazione finanziaria degli enti, alterando in maniera definitiva le scelte di spesa da questi compiute (per altro con ricadute gravissime sull'economia reale e l'affidabilità della pubblica amministrazione) e creando un'indebita pozzosità tra forme di investimento, privilegiando quello in titoli di Stato.

Censurabile, inoltre, è la disposizione di cui al comma 10 che obbliga tesoriери e cassieri ad utilizzare prioritariamente le risorse esigibili depositate presso gli stessi per far fronte ai pagamenti disposti dagli enti e organismi pubblici proprietari delle stesse, trasferendo gli eventuali vincoli di destinazione sulle somme depositate presso la tesoreria statale. Anche qui, infatti, lo Stato, stabilendo una priorità di utilizzo della liquidità, si arroga il potere di gestire risorse che — lo si ricorda per l'ennesima volta — per buona parte sono proprie della Regione e, per la restante parte, anche se derivate da trasferimento, già per la giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del 2001, devono considerarsi «pur sempre di pertinenza regionale» (v. Corte cost., sent. n. 132 del 1993).

Alla luce, infine, dell'art. 2, comma 2, della legge n. 42 del 2009, le disposizioni contraddicono palesemente, i principi di: «trasparenza del prelievo»; «efficienza nell'amministrazione dei tributi» (lett. c); «tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa» (lett. p); «trasparenza ed efficacia delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità ...» (lett. dd); «tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali...» (lett. ii); «certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite» (lett. ll).

8. — *Violazione del principio di leale collaborazione.*

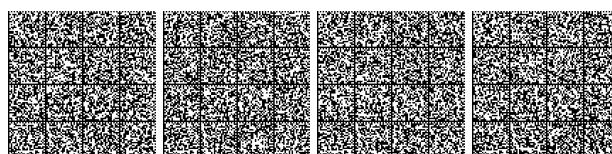
Una delle violazioni più gravi compiute dal legislatore statale è, poi, quella perpetrata nei confronti del principio di leale collaborazione.

Sembra incredibile che un intervento normativo della portata descritta sopra, anche e soprattutto per le autonomie territoriali, sia stato adottato e sia entrato in vigore senza che alcuna forma di dialogo o raccordo sia stata cercata e posta in essere quanto meno con le Regioni.

La verità di quanto appena denunciato è confermata dal tenore della premessa del decreto-legge e della sua relazione accompagnatoria, che ignorano completamente il problema.

E non sembra si tratti di una svista, in quanto la presenza di una volontà consapevole e determinata ad evitare qualunque forma di rapporto e collaborazione con le Regioni emerge proprio da come la norma è congegnata. Il riferimento è, nello specifico, alle previsioni di cui ai commi 9 e 10, i quali disciplinano — in modo del tutto unilaterale e lacunoso — il materiale riversamento delle somme affidate ai tesoriери e cassieri degli enti nella tesoreria unica. Esse non rivolgono il loro dictat alle Regioni, come sarebbe stato più ragionevole e opportuno aspettarsi, ma ordinano a tesoriери e cassieri di trasferire le risorse (comma 9) e di utilizzare prioritariamente quelle esigibili depositate presso di loro fino al completo riversamento dei denari nella tesoreria centrale (comma 10).

Infine, la lesione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo responsabili nella (e per la) Repubblica è aggravata anche dalla stessa scelta di porre una disciplina di tal fatta con decretazione d'urgenza, dal momento che la fonte individuata, per sua natura, «cala dall'alto», con l'artificio della straordinaria necessità ed urgenza, una disciplina irrispettosa delle autonomie sottraendola al dibattito parlamentare e a qualsiasi forma di dialogo preventivo con i destinatari. Inoltre, la serie serrata di adempimenti che vanno a costituire il materiale ritorno al sistema di tesoreria unica esclude anche forme di raccordo effettivo ex post.



Davvero è mancata quella «lealtà istituzionale» di cui parla l'art. 2, comma 2, lett. b), della legge n. 42/2009, che ha l'ambizione di dare attuazione all'art. 119 della Costituzione.

9. — *Violazione dell'art. 120 Cost.*

Le disposizioni normative impugnate non possono passare indenni il vaglio di legittimità costituzionale richiesto a Codesta Corte neppure in forza del dettato dell'art. 120 Cost., che — come noto — disciplina i casi e i modi in cui il Governo può sostituirsi alle Regioni, alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni.

Di legittimo intervento sostitutivo non può parlarsi, con riferimento alla fattispecie concreta in esame, in quanto: a) ne mancano i presupposti; b) è violato il principio di sussidiarietà; c) completamente negletto è il principio di leale collaborazione; d) è assente il carattere di proporzionalità dell'intervento rispetto alle finalità perseguite, che, oltre ad essere richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, è sancito all'art. 8 della legge n. 131/2003.

Quanto al punto sub a), non può certo ritenersi sufficiente ad integrare il presupposto tassativamente richiesto dalla Costituzione della tutela dell'«unità economica» della Repubblica l'averne evocato l'espressione nell'*incipit* della disciplina impugnata (art. 35, comma 8). Le considerazioni già svolte, infatti, hanno — si crede — abbondantemente chiarito che la disciplina oggetto del sindacato di Codesta Corte non ha e non può raggiungere questo fine anche perché assolutamente inidonea allo scopo e, dunque, sproporzionata (assente è, quindi, anche il requisito di cui alla lett. d).

Infatti, delle due l'una: i) o essa è finalizzata a drenare liquidità nelle casse dello Stato e allora è incostituzionale per lesione delle autonomie o, comunque, irragionevole perché per soddisfare esigenze di quest'ultimo piega enti territoriali (che, al pari con questo, compongono la Repubblica da preservare), banche ed imprese (che finanziano e rappresentano l'economia reale, l'ossigeno di cui il sistema ha bisogno) e infine il sistema — Paese globalmente inteso; ii) o è totalmente priva di senso perché assegna allo Stato risorse inutilizzabili spezzando il nesso di corrispondenza tra autonomia di prelievo e autonomia di gestione.

Quanto al mancato rispetto del principio di sussidiarietà (v. lett. b), pure si è scritto. È, infatti, incomprensibile come un intervento che accentra il sistema di tesoreria presso lo Stato possa dirsi conforme al disegno costituzionale sul punto, che chiaramente non si limita a promuovere (art. 5) e garantire (artt. 117, 118 e 119 Cost., in specie) le autonomie e la differenziazione, ma assegna al livello di governo più vicino al cittadino la responsabilità della gestione delle risorse.

Infine, incredibili dictu, la necessità di rispettare il principio di leale cooperazione istituzionale (v. lett. c) non è stata minimamente avvertita dal Governo.

10. — *Violazione dell'art. 42 Cost.*

Si è già spiegato quali effetti materiali si ricolleghino al ritorno al sistema della tesoreria unica per la Regione (e gli enti locali) imposto dal decreto-legge n. 1/2012. Il riferimento, in particolare, a tacer d'altro, è alla circostanza che: i) il provvedimento sottrae alle Regioni la libera gestione (non solo delle risorse derivanti dai trasferimenti statali, ma anche) delle risorse proprie; ii) diminuisce il rendimento di queste ultime in termini di interessi; iii) si insinua unilateralmente e con effetti sostanzialmente caducatori su un rapporto contrattuale legittimamente in corso tra le parti in esecuzione di norme imperative rispettose della potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni; iv) esige la «smobilizzazione» degli «eventuali investimenti finanziari» (tra l'altro da individuarsi con futuro decreto ministeriale).

È evidente che quella predisposta dal legislatore statale è una macroscopica e maldestra forma di «espropriazione» della proprietà in capo alle Regioni e agli enti locali (per non parlare degli istituti di credito), aggravata dall'assenza, nel caso di specie, di una effettiva ragione di interesse generale che possa legittimare l'intervento *de quo*.

11. — *Violazione dell'art. 81 Cost.*

Come si è visto, quindi, le disposizioni censurate comportano una diminuzione delle entrate previste e inserite in bilancio (certa almeno con riferimento a quelle provenienti dalla differenza con gli interessi sulle somme depositate garantiti dai tesorieri decentrati). Esse agiscono, però, anche sul versante della spesa dal momento che il materiale e completo ritorno al sistema di tesoreria unica non potrà avvenire senza costi, in termini di risorse umane e finanziarie.

Già nel 1984, infatti, la dottrina aveva evidenziato che l'innovazione della tesoreria unica comportava maggiori costi, «forse comprimibili ma non certo eliminabili», collegati: al venire meno della «gratuità delle prestazioni» fornite dagli istituti di credito; alla minore correntezza nella provvista dei fondi da parte degli enti, con una probabile accentuazione della necessità di ricorrere ad anticipazioni di cassa; a appesantimenti di carattere contabile e macchinosità procedurali; alle operazioni di ristrutturazione degli uffici di tesoreria dello Stato al fine di renderli idonei alle nuove, antiche funzioni (31).

(31) V.M. Bertolissi, Tesoreria unica e finanza derivata: appunti sulla legge n. 710/1984, in *Il dir. della Regione*, 1984, 467 ss.



La legge, dunque, importa nuove e maggiori spese, contestualmente decurtando le entrate e, quel che qui conta, senza indicare i mezzi per farvi fronte, con ciò ponendosi in patente violazione dell'art. 81 Cost.

12. — Qualche ulteriore considerazione conclusiva e la violazione dei principi fondamentali di cui all'art. 5 Cost.

È evidente che, ancora una volta, «alle origini della vicenda medesima sta il modo scomposto e disordinato con il quale lo Stato si muove nei rapporti con le Regioni anche in un settore molto delicato quale quello del coordinamento finanziario» (32). La pretesa è quella di imporre unilateralmente, con discipline a carattere derogatorio e suppositamente straordinario, il sacrificio delle autonomie per far fronte alle esigenze di cassa (divenute invece ordinarie), senza aver messo mai davvero mano alle cause dei problemi.

«Non v'ha dubbio che il susseguirsi, di anno in anno, di provvedimenti a carattere contingente, in deroga alla disciplina ordinaria, renda quantomai disorganico e provvisorio il quadro attuale della finanza regionale» (v. Corte cost., sent. n. 307 del 1983). E quando ciò che era e doveva essere provvisorio si ripropone con pervicace frequenza, la provvisorietà diventa tendenza e l'effetto è quello di alterare in via permanente l'equilibrio delle autonomie, disegnato e tutelato, anzitutto, dall'art. 5 Cost., non a caso inserito tra i Principi fondamentali, e dalle succitate disposizioni del Titolo V.

Il monito, in definitiva, è quello che Calamandrei fece proprio durante il suo discorso all'Assemblea costituente pronunciato il 4 marzo 1947: «Noi dobbiamo volere che questa Costituzione sia una Costituzione seria, e che sia presa sul serio dagli italiani»: «bisogna evitare che nel leggere questa nostra Costituzione gli italiani dicano anch'essi: "Non è vero nulla"»!

Sulla legittimazione della Regione a far valere lesioni delle attribuzioni costituzionali degli enti locali.

Come si è detto, la Regione si rivolge a Codesta Ecc.ma Corte per denunciare l'illegittimità delle disposizioni normative impugnate non solo per violazione della propria autonomia costituzionalmente garantita, bensì anche denunciando la lesione delle attribuzioni degli enti locali, pure gravemente danneggiati dal recente intervento del legislatore statale.

La legittimazione della Regione a un tal tipo di denuncia non può essere revocata in dubbio: come chiarito dalla stessa Corte, essa sussiste in capo all'ente regionale addirittura indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale, in quanto «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza regionale e locale, tra attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (così Corte cost., sent. n. 298 del 2009, richiamando i seguenti precedenti: sentenze n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004).

E ciò senza considerare un dato normativo essenziale, ossia quello di cui all'art. 9 della legge La Loggia (n. 131/2003), il quale dà modo agli enti stessi di chiedere alla Regione di attivarsi a loro difesa.

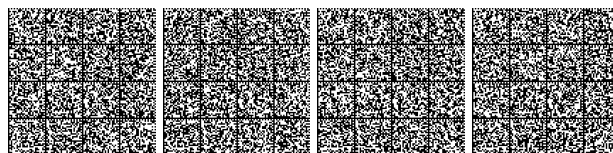
Istanza cautelare

Con l'odierno ricorso, rompendo una consuetudine, questo patrocinio rivolge a Codesta Ecc.ma Corte la richiesta di un intervento cautelare che, pendente il giudizio di legittimità, sospenda l'esecuzione delle disposizioni normative impugnate.

Con riferimento al *fumus boni juris*, presupposto che evidentemente deve sostenere un tal genere di domanda, si confida di aver già sufficientemente argomentato nella parte in diritto.

Quel che è necessario, ora, è che si evidenzi la presenza di quel «rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica» e del «rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini», che, ai sensi dell'art. 35 della legge costituzionale n. 87 del 1953, legittimano l'assunzione di provvedimenti cautelari e l'anticipazione dell'esame e della discussione in contraddittorio della questione sottoposta al sindacato di legittimità.

(32) La citazione è di S. Bartole, La Corte (si) difende (dal)la tesoreria unica facendo appello a precedenti e tests di giudizio, in *Le Regioni*, 1986, 513.



Come già rilevato, la disciplina della cui conformità a Costituzione è ben lecito dubitare è stata assunta con decreto-legge, immediatamente efficace, e senza che sulla misura adottata si fosse mai instaurato un minimo dibattito parlamentare o con gli enti destinatari. Essa, poi, prevede una serie di adempimenti, finalizzati a ritornare al sistema di tesoreria unica, a scadenze serrate e ravvicinatissime: la prima, quella per il trasferimento dai tesorieri alla tesoreria del 50 per cento delle risorse degli enti si è già consumata; la seconda, di cui all'ultimo periodo del comma 9, spirerà il prossimo 15 marzo e, infine, la terza, relativa al secondo e definitivo versamento della quota rimanente delle disponibilità depositate presso i tesorieri, è prevista per il 16 aprile 2012.

È evidente, dunque, che se si attenderanno gli ordinari tempi del giudizio di legittimità costituzionale, la pronuncia interverrà quando il ritorno al sistema di tesoreria vigente prima del 1997 sarà ormai già compiuto e l'illegittimità che ad esso si associa avrà già prodotto danni difficili da calcolare a priori, ma certamente gravissimi e irreparabili.

Tali danni avranno — o, per meglio dire, dopo il 29 febbraio scorso, hanno — a riguardo: *a)* le autonomie, locali e regionali, gravemente lese sotto i diversi profili già denunciati; *b)* i diritti dei cittadini, nella duplice veste di contribuenti (per lo spreco delle già scarse risorse finanziarie che si associa alla previsione impugnata) e di utenti-fruitori delle forniture e dei servizi pubblici (la cui continuità è seriamente messa a repentaglio dal passaggio, mal governato, delle ricchezze da un sistema consolidato e che aveva dato buona prova di sé ad uno oramai superato sotto molteplici profili e della cui adeguatezza è dato dubitare; *c)* le imprese, che già soffrono degli incredibili ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione e che vedranno diminuire ulteriormente le proprie possibilità di accesso al credito delle banche per le ragioni già spiegate; *d)* last but not least, le banche stesse o, per meglio dire, il sistema bancario.

E non deve credersi che l'interesse ad ottenere tal tipo di tutela venga meno per il solo fatto che, al momento della proposizione del ricorso, già il 50 per cento delle risorse depositate presso i tesorieri è stato trasferito, perché ben più significativo ed impattante sarà proprio il successivo trasferimento (quello del 16 aprile). Non solo perché esso sarà definitivo, ma anche e soprattutto perché convoglierà cifre ingentissime, di gran lunga superiori a quelle già riversate, in quanto nei prossimi mesi, a differenza che a gennaio (quando la chiusura dell'anno aveva già drenato le risorse), le casse si riempiranno di introiti (per la gran parte derivanti da entrate proprie) che dovranno essere immediatamente redistribuiti nei rivoli della spesa corrente e in conto capitale.

P. Q. M.

Si chiede che Codesto Ecc. mo Collegio voglia:

in via cautelare:

sospendere l'esecuzione delle disposizioni normative impugnate;

nel merito:

dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 35, comma 8, 9, 10, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2012, S.O. n. 18, per violazione degli artt. 3, 5, 41, 42, 81, 97, 117, 118, 119, 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, comma 2, Cost., e del seguente parametro interposto: legge 5 maggio 2009, n. 42.

Si allega:

1. — Deliberazione della Giunta della Regione Veneto 22 febbraio 2012, n. 272, recante l'autorizzazione alla proposizione del ricorso;
2. — Contratto per l'affidamento del servizio di tesoreria, stipulato in Venezia il 17 dicembre 2008, tra la Regione Veneto e Unicredit s.p.a.;
3. — Estratto conto al 31 dicembre 2011;
4. — Documento ABI, recante «Messaggio urgente da inviare alle direzioni e agli uffici organizzazione e tesoreria enti soggetti utenti del SITRAD».

Padova-Venezia-Roma, 3 marzo 2012

avv. prof. BERTOLISSI - avv. MANZI



N. 12

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito)
depositato in cancelleria il 23 aprile 2012*

Ordinamento penitenziario - Provvedimento del Ministro della giustizia in data 14 luglio 2011 con il quale il Ministro dispone di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031 del 9 maggio 2011 del Magistrato di sorveglianza di Roma, non impugnata e divenuta definitiva, di annullamento dell'Atto del Direttore Generale per i detenuti ed il Trattamento del Ministero della giustizia che disponeva che il Direttore della Casa circondariale di Rebibbia inibisse, nei confronti di tutti i soggetti ivi ristretti nel regime detentivo di cui all'art. 41-bis, cod. pen., la visione dei canali televisivi Rai Sport e Rai Storia - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Magistrato di sorveglianza di Roma contro il Ministro della giustizia - Denunciata violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa - Violazione del principio costituzionale che limita i poteri del Ministro della giustizia all'organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza al Ministro della giustizia di stabilire se dare o non dare esecuzione ad un'ordinanza del Magistrato di sorveglianza non impugnata e divenuta definitiva e di annullare per incompetenza il provvedimento con il quale il Ministro della giustizia ha disposto di non dare esecuzione all'ord. n. 3031 del 9 maggio 2011 del Magistrato di sorveglianza di Roma.

- Provvedimento Ministero della Giustizia 14 luglio 2011, n. GDAP-0254681-2011.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 110 e 113.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti del procedimento n. 21335/2011 SIUS, introdotto, ai sensi degli artt. 14 ter, 35, 69 ord. pen., delle sentt. 26/99, 266/09 della Corte costituzionale e 25079/03 delle SS.UU. della Corte di Cassazione, con atto del giorno 1.7.11 del difensore di Cavallo Giuseppe, nato a Gela il 22.8.79, ha emesso in camera di consiglio la seguente ordinanza

Letto il provvedimento del Ministro della Giustizia del 14.7.11, con il quale l'Autorità politica dispone di non dare esecuzione all'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Roma n. 3031/2011, del 9.5.2011;

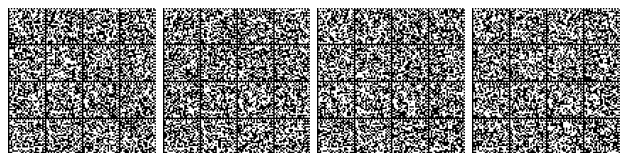
letti gli artt. 134 Cost., 37 L. 11 marzo 1953, n. 87, 24 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale;

ritenuta la necessità di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, propone ricorso alla Corte Costituzionale, per conflitto di attribuzione, ai sensi degli artt. 134 Cost., 37 L. 11 marzo 1953, n. 87, 24 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale, nei confronti del Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, affinché la Corte costituzionale dichiari che, ai sensi degli artt. 2, 3, 24, 110, 113 Cost., non spetta al Ministro della Giustizia né ad alcun organo del Governo della Repubblica, stabilire se dare esecuzione o non dare esecuzione ad un'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, non impugnata e divenuta definitiva, con la quale il Magistrato di Sorveglianza ai sensi degli artt. 14 ter, 35, 69 ord. pen., ha dichiarato che un atto dell'Amministrazione Penitenziaria ha leso un diritto di un detenuto ed ha annullato tale atto; affinché la Corte costituzionale annulli per incompetenza il provvedimento emesso dal Ministro della Giustizia in data 14.7.11. con il quale ha disposto di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031 del 9.5.2011 del Magistrato di Sorveglianza di Roma; per i seguenti

MOTIVI

1. Premesse in fatto

Con atto del 29.10.10 il Direttore Generale per i Detenuti ed il Trattamento del Ministero della Giustizia disponeva che il Direttore della Casa Circondariale Rebibbia Nuovo Complesso in Roma inibisse, nei confronti di tutti i soggetti ivi ristretti nel regime detentivo di cui all'art. 41 bis ord. pen., la visione dei canali televisivi Rai Sport e Rai Storia. In pari data, il Direttore dell'Istituto penitenziario romano si è uniformato a tale disposizione.



Il detenuto Cavallo, ristretto presso l'indicato Istituto penitenziario e sottoposto al regime detentivo speciale, ha proposto reclamo al Magistrato di Sorveglianza ai sensi degli artt. 35 e 69 ord. pen., nel significato di tali disposizioni derivante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 26/99 e nell'interpretazione risultante dalla sentenza delle SS.UU. della Corte di Cassazione, n. 25079 del 26.2.03 e dalla sentenza dichiarativa di inammissibilità della Corte costituzionale n. 266/09; il reclamante ha lamentato la lesione del proprio diritto soggettivo all'informazione rivolgendosi al Magistrato di Sorveglianza sul presupposto che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 26/99 e delle due successive citate sentenze delle SS.UU. delle cassazione e della Corte Costituzionale, tale giudice dovesse ritenersi l'organo giurisdizionale cui è demandata la tutela generale dei diritti soggettivi dei detenuti lesi da atti e provvedimenti dell'Amministrazione Penitenziaria. Il detenuto ha inoltre richiesto che venisse attivata la ricezione del canale MTV.

Il Magistrato di Sorveglianza di Roma, dopo aver dato rituale avviso all'interessato e all'Amministrazione Penitenziaria, che ha presentato memoria il 7.3.11, ha provveduto con ordinanza n. 3031 del 9.5.11, riconoscendo nell'impugnato atto dell'Amministrazione la lesione di un diritto soggettivo del detenuto, annullando l'atto e disponendo il ripristino delle facoltà godute dal detenuto prima del 29.10.10, cioè la visione dei canali televisivi Rai Sport e Rai Storia; ha rigettato l'istanza relativamente al canale MTV.

Ha ritenuto il Magistrato di Sorveglianza: 1) che esista uno specifico diritto soggettivo ad essere informati, pro-manente dall'art 21 cost. e garantito, a livello di legge ordinaria per i detenuti, dall'art. 18 ord. pen. e, *ex adverso*, dall'art. 18 ter ord. pen., che prevede che la limitazione del diritto possa avvenire, per i detenuti, solo previo provvedimento dell'Autorità Giudiziaria; 2) che tale diritto sia stato di fatto limitato dal provvedimento impugnato che, nell'escludere per un gruppo di detenuti, fra cui il reclamante, l'esercizio di parte delle facoltà a tale diritto inerenti, poneva il problema dell'esistenza di una norma attributiva del potere di incidere sul diritto soggettivo; 3) che l'unica norma potenzialmente attributiva del potere di incidere sul diritto all'informazione dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale fosse rappresentata dal comma 2 quater, lett. a), dell'art. 41 bis ord. pen., che prevede l'adozione di norme di sicurezza atte ad escludere la possibilità di contatti con sodali della medesima organizzazione criminale; che tale norma consentisse all'Amministrazione di limitare diritti soggettivi purché con limitazioni funzionali all'esigenza di prevenire i detti contatti; 4) che nel caso di specie l'Amministrazione abbia agito, limitando il diritto soggettivo del ricorrente, fuori dei limiti dettati dall'unica norma avente forza di legge e potenzialmente in grado di porsi in contrasto con il diritto riconosciuto dall'art. 18 ord. pen., in quanto il provvedimento impugnato, non motivato, appariva come evidentemente sganciato da qualsiasi ragionevole apprezzamento secondo cui la visione dei canali Rai Sport e Rai Storia potesse costituire il veicolo per il mantenimento di contatti con il gruppo criminale di appartenenza dell'interessato, specie in un'ottica di comparazione con i sette canali consentiti (Rai Uno, Rai Due, Rai Tre, Rete Quattro, Canale 5, Italia 1, La 7); con riferimento al canale MTV, la limitazione è apparsa invece fondata, essendo noto che il detto canale diffonde automaticamente messaggi trasmessi dal pubblico attraverso telefoni cellulari o la rete internet.

Il provvedimento è stato ritualmente comunicato, ai sensi dell'art. 71 ter ord. pen., all'Amministrazione Penitenziaria in data 17.5.11; da tale data sono decorsi i dieci giorni indicati dalla disposizione citata per il ricorso per Cassazione. L'Amministrazione Penitenziaria, non avendo proposto ricorso per Cassazione, ha reso acquiescenza all'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, che in tal modo è divenuta definitiva.

2. Svolgimento del procedimento

Con atto del giorno 1.7.11, il difensore dell'interessato ha proposto nuovo reclamo denunciando l'inerzia dell'Amministrazione Penitenziaria nell'esecuzione dell'ordinanza emessa dal Magistrato di Sorveglianza, dal momento che non era ancora stata ripristinata la visione dei due canali oggetto dell'accoglimento parziale.

Dopo lo svolgimento di un'istruttoria finalizzata a chiarire le cause della mancata esecuzione dell'ordinanza, il 7.9.11, dopo diversi solleciti, è pervenuta all'Ufficio di Sorveglianza copia di una nota redatta a cura del Capo del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, con la quale si proponeva al Sig. Capo di Gabinetto dell'on. Ministro della Giustizia di disporre la non esecuzione del provvedimento emesso dal giudice. In calce a tale nota vi è provvedimento a firma del Ministro della Giustizia, di conferma di quanto proposto nella nota, datato 14.7.11.

Pertanto, il Ministro della Giustizia, in data 14.7.11, ha disposto espressamente di non dare esecuzione all'ordinanza emessa dalla competente Autorità Giudiziaria il 9.5.11, ordinanza divenuta definitiva proprio perché non impugnata né dal medesimo Ministro né dall'Amministrazione da lui retta.

Nel presente procedimento il Magistrato di Sorveglianza viene investito, con l'istanza della difesa della parte in favore della quale è stata emessa la citata ordinanza, della richiesta di vedere soddisfatto l'interesse dell'assistito all'esecuzione del provvedimento. Vi è dall'altra parte l'esplicita manifestazione della volontà del Ministro della Giustizia, resa il 14.7.11, di non ottemperare al provvedimento del Magistrato di Sorveglianza del 9.5.11. Si ritiene pertanto inevitabile sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato innanzi alla Corte Costituzionale, nei confronti del Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, chie-



dendo al supremo organo di giustizia di dichiarare che non spetta a tale potere stabilire se dare esecuzione o meno alle ordinanze pronunciate dal Magistrato di Sorveglianza ai sensi degli artt. 14 ter, 35 e 69 ord. pen., divenute definitive, con cui si dichiara che un atto dell'Amministrazione Penitenziaria ha leso un diritto di un detenuto; chiedendo altresì alla Corte costituzionale di annullare l'atto pronunciato dal Ministro della Giustizia in data 14.7.11.

3. Ammissibilità del conflitto — le parti

Con riferimento all'ammissibilità del conflitto che si intende proporre con il presente ricorso, si osserva quanto segue.

In merito alla legittimazione dell'organo proponente il conflitto, vi è costante giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui gli organi del potere giudiziario, nell'esercizio di funzioni attinenti a procedimenti giurisdizionali, hanno tale legittimazione, in quanto sono tutti competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono.

In merito alla legittimazione dell'organo nei cui confronti viene proposto il conflitto, la legittimazione passiva del Ministro della Giustizia è stata affermata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 183/93, nella quale peraltro la parte ricorrente era il proprio il Magistrato di Sorveglianza. Il conflitto di attribuzioni veniva proposto per ottenere l'affermazione della mancanza, in capo al Ministro della Giustizia, del potere di applicare con proprio provvedimento, ai detenuti sottoposti al regime detentivo di cui all'art. 41 bis ord. pen., il controllo sulla corrispondenza. La Corte costituzionale ha ritenuto il Ministro legittimato passivamente in quanto organo abilitato ad esercitare funzioni proprie, ad esso conferite direttamente dalla Costituzione, e precisamente quelle di cui all'art. 110. Si ritiene che tale criterio di attribuzione della legittimazione passiva ricorra anche nel caso di specie, potendosi ritenere che anche il conflitto che si propone con il presente ricorso verta sui limiti dei poteri conferiti al Ministro della Giustizia in tema di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (v. anche le ordinanze nn. 184/92 e 112/03, che hanno riconosciuto la legittimazione passiva del Ministro della Giustizia con riferimento a conflitti riguardanti i rapporti con il C.S.M., citando, fra gli altri, l'art. 110 Costituzione).

Nel caso in cui si dovesse ritenere il Ministro della Giustizia sfornito della legittimazione passiva a resistere nei confronti di attribuzioni fra poteri dello Stato che si propone con il presente ricorso, si richiede di considerare come legittimato passivo il Presidente del Consiglio dei Ministri, come ritenuto dalla Corte costituzionale in numerosi casi di conflitto nei quali veniva impugnato il provvedimento di un Ministro della Repubblica (fra le altre, si fa riferimento alle ordinanze nn. 216/95, 521/00, 61/08).

4. Ammissibilità del conflitto — l'oggetto del conflitto

Per quanto attiene al requisito di ammissibilità del ricorso attinente all'oggetto del conflitto, si ritiene che, con il presente ricorso, il Magistrato di Sorveglianza stia lamentando la lesione di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, cioè la concreta possibilità di esercitare il controllo giurisdizionale a tutela dei diritti dei detenuti, nel caso di lesione di tali diritti ad opera di atti dell'Amministrazione penitenziaria. Che tale attribuzione sia costituzionalmente garantita, si ritiene possa cogliersi agevolmente dalla semplice constatazione che essa non è sorta in capo all'Autorità Giudiziaria con atto avente forza di legge ordinaria, ma a seguito della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 26/99. Essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 35 e 69 ord. pen., nella parte in cui non prevedevano un rimedio generale a carattere giurisdizionale per la tutela dei diritti dei detenuti, lesi da atti dell'Amministrazione Penitenziaria, per contrarietà agli artt. 2, 3, 24 e 113 della Costituzione. Le successive citate sentenze delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 25079 del 2003 e della Corte costituzionale n. 266/09 hanno poi, come noto, rispettivamente indicato e consolidato un'interpretazione adeguatrice che ha ovviato all'illegittimità costituzionale dichiarata con la sentenza C. cost. n. 26/99. Pertanto, la necessità di un rimedio giurisdizionale quale quello apprestato nel caso di specie dal Magistrato di Sorveglianza deve ritenersi regolata dagli artt. 2, 3, 24 e 113 cost. quale indefettibile attribuzione del potere giudiziario, ed è per la tutela di tale attribuzione che viene proposto il presente ricorso, laddove l'atto del Ministro di cui si chiede l'annullamento costituisce un'oggettiva menomazione di tale attribuzione. Infatti, qualora si ritenesse consentito al Ministro della Giustizia ed all'Amministrazione da lui retta di decidere liberamente se adeguarsi o meno alle pronunce costituenti concreto esercizio del controllo giurisdizionale rimesso all'Autorità Giudiziaria, il controllo giurisdizionale verrebbe del tutto vanificato nella sua effettività. La Corte costituzionale si è espressa più volte ritenendo ammissibile il conflitto sollevato da parte di un potere che si è ritenuto menomato della pienezza delle sue attribuzioni previste dalla Costituzione a causa di atti o anche di sostanziali omissioni di altri poteri (v. ordinanze 228 e 229 del 1975, 354 del 2005 o, con riferimento al conflitto fra Stato e Regioni, la sent. n. 132 del 1993).



5. Merito — menomazione del controllo giurisdizionale

Per quanto attiene al merito, si ribadiscono tutte le considerazioni espresse, in base alle quali si è ritenuto che il presente ricorso possa essere ritenuto ammissibile, le quali rilevano anche per quanto attiene all'esame del merito della controversia. In particolare, si ritiene che l'atto del Ministro abbia violato gli artt. 2, 3, 24 e 113 Cost., stabilendo indebitamente un'oggettiva retrocessione dell'ordinamento all'epoca anteriore alla sentenza n. 26/99 della Corte Costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'incompatibilità con il quadro costituzionale di una situazione di assenza di un rimedio giurisdizionale di carattere generale per le lesioni dei diritti dei detenuti da parte di atti dell'Amministrazione Penitenziaria.

A tale sentenza sono seguite la sentenza n. 25079 del 26.2.03 delle SS.UU. della Corte di Cassazione, che ha dato un'interpretazione adeguatrice reperendo il procedimento attraverso cui i diritti dei detenuti possono trovare tutela giurisdizionale ed indicandolo in quello previsto dagli artt. 69 e 14 ter ord. pen., e la sentenza n. 266/09 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato inammissibile una questione di legittimità costituzionale con la quale veniva evidenziata nuovamente l'inadeguatezza della tutela dei diritti dei detenuti, fondando la dichiarazione di inammissibilità sul presupposto che tale tutela dovesse ritenersi esistente a seguito dell'intervenuta sentenza delle SS.UU. della Cassazione. Devono pertanto ritenersi dati acquisiti, nel nostro ordinamento: che un mezzo generale di tutela dei diritti dei detenuti esista; che esso abbia carattere giurisdizionale; che esso sia rappresentato dal reclamo presentato ai sensi degli artt. 69 e 14 ter ord. pen. al Magistrato di Sorveglianza; che esso sia espressione di un'attribuzione costituzionalmente inderogabile del potere giurisdizionale.

Invece il Ministro, ritenendosi competente a stabilire quando dare seguito e quando non dare seguito ai concreti atti di esercizio del rimedio giurisdizionale, se del caso disponendo di non dare esecuzione al provvedimento giurisdizionale che ha dichiarato la lesione del diritto, ha riportato la tutela apprestata dal Magistrato di Sorveglianza a quelli che erano i caratteri di tale tutela anteriormente alle citate sentenze della Corte costituzionale e delle SS.UU. della Cassazione, cioè quelli di un procedimento finalizzato all'adozione di atti costituenti delle mere sollecitazioni, dei meri suggerimenti diretti al potere esecutivo.

6. Merito — giurisprudenza della Corte Costituzionale

Che ciò costituisca una flagrante violazione delle norme di rango costituzionale, è ad avviso dei giudici agevolmente percepibile dalla lettura delle sentenze della Corte costituzionale che hanno dato fondamentale impulso alla definizione della tutela dei diritti dei detenuti contro gli atti dell'Amministrazione Penitenziaria, cioè la n. 26/99 e la n. 266/09.

Scrive infatti la Corte costituzionale nella sentenza n. 26/99, con riferimento alle tutele all'epoca esistenti, che “il procedimento che si instaura attraverso l'esercizio del generico diritto di «reclamo», delineato nell'art. 35 dell'ordinamento penitenziario, nonché nell'art. 70 del regolamento di esecuzione è, all'evidenza, privo dei requisiti minimi necessari perché lo si possa ritenere sufficiente a fornire un mezzo di tutela qualificabile come giurisdizionale”: fra gli elementi da cui si desume l'inadeguatezza dei rimedi all'epoca esistenti, la Corte indica, oltre alla mancanza del contraddittorio e alla mancanza di poteri di impugnazione, il fatto “che la decisione che accoglie il reclamo si risolve in una segnalazione o in una sollecitazione all'amministrazione penitenziaria, senza forza giuridica cogente e senza alcuna specifica stabilità”: da ciò la Corte desume che ciò “si presenta, senza necessità di alcun'altra considerazione, contrario alla garanzia che la Costituzione prevede nel caso della violazione dei diritti”.

A sua volta, la sentenza n. 266/09 è stata emessa in un procedimento in cui un Magistrato di Sorveglianza lamentava aspetti di inadeguatezza della tutela giurisdizionale apprestata dal procedimento di cui agli artt. 69 e 14 ter ord. pen., che le SS.UU. della cassazione avevano individuato quale mezzo generale di tutela dei diritti dei detenuti. Fra tali aspetti vi era quello della mancanza di efficacia di un eventuale provvedimento di accoglimento da parte del Magistrato di Sorveglianza, cui non è riconosciuta la possibilità di nominare un commissario *ad acta* come nei giudizi di ottemperanza innanzi alla giurisdizione amministrativa e si troverebbe sornio di qualsivoglia mezzo istituzionale di fronte alla mancata esecuzione del proprio provvedimento da parte dell'Amministrazione Penitenziaria.

Fra i motivi di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, la Corte costituzionale annovera il fatto che, con riferimento all'art. 69 ord. pen. “questa lettura non considera che la norma dispone, nel quinto comma (ultimo periodo), che il magistrato di sorveglianza «impartisce, inoltre, nel corso del trattamento, disposizioni dirette ad eliminare eventuali violazioni dei diritti dei condannati e degli internati». La parola «disposizioni», nel contesto in cui è inserita non significa segnalazioni (tanto più che questa modalità d'intervento forma oggetto di apposita previsione nel primo comma dell'art. 69), ma prescrizioni od ordini, il cui carattere vincolante per l'amministrazione penitenziaria è intrinseco alle finalità di tutela che la norma stessa persegue.”.

Come emerge dalla lettura delle due sentenze della Corte Costituzionale, ritenere che l'Amministrazione abbia un potere di valutazione discrezionale sull'opportunità di dare o meno esecuzione ad un provvedimento di accoglimento



del Magistrato di Sorveglianza comporterebbe la negazione del carattere di giurisdizionalità del rimedio e, per tale via, la negazione della generalizzazione della tutela dei diritti soggettivi e il ritorno di quella idea secondo cui, citando nuovamente la sentenza della Corte costituzionale n. 26/99, “la restrizione della libertà personale possa comportare conseguenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all’organizzazione penitenziaria”, idea giudicata “estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti”.

Dal brano della sentenza n. 266/09 riportato precedentemente si desume chiaramente come sia illegittimo, da parte dell’Amministrazione Penitenziaria, non ottemperare al provvedimento del giudice; dal complesso della sentenza si comprende, peraltro, che è proprio dall’impossibilità di non ottemperare al provvedimento, cioè dal suo carattere vincolante, che dipende la compatibilità del quadro normativo con le norme di rango costituzionale.

7. Merito — i motivi addotti per l’inadempimento

Appare infine utile esprimere qualche considerazione sul provvedimento del Ministro della Giustizia del 14.7.11, che si impugna con il presente ricorso, al fine di dar conto del perché si ritiene che il provvedimento si esaurisca nella mera manifestazione della volontà di non ottemperare all’ordinanza del giudice e non contenga, invece, plausibili indicazioni circa i motivi di una supposta impossibilità di adempiere.

Il provvedimento del Ministro della Giustizia può considerarsi motivato *per relationem* con riferimento alla nota in calce alla quale è stato redatto. Tale nota si compone di due parti.

Nella prima parte si ripropongono alcune argomentazioni già proposte dall’Amministrazione durante il procedimento che ha dato luogo all’ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, prese in considerazione e confutate nella motivazione della detta ordinanza. Tali argomentazioni possono essere come di seguito riassunte: nei confronti dei detenuti sottoposti al regime detentivo speciale è prevista la limitazione di alcuni dei diritti che valgono per la generalità dei detenuti, pertanto l’Amministrazione può limitare diritti, quindi anche il diritto all’informazione; la censura di alcuni canali televisivi è stata disposta in considerazione del fatto che “venivano trasmessi sms del pubblico”.

Nella seconda parte della nota, premessa la necessità di costosi interventi resi necessari dall’avvento della televisione digitale terrestre, per l’adeguamento delle sezioni presso cui vige il regime detentivo speciale, determinati dalla necessità di evitare impropri contatti con l’esterno, si afferma che “ove si aderisse alla decisione in esame si determinerebbe la visione illimitata dei canali digitali a favore di tutti i detenuti in regime speciale presenti nell’istituto romano”.

Con riferimento alle argomentazioni della prima parte della nota, si ritiene che il fatto che tali argomentazioni siano già state illustrate e prese in considerazione durante il procedimento innanzi al Magistrato di Sorveglianza renda superfluo in questa sede riferirne ulteriormente, dato che l’Amministrazione ha avuto tutti gli strumenti per farle valere, compreso il potere di ricorso per cassazione, di fatto non utilizzato.

Con rilievo puramente *ad abundantiam* ed in estrema sintesi si sottolinea comunque che il regime detentivo speciale prevede limitazioni ai diritti dei detenuti che devono ritenersi tassative, per cui non sono ammesse ulteriori limitazioni non previste dalla legge, stabilite dall’Amministrazione Penitenziaria in virtù di una pretesa generica potestà organizzativa; pertanto, il fatto che alcuni diritti possano essere limitati in virtù di disposizioni di legge, non comporta che possano esserlo anche altri diritti, in assenza di una norma attributiva del potere, avente rango di legge ordinaria. Il fatto che l’inibizione della visione di canali possa trovare fondamento normativo nella trasmissione automatica di sms dal pubblico, e che alcuni canali prevedano tale trasmissione automatica, non comporta che l’Amministrazione possa inibire la visione di qualsiasi altro canale, anche di quelli che non trasmettono alcun tipo di messaggio dal pubblico. Nel caso di specie la decisione dell’Amministrazione ha assunto i contorni del paradosso in quanto la vicenda della trasmissione di sms dal pubblico, divenuta notoria perché ampiamente trattata dalla stampa, ha riguardato il canale Rai Due la cui visione viene consentita, mentre altri canali vengono vietati senza che il presupposto di fatto sia stato non solo dimostrato, ma nemmeno allegato dall’Amministrazione, né nel provvedimento da essa adottato, né nel procedimento innanzi al Magistrato di Sorveglianza.

Con riferimento alle argomentazioni contenute nella seconda parte della nota, deve essere Osservato che esse non sono conferenti al contenuto dell’ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Roma del 9.5.11, che ha ordinato, letteralmente, il ripristino delle facoltà spettanti all’interessato prima del 29.10.10. Per effetto dell’esecuzione del provvedimento si riprodurrebbe un assetto che è già stato in vigore nell’Istituto penitenziario, assetto che era quindi possibile lasciare intatto (e che è possibile riprodurre) senza incorrere in alcuna spesa; stupisce la denunciata possibilità di visione illimitata di canali digitali, non rispondente al vero e disancorata dall’incontrovertita definizione dell’oggetto del procedimento, instauratosi sulla base del fatto oggettivo e incontrovertito che, prima del 29.10.10, in aggiunta ai canali che sono ancor oggi consentiti, vi era la visione dei soli canali Rai Sport e Rai Storia.

Il precedente assetto, sottolinea poi il provvedimento impugnato, verrebbe ripristinato non solo nei confronti del detenuto reclamante, ma anche di altri. È importante notare che l’estensione anche ad altri detenuti del decusum del



giudice, lungi dal costituire un motivo di impossibilità di esecuzione del provvedimento, dovrebbe costituirne un'opportuna e naturale conseguenza, trattandosi del ripristino di una situazione che, come statuito con un provvedimento giurisdizionale al quale la stessa Amministrazione ha fatto acquiescenza non ricorrendo per Cassazione, era stata precedentemente modificata *contra ius*.

Nella motivazione alla quale il Ministro aderisce *per relationem*, è contenuto un generico riferimento all'eventualità di "ulteriori contenziosi" e ad esigenze di "parità di trattamento" rispetto ad altri detenuti, sottoposti al regime detentivo speciale. Se si fa riferimento a detenuti presenti nello stesso Istituto, tale notazione è contraddetta nella stessa motivazione, dove, come detto, si sottolinea che il provvedimento del giudice non può essere eseguito nei confronti di una sola persona. In ogni caso, ciò a cui ci si riferisce non appare costituire un'anomalia ma anzi espressione del normale svolgersi dei rapporti fra un potere amministrativo e gli strumenti di controllo giurisdizionale che, per loro natura, si applicano volta per volta a casi concreti con efficacia limitata al singolo caso, anche se gli atti amministrativi di cui si contesta la legittimità siano espressione di prassi generalizzate che abbiano riguardato anche altri casi. La parità di trattamento, che non ha certo la priorità sulla legittimità del trattamento, tende ad essere comunque raggiunta attraverso il fisiologico formarsi, anche attraverso i mezzi di impugnazione, di orientamenti giurisprudenziali unitari e prassi amministrative che si adeguino a tali orientamenti.

Appare pertanto impossibile considerare il provvedimento ministeriale impugnato come un atto con il quale si dia un'esauritiva giustificazione di una situazione di impossibilità, naturalistica o giuridica, di esecuzione dell'ordinanza del giudice. La pretestuosità, la mera reiterazione e l'incongruenza degli elementi che supportano il provvedimento ministeriale impugnato fanno ritenere che esso non sia altro che un'espressa manifestazione della volontà di non adempiere il provvedimento giurisdizionale.

8. Merito — rispetto dei limiti del potere giurisdizionale

Diversamente dagli atti e dai comportamenti del potere esecutivo che si contestano con il presente ricorso, si ritiene che il Magistrato di Sorveglianza abbia emesso un provvedimento rigorosamente rispettoso dei limiti delle attribuzioni conferite in materia al potere di cui è organo. L'accoglimento del ricorso è derivato da argomentazioni di pura legittimità, ritenendosi incompatibile con il principio di non contraddizione dell'ordinamento che da un lato la legge attribuisse ai detenuti un diritto e che, al contempo, l'amministrazione potesse limitare tale diritto senza una norma di pari rango che glielo consentisse. Il giudice non ha utilizzato alcun argomento rimesso alla discrezionalità amministrativa ed ha lasciato integre le attribuzioni del Ministero della Giustizia, quale complesso di organi titolare del compito di presiedere all'organizzazione ed alla vita degli istituti penitenziari, ribadendo soltanto che lo svolgimento di tale compito non potesse includere la possibilità di comprimere *non iure* situazioni di diritto soggettivo; si ritiene che, pur lasciando ferma tale fondamentale limitazione, la discrezionalità amministrativa degli organi del potere esecutivo possa continuare ad esplicarsi nella sua intatta pienezza.

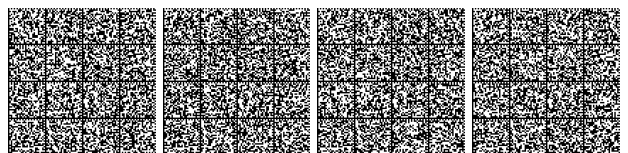
In particolare, il Magistrato di Sorveglianza, nell'ultimo capoverso della motivazione, richiamato nel dispositivo, ha sottolineato che la visione di canali televisivi da parte di detenuti in regime detentivo speciale non fosse materia del tutto sottratta alla discrezionalità amministrativa, ammettendo la possibilità dell'emissione di nuovi provvedimenti amministrativi tendenti a limitare la ricezione di canali televisivi, purché motivati e riguardanti canali locali o canali che permettano la trasmissione di messaggi da parte del pubblico, eventualmente in forma occulta, o anche canali per i quali, per motivi tecnici o anche relativi ad esigenze di bilancio, non possa essere permessa la visione senza al contempo permettere la visione di canali del primo o del secondo tipo.

Infine, si sottolinea che, qualora il Ministro avesse ritenuto l'illegittimità dell'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, anche per carenza di giurisdizione, poteva ricorrere per cassazione per chiederne l'annullamento.

9. Conclusioni

Si ritiene pertanto che l'atto del Ministro del 14.7.11 costituisca illegittima manifestazione della volontà di non ottemperare a un provvedimento adottato dall'Autorità Giudiziaria competente; tale atto costituisce indebita interferenza nelle attribuzioni spettanti al potere giurisdizionale.

E'pertanto necessario sollevare conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato innanzi alla Corte Costituzionale, nei termini indicati nella presente motivazione, auspicando una pronuncia della Corte costituzionale che chiarisca in modo definitivo (portando a compimento un'evoluzione giurisprudenziale della quale essenziali momenti sono stati la sentenza della Corte costituzionale n. 26/99, la sentenza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 25079 del 2003 e la sentenza della Corte costituzionale n. 266/09) che nell'ordinamento della Repubblica esiste un rimedio di carattere generale per la tutela dei diritti dei detenuti, affidato in primo grado ai Magistrati di Sorveglianza e in secondo grado alla Corte di Cassazione, e che tale rimedio ha carattere pienamente giurisdizionale.



P.Q.M.

Letti gli artt. 134 Cost., 37 L. 11 marzo 1953, n. 87, 24 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale propone ricorso alla Corte Costituzionale, per conflitto di attribuzione. ai sensi degli artt. 134 Cost., 37 L. 11 marzo 1953, n. 87, 24 norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale, nei confronti del Governo della Repubblica, nelle persone del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della Giustizia, affinché la Corte Costituzionale:

1) dichiarare che, ai sensi degli artt. 2, 3, 24, 110, 113 Cost., non spetta al Ministro della Giustizia né ad alcun organo del Governo della Repubblica, stabilire se dare esecuzione o non dare esecuzione ad un'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza, non impugnata e divenuta definitiva, con la quale il Magistrato di Sorveglianza, ai sensi degli artt. 14 ter, 35, 69 ord. pen., dichiara che un atto dell'Amministrazione Penitenziaria ha leso un diritto di un detenuto ed annulla tale atto;

2) annulli per incompetenza il provvedimento emesso dal Ministro della Giustizia in data 14.7.11. con il quale il Ministro ha disposto di non dare esecuzione all'ordinanza n. 3031 del 9.5.2011 del Magistrato di Sorveglianza di Roma.

Manda alla Cancelleria per la comunicazione alle parti (Pubblico ministero. Ministro della Giustizia, difensore, interessato) e per il deposito del presente atto presso la Cancelleria della Corte Costituzionale. unitamente agli atti del presente procedimento (provvedimento del 29.10.10 della Dir. Gen. dei Detenuti e del Trattamento; provvedimento della medesima Dir. Gen., del 23.9.10; reclamo dell'interessato, del 10.11.10; memoria dell'Amministrazione, 7.3.11; ordinanza dei M.D.S. di Roma del 9.5.11; reclamo del difensore, 1.7.11; provvedimento del Ministro della Giustizia, 14.7.11).

Letti gli artt. 37 co. 5 e 23 co. 2 L. 11 marzo 1953, n. 87, sospende il procedimento in corso fino all'esito del giudizio davanti alla Corte Costituzionale.

Così deciso in Roma il giorno 11 novembre 2011

Il Magistrato di Sorveglianza: DELLA RATTA RINALDI

AVVERTENZA

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 46/2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1ª s.s., n. 11 del 14 marzo 2012.

12C0155

N. 69

*Ordinanza del 7 novembre 2011 emessa dal Tribunale di Catania - Sez. distaccata di Acireale
nel procedimento civile promosso da Attanasio Alessandro c/Credito Siciliano spa*

Procedimento civile - Astensione e ricsuazione del giudice - Dichiarazione di astensione obbligatoria o istanza di astensione facoltativa - Mancato accoglimento da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario - Possibilità per il giudice di ricorrere avverso tale provvedimento ad Organo sovraordinato - Omessa previsione - Contrasto con i principi posti a tutela della imparzialità e della apparenza di imparzialità del giudice - Lesione dell'interesse morale del magistrato alla propria immagine di giudice imparziale e al proprio onore.

- Codice di procedura civile, artt. 51 e seguenti.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 113.



TRIBUNALE DI CATANIA
SEZIONE DISTACCATA DI ACIREALE

Sciogliendo la riserva nella causa civile n. 1482/07 r.g. promossa da Attanasio Alessandro difeso dall'avv.to Cordaro Iolanda del foro di Bronte (CT) contro Credito Siciliano S.P.A., difesa dall'avv.to Franco Merlino del foro di Acireale (CT)

Osserva quanto segue.

Il sottoscritto, giudice istruttore della causa, in data 19 febbraio 2011 ha proposto al Presidente del Tribunale di Catania contemporaneamente

1) Dichiarazione di astensione, motivata dalla esistenza di rapporti di credito e di debito con il Credito Siciliano spa, col quale intratteneva rapporti di credito e debito in relazione a conto corrente nonché a rapporti di investimento finanziario, in osservanza dell'obbligo sancito dall'art. 51 n. 3 cpc .

Questo stabilisce il detto obbligo sul solo presupposto della "esistenza" di "rapporti di credito o debito con una delle parti" senza riferimento al titolo e all'entità del credito o del debito

E senza prevedere in questo caso l'autorizzazione del Capo dell'Ufficio giudiziario, che avrebbe concesso a questo la possibilità di effettuare un sindacato discrezionale sulla dichiarazione

Non per niente le legge (art. 78 disp. att. *cpc*) parla a proposito della astensione obbligatoria di "dichiarazione" di astensione, mentre l'"istanza" di astensione riguarda i casi di astensione facoltativa per "gravi ragioni di convenienza", per i quali è prevista l'autorizzazione del Capo ufficio

2) Istanza di astensione, motivata da "gravi ragioni di convenienza" (art 51 ultimo comma *cpc*) in quanto i figli del sottoscritto erano soci azionisti del Credito Siciliano spa e pertanto i loro interessi coincidevano con quelli della banca parte in causa.

Orbene, è accaduto che il Presidente vicario del Tribunale con provvedimento del 29 aprile 2011 ha rigettato la dichiarazione di astensione obbligatoria e l'istanza di astensione facoltativa.

La normativa.

L'art. 51 del c.p.c. prevede due tipi di astensione, quella obbligatoria e quella facoltativa. Regolate in modo diverso.

Per l'astensione obbligatoria:

a) la norma prevede alcune fattispecie di facilissima individuazione, costituenti un "numerus clausus" dato che qualsiasi altra fattispecie si può fare rientrare nella astensione facoltativa (per "gravi ragioni di convenienza") prevista dall'art. 51 ultimo comma (costituente norma di chiusura del sistema dell'astensione)

b) la norma prevede che in caso di astensione obbligatoria il giudice faccia una "dichiarazione di astensione" per la cui accettazione non è prevista la autorizzazione da parte del Capo dell'Ufficio (l'istanza di astensione e la conseguente autorizzazione sono invece previste per l'astensione facoltativa per la quale occorre fare delle valutazioni circa l'esistenza delle "ragioni di convenienza" e circa la "gravità" delle stesse).

La situazione dal sottoscritto segnalata, relativa ai contratti di conto corrente e di investimenti finanziari che lo legavano al Credito Siciliano (da cui si originavano crediti e debiti reciproci) rientrava tra i casi di astensione obbligatoria.

Per questi il c.p.c. (art. 51 e art. 78 att.) non prevede (ripetesi) alcuna autorizzazione da parte del Presidente del Tribunale, ma solo una presa d'atto con la conseguente designazione del nuovo giudice.

Ciò stante la tassatività (nonché la semplicità) dei casi di astensione obbligatoria, previsti dalla legge, che, come non consentono interpretazioni estensive o analogiche, così non consentono interpretazioni restrittive.

Secondo la volontà del legislatore, chiaramente espressa nella norma, basta che sussista tra il giudice e qualsiasi altro soggetto (banche comprese) un rapporto obbligatorio di qualsiasi tipo da cui si originano o possono originarsi indifferentemente crediti o debiti di qualsiasi entità, per far scattare per il giudice l'obbligo dell'astensione e conseguentemente l'obbligo per il capo dell'ufficio giudiziario di designare altro giudice per la trattazione della causa.

La legge nei casi di astensione obbligatoria non prevede l'autorizzazione all'astensione da parte del capo dell'ufficio giudiziario proprio per evitare ogni discrezionalità da parte del capo ufficio, che sarebbe fonte di disparità di decisioni sia tra uffici diversi sia nell'ambito dello stesso ufficio tra capi ufficio diversi (ognuno si sentirebbe autorizzato a pensarla a modo proprio), con conseguente incertezza anche per il giudice che ha l'obbligo di astenersi.



Nella motivazione-tipo, con cui le dichiarazioni di astensione del sottoscritto sono state di recente rigettate, la pretesa inoffensività dei detti rapporti fra giudice e banca viene argomentata con la “normalità” dei detti rapporti, rientranti nei servizi resi dalla banca “nei confronti di una indeterminata clientela”.

Senonchè, il punto non è che il giudice sia uno dei tanti clienti a cui la banca fornisce normalmente i propri servizi di conto corrente o finanziari, ma è che il giudice costituisce un cliente “particolare”, che, esercitando importanti e delicate funzioni, potrebbe (e basta solo la possibilità) esercitare pressioni sulla banca (ad es. per ottenere condizioni più favorevoli rispetto alla normale clientela, nell’ambito della discrezionalità che la banca ha, agendo in regime di libera concorrenza) ovvero potrebbe ricevere pressioni dalla banca nei casi in cui egli sia debitore della banca.

Con conseguente pregiudizio del valore dell’imparzialità (nel caso del conseguimento dell’obiettivo delle pressioni) ovvero del valore della immagine di imparzialità, anche se non ci fosse alcuna pressione né alcun conseguimento dell’obiettivo della pressione, essendo sufficiente a pregiudicare (agli occhi delle parti in causa e dei cittadini in generale) l’immagine di imparzialità del Giudice la semplice possibilità (prospettazione) dell’esercizio di una pressione da parte della banca sul giudice o da parte del giudice sulla banca.

In definitiva, ad avviso del sottoscritto non c’è alcuna valida ragione per fare eccezione alla regola dell’obbligo di astensione nel caso dei normali rapporti obbligatori del giudice con poteri forti come sono le Banche, rapporti che potrebbero rivestire notevole importanza economica.

Se si dovesse ammettere che i detti rapporti di obbligazione tra giudice e banca debbano essere esclusi dall’obbligo di astensione, perché si tratta di servizi normalmente resi a una “indeterminata clientela” (come motivato nel provvedimento di rigetto), a tale conclusione dovrebbe poi giungersi anche per la miriade di rapporti obbligatori che il giudice intrattiene con esercizi commerciali, enti, uffici, professioni, arti e mestieri che offrono i propri normali servizi ad un pubblico di utenti e di consumatori; con la conseguenza che la previsione di astensione di cui all’art. 51 n. 3 (rapporti obbligatori da cui nasce credito o debito) diventerebbe per i giudici del tutto marginale ed eccezionale.

Il contrario di ciò che il legislatore ha voluto con una espressione appositamente generica ed onnicomprensiva (“rapporti di credito o di debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori”).

La giurisprudenza disciplinare del C.S.M. in materia di rapporti tra giudice e banche

Il CSM ha ritenuto la sussistenza dell’illecito disciplinare di un sostituto procuratore (in questo caso l’astensione è addirittura facoltativa) il quale da oltre due anni si autoassegnava e gestiva (omettendo di astenersi) numerosi procedimenti penali nei confronti di istituti di credito di cui era debitore o di cui diveniva debitore nel corso del procedimento “

Sentenza 15 aprile 1994 ; proc. nn. 3 e 29/93

Ugualmente:

a) per un giudice civile che aveva rapporti di debito con una banca consistiti in uno scoperto eccedente quello consentito sulla base del conto corrente (Sentenza n. 86/2004)

c) per un g.i.p. che aveva ottenuto fidi che avevano provocato una situazione debitoria nei confronti della banca (Sentenza n. 144/2005)

d) per un sostituto procuratore che aveva “rilevanti scoperti bancari” (Ordinanza n. 1/1993)

e) per un giudice che si era indebitato con una banca, con conseguente ingente esposizione finanziaria, per salvare il figlio dai debiti (Sentenza 103 del 1993)

f) per un giudice che aveva rapporti economici con vari istituti bancari verso i quali era debitore (sentenza 114 del 1999)

g) per un giudice che, pur essendo debitore di una banca per un mutuo chirografario di 20 milioni, non avvertiva il dovere di astenersi dal trattare procedimento penale a carico di dirigenti della banca (Sentenza n. 114 del 1999)

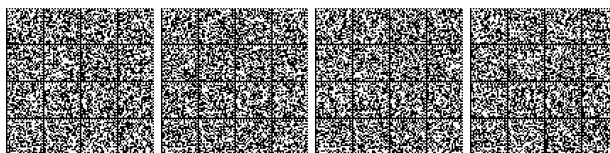
h) per un sostituto procuratore che aveva ottenuto da una banca un finanziamento senza garanzie e la concessione di uno “scoperto di conto corrente” garantito da trattativa per l’acquisto di un immobile (Sentenza n. 24 del 1999)

L’ampia casistica di cui sopra dimostra che anche un semplice rapporto di conto corrente ovvero un rapporto di tipo finanziario può nascondere situazioni di estrema gravità.

Il giudice, che dichiara di astenersi, non è obbligato a fornire particolari della sua situazione creditoria o debitoria nei confronti di persona fisica o giuridica parte della causa, per due ragioni semplicissime:

1°) perché la norma di cui all’art. 51 n. 3 cpc non lo richiede (gli richiede solo di dichiarare l’esistenza di rapporti di debito o credito, senza altra indicazione)

2°) per la tutela della privacy del magistrato (già avvertita dal legislatore del 1940 e che ora ha trovato più ampia tutela nella apposita legge sulla privacy);



Il magistrato non è tenuto ad esporre al Capo Ufficio ed alle parti (visto che la dichiarazione e la istanza di astensione e il relativo provvedimento del Capo Ufficio finiscono nel fascicolo d'ufficio: art. 79 disp. att. *cpc*) la propria situazione patrimoniale nei confronti della banca né ad autoaccusarsi di fatti che potrebbero penalmente o disciplinarmente rilevanti.

Secondo un noto detto latino: "nemo detegere se tenetur".

L'ipotesi in cui familiari del giudice siano soci della banca parte in causa

Alle dichiarazioni di astensione obbligatoria (per rapporti obbligatori con il Credito Siciliano) il sottoscritto ha aggiunto istanza di astensione facoltativa ex art. 51 ultimo comma *cpc*, facendo presente che i propri figli sono azionisti e quindi Soci del Credito Siciliano. La detta istanza è stata rigettata senza motivazione.

Forse per la difficoltà di motivare il rigetto dell'istanza.

Non si può non essere d'accordo sul fatto che sarebbe gravemente sconveniente che un giudice tratti cause in cui sono parte i figli.

Ma lo stesso deve ritenersi quando i figli sono cointeressati nella causa in quanto (ad esempio) soci della banca parte in causa ovvero condomini del condominio parte in causa.

Ciò che conta al fine dell'astensione (per gravi ragioni di convenienza) non è la forma (cioè che i figli non sono formalmente parti in causa), ma la sostanza, cioè che i figli sono legati ad una parte (nel caso in esame alla banca, ma lo stesso dicasi per un condominio) da una comunanza di interessi, per cui, quando il giudice giudica sugli interessi della parte, giudica anche sugli interessi dei propri figli, coincidenti cogli interessi della parte.

La mancata tutela dell'interesse del magistrato, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal capo dell'ufficio giudiziario.

La violazione degli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione

La materia della astensione del giudice è particolarmente delicata e merita l'attenzione della Corte costituzionale non solo nel campo penale (ove più volte è intervenuta) ma anche nel campo civile, in quanto

comporta il coinvolgimento della immagine sia del Giudice che dell'Amministrazione

comporta possibili conseguenze sul piano disciplinare per i Giudici che non si astengano

comporta per i giudici, che si astengano ma la cui dichiarazione o istanza non venga accolta, di restare esposti alla eventuale ricusazione e, anche in caso di mancata ricusazione o rigetto della ricusazione, al sospetto di mancanza di imparzialità.

Il che vulnera la fiducia che parti e cittadini tutti debbono poter nutrire nella imparzialità dei giudici.

L'istituto dell'astensione non mira (secondo unanime pensiero) soltanto ad assicurare la effettiva imparzialità del giudice, cioè che il giudice sia imparziale, ma anche a garantire che il giudice appaia imparziale, ossia che non possa esserci in nessuna delle parti ed in genere nei cittadini neppure il dubbio sull'imparzialità del giudice.

Sono coinvolti, come detto, l'interesse dell'Amministrazione Giudiziaria e l'interesse delle parti, ma anche l'interesse del giudice (alla propria immagine di imparzialità e al proprio onore)

I giudici hanno normalmente doti morali tali da indurli a comportarsi in modo imparziale anche nel caso di non accoglimento della dichiarazione o istanza di astensione o di rigetto della istanza di ricusazione

Ma non è questo il punto: il punto è che è in gioco anche l'immagine dell'imparzialità del giudice, che potrebbe essere compromessa ugualmente nel caso di non accoglimento della dichiarazione o istanza di astensione: infatti, chi potrà togliere dalla mente di una delle parti o dei cittadini, che i legami di interessi con la banca sia del magistrato che dei suoi figli possano avere influito sulla decisione?

Il Capo dell'Ufficio giudiziario dovrebbe avere a cuore l'interesse dell'Amministrazione che rappresenta e ad un tempo l'interesse del giudice all'immagine di imparzialità, costituente una delle componenti dell'onore e della dignità professionale del magistrato.

Il legislatore del 1940 ha presunto che il Capo ufficio fosse in grado di tutelare anche l'interesse del giudice e per tale ragione non ha previsto per il giudice alcun rimedio giuridico contro la possibilità che i suoi interessi morali non fossero tutelati dal Capo ufficio, neppure potendo immaginare che un Capo ufficio potesse non accogliere una legittima dichiarazione di astensione obbligatoria (come l'esistenza di complessi rapporti obbligatori con la banca parte in causa) ovvero una istanza di astensione facoltativa di gravità eccezionale (quale il caso che i figli del giudice fossero soci azionisti della banca parte in causa).



Quando ciò accade, come nel caso limite in esame, manifestandosi una divergenza tra l'interesse dell'Amministrazione giudiziaria espresso in concreto dal Capo dell'ufficio giudiziario e l'interesse morale del giudice, in tal caso si comprende perché l'interesse del giudice a vedere accolta la sua dichiarazione o istanza sia meritevole di tutela giuridica, avvertendosi la necessità di uno strumento giuridico che offra al giudice la possibilità di tutelare il detto suo interesse. Tale esigenza non poteva essere sentita dal Legislatore che approvò nel 1940 il codice di procedura civile, il quale, per note ragioni, privilegiava la autorità del Capo dell'ufficio.

Ma si sente oggi, per merito anche della Costituzione repubblicana, che contiene norme che ha consentito una evoluzione della società italiana secondo modelli più sensibili verso le esigenze dei cittadini (vedi, ad esempio, quel che è avvenuto in tema di tutela della privacy).

Costituzione che, nel caso di cui trattasi, contiene delle norme che consentono o (meglio) impongono l'ampliamento della tutela del valore dell'imparzialità.

Nel senso della tutela anche dell'interesse del magistrato che si astiene.

L'art. 24 stabilisce che "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi"

L'art. 111 stabilisce che "ogni processo si svolge... davanti ad un giudice terzo ed imparziale" L'art. 113 stabilisce, infine, che tale tutela "non può essere esclusa o limitata... per determinate categorie di atti"

Principi, questi, che tutelano la imparzialità del giudice non solo *ex post*, ma anche *ex ante*, in fase prodromica o prognostica, evitando cioè che si concretizzi il pericolo di lesione del valore di cui trattasi, esigendo che sia assicurata anche l'apparenza di imparzialità del giudice, che sia offerta alle parti ed ai cittadini l'immagine di un giudice imparziale.

Che poi è la volontà del legislatore del 1940, come si ricava dai casi di astensione obbligatoria, previsti nell'art. 51 cpc, che sono casi di presunto pericolo che può far venir meno la terzietà del giudice, anche se tale effetto non ne è conseguenza necessaria, ma solo possibile o probabile.

CONCLUSIONI

Poiché il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 51 e segg. c.p.c.

Poiché, inoltre, la detta questione di legittimità nel caso in esame non è manifestamente infondata; apparendo, al contrario, evidente che la normativa vigente in tema di astensione violi gli artt. 24 e 111 e 113 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che il giudice, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal Capo dell'ufficio giudiziario, possa ricorrere ad Organo sovraordinato avverso il provvedimento del Capo dell'ufficio.

P.Q.M.

*Ordina che a cura della cancelleria la presente Ordinanza sia notificata
alle parti in causa e per esse ai difensori che le rappresentano
al Presidente del Consiglio dei Ministri, presso la sede della Presidenza del Consiglio in Roma*

Ordina che la presente Ordinanza sia comunicata dal cancelliere

Al Presidente del Senato della Repubblica

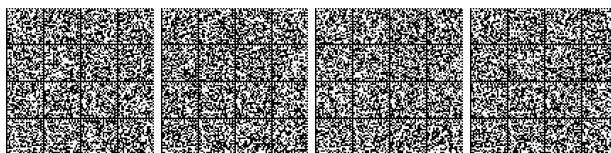
Al Presidente della Camera dei Deputati

Dispone che, dopo i suddetti adempimenti, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso

Acireale 7 novembre 2011

Il Giudice: DR. Pietro Sturiale



N. 70

*Ordinanza del 7 novembre 2011 emessa dal Tribunale di Catania - Sez. distaccata di Acireale
nel procedimento civile promosso da ACIGAS sas c/Credito Siciliano spa*

Procedimento civile - Astensione e ricsuzione del giudice - Dichiarazione di astensione obbligatoria o istanza di astensione facoltativa - Mancato accoglimento da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario - Possibilità per il giudice di ricorrere avverso tale provvedimento ad Organo sovraordinato - Omessa previsione - Contrasto con i principi posti a tutela della imparzialità e della apparenza di imparzialità del giudice - Lesione dell'interesse morale del magistrato alla propria immagine di giudice imparziale e al proprio onore.

- Codice di procedura civile, artt. 51 e seguenti.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 113.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva nella causa civile n. 331/010 r.g. promossa da S.A.S. ACIGAS difesa dall'avv.to Patanè Ausilio Abramo del foro di Acireale (CT), contro Credito Siciliano S.p.a., difesa dall'avv.to Franco Merlino del foro di Acireale (CT), osserva quanto segue.

Il sottoscritto, giudice istruttore della causa, in data 27 settembre 2010 ha proposto al Presidente del Tribunale di Catania contemporaneamente:

1) Dichiarazione di astensione, motivata dalla esistenza di rapporti di credito e di debito con il Credito Siciliano spa, col quale intratteneva rapporti di credito e debito in relazione a conto corrente nonché a rapporti di investimento finanziario, in osservanza dell'obbligo sancito dall'art. 51, n. 3 cpc.

Questo stabilisce il detto obbligo sul solo presupposto della «esistenza» di «rapporti di credito o debito con una delle parti» senza riferimento al titolo e all'entità del credito o del debito e senza prevedere in questo caso l'autorizzazione del Capo dell'Ufficio giudiziario, che avrebbe concesso a questo la possibilità di effettuare un sindacato discrezionale sulla dichiarazione.

Non per niente la legge (art. 78 disp. att. cpc) parla a proposito della astensione obbligatoria di «dichiarazione» di astensione, mentre l'«istanza» di astensione riguarda i casi di astensione facoltativa per «gravi ragioni di convenienza», per i quali è prevista l'autorizzazione del Capo ufficio.

2) Istanza di astensione, motivata da «gravi ragioni di convenienza» (art. 51 ultimo comma cpc) in quanto i figli del sottoscritto erano soci azionisti del Credito Siciliano spa e pertanto i loro interessi coincidevano con quelli della banca parte in causa.

Orbene, è accaduto che il Presidente vicario del Tribunale con provvedimento del 4 ottobre 2010 ha rigettato la dichiarazione di astensione obbligatoria ex art. 51 n. 3 cpc, senza pronunziarsi sulla istanza di astensione facoltativa ex art. 51, ultimo comma (figli soci del Credito Siciliano).

Tale omissione veniva fatta presente dal sottoscritto con nota del 5 ottobre 2010, il Presidente vicario con nota del 6 ottobre 2010, stesa in calce a quella del sottoscritto, così disponeva: «V°, non luogo a provvedere, restando fermo il provvedimento del 4 ottobre 2010 con il quale si è negata l'autorizzazione per l'astensione, con rif. all'art. 51 n. 3 cpc», senza motivare in alcun modo il rigetto della istanza di astensione facoltativa ex art. 51 ultimo comma cpc di cui al n. 2.

La normativa.

L'art. 51 del c.p.c. prevede due tipi di astensione, quella obbligatoria e quella facoltativa. Regolate in modo diverso.

Per l'astensione obbligatoria:

a) la norma prevede alcune fattispecie di facilissima individuazione, costituenti un "numerus clausus" dato che qualsiasi altra fattispecie si può fare rientrare nella astensione facoltativa (per "gravi ragioni di convenienza") prevista dall'art. 51 ultimo comma (costituente norma di chiusura del sistema dell'astensione);

b) la norma prevede che in caso di astensione obbligatoria il giudice faccia una "dichiarazione di astensione" per la cui accettazione non è prevista la autorizzazione da parte del Capo dell'Ufficio (l'istanza di astensione e la conseguente autorizzazione sono invece previste per l'astensione facoltativa, per la quale occorre fare delle valutazioni circa l'esistenza delle "ragioni di convenienza" e circa la "gravità" delle stesse).

La situazione dal sottoscritto segnalata, relativa ai contratti di conto corrente e di investimenti finanziari che lo legavano al Credito Siciliano (da cui si originavano crediti e debiti reciproci) rientrava tra i casi di astensione obbligatoria.



Per questi il c.p.c. (art. 51 e art. 78 att.) non prevede (ripetesi) alcuna autorizzazione da parte del Presidente del Tribunale, ma solo una presa d'atto con la conseguente designazione del nuovo giudice.

Ciò stante la tassatività (nonché la semplicità) dei casi di astensione obbligatoria, previsti dalla legge, che, come non consentono interpretazioni estensive o analogiche, così non consentono interpretazioni restrittive.

Secondo la volontà del legislatore, chiaramente espressa nella norma, basta che sussista tra il giudice e qualsiasi altro soggetto (banche comprese) un rapporto obbligatorio di qualsiasi tipo da cui si originano o possono originarsi indifferentemente crediti o debiti di qualsiasi entità, per far scattare per il giudice l'obbligo dell'astensione e conseguentemente l'obbligo per il capo dell'ufficio giudiziario di designare altro giudice per la trattazione della causa.

La legge nei casi di astensione obbligatoria non prevede l'autorizzazione all'astensione da parte del capo dell'ufficio giudiziario proprio per evitare ogni discrezionalità da parte del capo ufficio, che sarebbe fonte di disparità di decisioni sia tra uffici diversi sia nell'ambito dello stesso ufficio tra capi ufficio diversi (ognuno si sentirebbe autorizzato a pensarla a modo proprio), con conseguente incertezza anche per il giudice che ha l'obbligo di astenersi.

Nella motivazione-tipo, con cui le dichiarazioni di astensione del sottoscritto sono state di recente rigettate, la pretesa inoffensività dei detti rapporti fra giudice e banca viene argomentata con la "normalità" dei detti rapporti, rientranti nei servizi resi dalla banca "nei confronti di una indeterminata clientela".

Senonché, il punto non è che il giudice sia uno dei tanti clienti a cui la banca fornisce normalmente i propri servizi di conto corrente o finanziari, ma è che il giudice costituisce un cliente "particolare", che, esercitando importanti e delicate funzioni, potrebbe (e basta solo la possibilità) esercitare pressioni sulla banca (ad es. per ottenere condizioni più favorevoli rispetto alla normale clientela, nell'ambito della discrezionalità che la banca ha, agendo in regime di libera concorrenza) ovvero potrebbe ricevere pressioni dalla banca nei casi in cui egli sia debitore della banca.

Con conseguente pregiudizio del valore dell'imparzialità (nel caso del conseguimento dell'obiettivo delle pressioni) ovvero del valore della immagine di imparzialità, anche se non ci fosse alcuna pressione né alcun conseguimento dell'obiettivo della pressione, essendo sufficiente a pregiudicare (agli occhi delle parti in causa e dei cittadini in generale) l'immagine di imparzialità del Giudice la semplice possibilità (prospettazione) dell'esercizio di una pressione da parte della banca sul giudice o da parte del giudice sulla banca.

In definitiva, ad avviso del sottoscritto non c'è alcuna valida ragione per fare eccezione alla regola dell'obbligo di astensione nel caso dei normali rapporti obbligatori del giudice con poteri forti come sono le Banche, rapporti che potrebbero rivestire notevole importanza economica. Se si dovesse ammettere che i detti rapporti di obbligazione tra giudice e banca debbano essere esclusi dall'obbligo di astensione, perché si tratta di servizi normalmente resi a una "indeterminata clientela" (come motivato nel provvedimento di rigetto), a tale conclusione dovrebbe poi giungersi anche per la miriade di rapporti obbligatori che il giudice intrattiene con esercizi commerciali, enti, uffici, professioni, arti e mestieri che offrono i propri normali servizi ad un pubblico di utenti e di consumatori; con la conseguenza che la previsione di astensione di cui all'art. 51 n. 3 (rapporti obbligatori da cui nasce credito o debito) diventerebbe per i giudici del tutto marginale ed eccezionale.

Il contrario di ciò che il legislatore ha voluto con una espressione appositamente generica ed onnicomprensiva ("rapporti di credito o di debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori".)

La giurisprudenza disciplinare del C.S.M. in materia di rapporti tra giudice e banche.

Il CSM ha ritenuto la sussistenza dell'illecito disciplinare di un sostituto procuratore (in questo caso l'astensione è addirittura facoltativa) il quale da oltre due anni si autoassegnava e gestiva (omettendo di astenersi) numerosi procedimenti penali nei confronti di istituti di credito di cui era debitore o di cui diveniva debitore nel corso del procedimento".

Sentenza 15 aprile 1994; proc. nn. 3 e 29/93.

Ugualmente:

a) per un giudice civile che aveva rapporti di debito con una banca consistiti in uno scoperto eccedente quello consentito sulla base del conto corrente (Sentenza n. 86/2004);

c) per un g.i.p. che aveva ottenuto fidi che avevano provocato una situazione debitoria nei confronti della banca (Sentenza n. 144/2005);

d) per un sostituto procuratore che aveva "rilevanti scoperti bancari" (Ordinanza n. 1/1993);

e) per un giudice che si era indebitato con una banca, con conseguente ingente esposizione finanziaria, per salvare il figlio dai debiti (Sentenza 103 del 1993);

f) per un giudice che aveva rapporti economici con vari istituti bancari verso i quali era debitore (sentenza 114 del 1999);

g) per un giudice che, pur essendo debitore di una banca per un mutuo chirografario di 20 milioni, non avvertiva il dovere di astenersi dal trattare procedimento penale a carico di dirigenti della banca - Sentenza n. 114 del 1999;



h) per un sostituto procuratore che aveva ottenuto da una banca un finanziamento senza garanzie e la concessione di uno "scoperto di conto corrente" garantito da trattativa per l'acquisto di un immobile - Sentenza n. 24 del 1999.

L'ampia casistica di cui sopra dimostra che anche un semplice rapporto di conto corrente ovvero un rapporto di tipo finanziario può nascondere situazioni di estrema gravità.

Il giudice, che dichiara di astenersi, non è obbligato a fornire particolari della sua situazione creditoria o debitoria nei confronti di persona fisica o giuridica parte della causa, per due ragioni semplicissime:

1°) perché la norma di cui all'art. 51 n. 3 cpc non lo richiede (gli richiede solo di dichiarare l'esistenza di rapporti di debito o credito, senza altra indicazione);

2°) per la tutela della privacy del magistrato (già avvertita dal legislatore del 1940 e che ora ha trovato più ampia tutela nella apposita legge sulla privacy);

Il magistrato non è tenuto ad esporre al Capo Ufficio ed alle parti (visto che la dichiarazione e la istanza di astensione e il relativo provvedimento del Capo Ufficio finiscono nel fascicolo d'ufficio: art. 79 disp. att. cpc) la propria situazione patrimoniale nei confronti della banca né ad autoaccusarsi di fatti che potrebbero penalmente o disciplinarmente rilevanti.

Secondo un noto detto latino: «nemo detegere se tenetur».

L'ipotesi in cui familiari del giudice siano soci della banca parte in causa.

Alle dichiarazioni di astensione obbligatoria (per rapporti obbligatori con il Credito Siciliano) il sottoscritto ha aggiunto istanza di astensione facoltativa ex art. 51 ultimo comma cpc, facendo presente che i propri figli sono azionisti e quindi soci del Credito Siciliano. La detta istanza è stata rigettata senza motivazione.

Forse per la difficoltà di motivare il rigetto dell'istanza.

Non si può non essere d'accordo sul fatto che sarebbe gravemente sconveniente che un giudice tratti cause in cui sono parte i figli.

Ma lo stesso deve ritenersi quando i figli sono cointeressati nella causa in quanto (ad esempio) soci della banca parte in causa ovvero condomini del condominio parte in causa.

Ciò che conta al fine dell'astensione (per gravi ragioni di convenienza) non è la forma (cioè che i figli non sono formalmente parti in causa), ma la sostanza, cioè che i figli sono legati ad una parte (nel caso in esame alla banca, ma lo stesso dicasi per un condominio) da una comunanza di interessi, per cui, quando il giudice giudica sugli interessi della parte, giudica anche sugli interessi dei propri figli, coincidenti cogli interessi della parte.

La mancata tutela dell'interesse del magistrato, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal capo dell'ufficio giudiziario.

La violazione degli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione.

La materia della astensione del giudice è particolarmente delicata e merita l'attenzione della Corte costituzionale non solo nel campo penale (ove più volte è intervenuta) ma anche nel campo civile, in quanto:

- comporta il coinvolgimento della immagine sia del Giudice che dell'Amministrazione;
- comporta possibili conseguenze sul piano disciplinare per i Giudici che non si astengano;
- comporta per i giudici, che si astengano ma la cui dichiarazione o istanza non venga accolta, di restare esposti alla eventuale ricusazione e, anche in caso di mancata ricusazione o rigetto della ricusazione, al sospetto di mancanza di imparzialità.

Il che vulnera la fiducia che parti e cittadini tutti debbono poter nutrire nella imparzialità dei giudici.

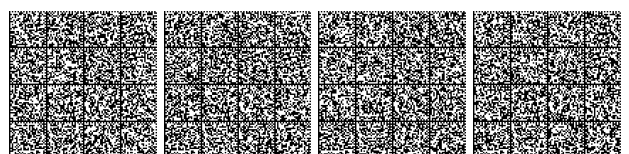
L'istituto dell'astensione non mira (secondo unanime pensiero) soltanto ad assicurare la effettiva imparzialità del giudice, cioè che il giudice sia imparziale, ma anche a garantire che il giudice appaia imparziale, ossia che non possa esserci in nessuna delle parti ed in genere nei cittadini neppure il dubbio sull'imparzialità del giudice.

Sono coinvolti, come detto, l'interesse dell'Amministrazione Giudiziaria e l'interesse delle parti, ma anche l'interesse del giudice (alla propria immagine di imparzialità e al proprio onore).

I giudici hanno normalmente doti morali tali da indurli a comportarsi in modo imparziale anche nel caso di non accoglimento della dichiarazione o istanza di astensione o di rigetto della istanza di ricusazione.

Ma non è questo il punto: il punto è che è in gioco anche l'immagine dell'imparzialità del giudice, che potrebbe essere compromessa ugualmente nel caso di non accoglimento della dichiarazione o istanza di astensione: infatti, chi potrà togliere dalla mente di una delle parti o dei cittadini, che i legami di interessi con la banca sia del magistrato che dei suoi figli possano avere influito sulla decisione?

Il Capo dell'Ufficio giudiziario dovrebbe avere a cuore l'interesse dell'Amministrazione che rappresenta e ad un tempo l'interesse del giudice all'immagine di imparzialità, costituente una delle componenti dell'onore e della dignità professionale del magistrato.



Il legislatore del 1940 ha presunto che il Capo ufficio fosse in grado di tutelare anche l'interesse del giudice e per tale ragione non ha previsto per il giudice alcun rimedio giuridico contro la possibilità che i suoi interessi morali non fossero tutelati dal Capo ufficio, neppure potendo immaginare che un Capo ufficio potesse non accogliere una legittima dichiarazione di astensione obbligatoria (come l'esistenza di complessi rapporti obbligatori con la banca parte in causa) ovvero una istanza di astensione facoltativa di gravità eccezionale (quale il caso che i figli del giudice fossero soci azionisti della banca parte in causa).

Quando ciò accade, come nel caso limite in esame, manifestandosi una divergenza tra l'interesse dell'Amministrazione giudiziaria espresso in concreto dal Capo dell'ufficio giudiziario e l'interesse morale del giudice, in tal caso si comprende perché l'interesse del giudice a vedere accolta la sua dichiarazione o istanza sia meritevole di tutela giuridica, avvertendosi la necessità di uno strumento giuridico che offra al giudice la possibilità di tutelare il detto suo interesse. Tale esigenza non poteva essere sentita dal Legislatore che approvò nel 1940 il codice di procedura civile, il quale, per note ragioni, privilegiava la autorità del Capo dell'ufficio.

Ma si sente oggi, per merito anche della Costituzione repubblicana, che contiene norme che ha consentito una evoluzione della società italiana secondo modelli più sensibili verso le esigenze dei cittadini (vedi, ad esempio, quel che è avvenuto in tema di tutela della privacy).

Costituzione che, nel caso di cui trattasi, contiene delle norme che consentono o (meglio) impongono l'ampliamento della tutela del valore della imparzialità.

Nel senso della tutela anche dell'interesse del magistrato che si astiene.

L'art. 24 stabilisce che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi».

L'art. 111 stabilisce che «ogni processo si svolge davanti ad un giudice terzo ed imparziale».

L'art. 113 stabilisce, infine, che tale tutela «non può essere esclusa o limitata ... per determinate categorie di atti».

Principi, questi, che tutelano la imparzialità del giudice non solo ex post, ma anche ex ante, in fase prodromica o prognostica, evitando cioè che si concretizzi il pericolo di lesione del valore di cui trattasi, esigendo che sia assicurata anche l'apparenza di imparzialità del giudice, che sia offerta alle parti ed ai cittadini l'immagine di un giudice imparziale.

Che poi è la volontà del legislatore del 1940, come si ricava dai casi di astensione obbligatoria, previsti nell'art. 51 cpc, che sono casi di presunto pericolo che può far venir meno la terzietà del giudice, anche se tale effetto non ne è conseguenza necessaria, ma solo possibile o probabile.

Conclusioni

Poiché il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 51 e segg. c.p.c.

Poiché, inoltre, la detta questione di legittimità nel caso in esame non è manifestamente infondata; apparendo, al contrario, evidente che la normativa vigente in tema di astensione violi gli artt. 24 e 111 e 113 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che il giudice, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal Capo dell'ufficio giudiziario, possa ricorrere ad Organo sovraordinato avverso il provvedimento del Capo dell'ufficio.

P.Q.M.

Ordina che a cura della cancelleria la presente Ordinanza sia notificata

- alle parti in causa e per esse ai difensori che le rappresentano;*
- al Presidente del Consiglio dei Ministri, presso la sede della Presidenza del Consiglio in Roma;*

Ordina che la presente Ordinanza sia comunicata dal cancelliere

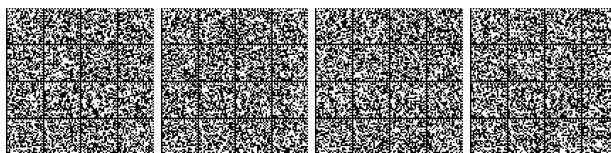
- al Presidente del Senato della Repubblica;*
- al Presidente della Camera dei Deputati.*

Dispone che, dopo i suddetti adempimenti, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Acireale, 7 novembre 2011

Il Giudice: STURIALE



N. 71

*Ordinanza del 28 gennaio 2012 emessa dal Tribunale di Catania - Sez. distaccata di Acireale
nel procedimento civile promosso da Coniglione Giorgio c/Credito Siciliano spa*

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Dichiarazione di astensione obbligatoria o istanza di astensione facoltativa - Mancato accoglimento da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario - Possibilità per il giudice di ricorrere avverso tale provvedimento ad Organo sovraordinato dalla stessa Amministrazione giudiziaria - Omessa previsione - Contrasto con i principi posti a tutela della imparzialità e della apparenza di imparzialità del giudice - Lesione dell'interesse morale del magistrato alla propria immagine di giudice imparziale e al proprio onore.

- Codice di procedura civile, artt. 51 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 113.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva nella causa civile n. 991/011 r.g. promossa da Coniglione Giorgio e Pulvirenti Rosario difesi dall'avv.to Patanè Rosario del foro di Acireale (CT) contro Credito Siciliano S.p.a., difesa dall'avv.to Giuseppe Testa e dell'avv.to Isabella Testa del foro di Acireale (CT), osserva quanto segue.

Il sottoscritto, giudice istruttore della causa, in data 23 gennaio 2012 ha proposto al Presidente del Tribunale di Catania contemporaneamente dichiarazione di astensione obbligatoria ed istanza di astensione facoltativa per i seguenti motivi:

«Astensione obbligatoria (art. 51, n. 3 *cpc*) - Il sottoscritto pochi giorni fa ha acquistato obbligazioni, per rilevante importo, emesse dal Credito Siciliano.

In conseguenza il sottoscritto è creditore del Credito Siciliano.

Il che integra la fattispecie di astensione obbligatoria di cui all'art. 51 n. 3 *cpc*., che non consente alcuna discrezionalità né al sottoscritto né al Capo dell'Ufficio.

Siamo al di fuori dei rapporti di c. c., per i quali la S.V. ha rigettato analoga dichiarazione di astensione.

Astensione facoltativa (art. 51 ultimo comma *cpc*) - I figli del sottoscritto sono soci azionisti del Credito Siciliano.

È di tutta evidenza, infatti, che i soci di una società hanno interessi che coincidono con quelli della società: nel caso in esame interesse al recupero del credito di euro 99.624 (recupero che avvantaggia la società ed indirettamente anche i soci che ne sono membri).

Ragion per cui il sottoscritto verrebbe a trattare una causa nella quale i propri figli sono interessati (anche se non come parti in causa) all'accoglimento della domanda proposta dal Credito Siciliano.

Il che integra le «gravi ragioni di convenienza» di cui all'art. 51 ultimo comma *cpc*. Continuare a trattare la causa potrebbe dar adito alla ricusazione del sottoscritto.

Il sottoscritto fa presente che in situazione analoga a quella di cui trattasi (figlio del giudice che era condomino di un condominio, parte in causa) la S.V. ha autorizzato il sottoscritto ad astenersi».

Orbene, è accaduto che il Presidente del Tribunale con provvedimento del 23 gennaio 2012 ha rigettato sia la dichiarazione di astensione obbligatoria che la istanza di astensione facoltativa con una motivazione, però, riguardante esclusivamente la dichiarazione di astensione obbligatoria, escludendo dal novero dei rapporti di credito cui si fa cenno nell'art. 51 n. 3 *cpc* il «rapporto di credito» del giudice con la Banca in conseguenza dell'acquisto di Obbligazioni emesse dalla Banca, in quanto rientrante nel «normale rapporto cliente-istituto di credito», e quindi facendo ricorso ad una valutazione discrezionale che l'art. 51 n. 3 *cpc* esclude esigendo solo il riscontro obiettivo della esistenza di un rapporto di credito (o di debito), senza alcuna valutazione al riguardo né da parte del giudice né da parte del Presidente del Tribunale.

Il Presidente del Tribunale non si è pronunziato, invece, sulla istanza di astensione facoltativa proposta dal sottoscritto ex art. 51 ultimo comma (figli soci azionisti del Credito Siciliano).

La normativa.

L'art. 51 del c.p.c. prevede due tipi di astensione, quella obbligatoria e quella facoltativa. Regolate in modo diverso.



L'astensione obbligatoria.

La norma prevede alcune fattispecie di facilissima individuazione, costituenti un “*numerus clausus*” dato che qualsiasi altra fattispecie si può fare rientrare nella astensione facoltativa (per “*gravi ragioni di convenienza*”) prevista dall’art. 51 ultimo comma (costituente norma di chiusura del sistema dell’astensione).

In caso di astensione obbligatoria il giudice deve fare una “*dichiarazione di astensione*” per la cui accettazione non è prevista la autorizzazione da parte del Capo dell’Ufficio (l’istanza di astensione e la conseguente autorizzazione sono invece previste per l’astensione facoltativa, per la quale occorre fare delle valutazioni circa l’esistenza delle “*ragioni di convenienza*” e circa la “*gravità*” delle stesse).

La situazione dal sottoscritto segnalata, relativa ai contratti di investimento finanziario (acquisto di obbligazioni emesse dal Credito Siciliano) da cui si origina il rapporto di credito del sottoscritto nei confronti della Banca, rientra tra i casi di astensione obbligatoria.

Per questi il c.p.c. (art. 51 e art. 78 att.) non prevede (ripetesi) alcuna autorizzazione da parte del Presidente del Tribunale, ma solo una presa d’atto con la conseguente designazione del nuovo giudice.

Ciò stante la tassatività (nonché la semplicità) dei casi di astensione obbligatoria, previsti dalla legge, che, come non consentono interpretazioni estensive o analogiche, così non consentono interpretazioni restrittive.

Secondo la volontà del legislatore, chiaramente espressa nella norma, basta che sussista tra il giudice e qualsiasi altro soggetto (banche comprese) un rapporto obbligatorio di qualsiasi tipo da cui si originano o possono originarsi indifferentemente crediti o debiti di qualsiasi entità, per far scattare per il giudice l’obbligo dell’astensione e conseguentemente l’obbligo per il capo dell’ufficio giudiziario di designare altro giudice per la trattazione della causa.

La legge nei casi di astensione obbligatoria non prevede l’autorizzazione all’astensione da parte del capo dell’ufficio giudiziario proprio per evitare ogni discrezionalità da parte del capo ufficio, che sarebbe fonte di disparità di decisioni sia tra uffici diversi sia nell’ambito dello stesso ufficio tra capi ufficio diversi (ognuno si sentirebbe autorizzato a pensarla a modo proprio), con conseguente incertezza anche per il giudice che ha l’obbligo di astenersi.

Se si dovesse ammettere che i rapporti di obbligazione tra giudice e banca debbano essere esclusi dall’obbligo di astensione, perché si tratta di servizi normalmente resi a una “*indeterminata clientela*” (come motivato nel provvedimento di rigetto), a tale conclusione dovrebbe poi giungersi anche per la miriade di rapporti obbligatori che il giudice intrattiene con esercizi commerciali, enti, uffici, professioni, arti e mestieri che offrono i propri normali servizi ad un pubblico di utenti e di consumatori; con la conseguenza che la previsione di astensione di cui all’art. 51 n. 3 (rapporti obbligatori da cui nasce credito o debito) diventerebbe per i giudici del tutto marginale ed eccezionale.

Il contrario di ciò che il legislatore ha voluto con una espressione appositamente generica ed onnicomprensiva (“*rapporti di credito o di debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori*”).

Al riguardo giova precisare che la congiunzione “*e*” è adoperata dal legislatore con valore di alternanza equivalente, di equipollenza (e non di contrapposizione, di incompatibilità, di alternativa escludente).

Dico questo, perché in altra causa la prima sezione civile del Tribunale di Catania (quella presieduta dal Presidente del Tribunale, che però nel caso specifico non presiedeva) decidendo sulla istanza di ricusazione proposta da una delle parti nei confronti del sottoscritto, ha rigettato l’istanza motivando (singolare motivazione!) che i rapporti di c.c. e di investimenti del giudice con una banca originavano rapporti di credito e di debito (e non rapporti di credito o di debito, come previsto nell’art. 51 n. 3 *cpc*).

L’astensione facoltativa nel caso in cui in cui familiari del giudice siano soci della banca parte in causa.

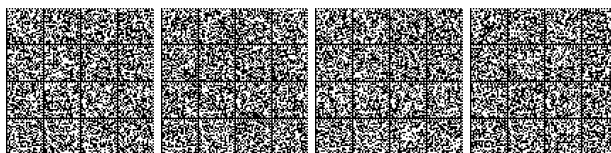
Alle dichiarazioni di astensione obbligatoria (per rapporto di credito con il Credito Siciliano) il sottoscritto ha (doverosamente) aggiunto istanza di astensione facoltativa ex art. 51 ultimo comma *cpc*, facendo presente che i propri figli sono azionisti e del Credito Siciliano. La detta istanza è stata rigettata senza motivazione.

Forse per la difficoltà di motivare il rigetto dell’istanza.

Eppure non si può non essere d’accordo sul fatto che sarebbe gravemente sconveniente che un giudice trattasse cause in cui sono parte i figli.

Ma lo stesso deve ritenersi quando i figli sono, cointeressati nella causa, come nel caso in esame — in cui sono soci della banca parte in causa.

Ciò che conta al fine dell’astensione (per gravi ragioni di convenienza) non è la forma (cioè che i figli non sono formalmente parti in causa), ma la sostanza, cioè che i figli sono legati ad una parte da una comunanza di interessi, per cui, quando il giudice giudica sugli interessi della parte, giudica anche sugli interessi dei propri figli, coincidenti cogli interessi della parte. Inutilmente il sottoscritto ha fatto presente che nel caso analogo in cui un figlio era condomino di



condominio parte in causa, lo stesso Presidente del Tribunale aveva prima rigettato e poi (*melius re perpensa*) accolto la istanza di astensione del sottoscritto, designando altro giudice di questa Sezione per la trattazione della causa.

La mancata tutela dell'interesse del magistrato, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal capo dell'ufficio giudiziario. La violazione degli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione.

La materia della astensione del giudice è particolarmente delicata e merita l'attenzione della Corte costituzionale non solo nel campo penale (ove più volte è intervenuta) ma anche nel campo civile, in quanto:

- comporta il coinvolgimento della immagine sia del Giudice che dell'Amministrazione;
- comporta possibili conseguenze sul piano disciplinare per i Giudici che non si astengano;
- comporta per i giudici, che si astengano ma la cui dichiarazione o istanza non venga accolta, di restare esposti alla eventuale riconsiderazione e, anche in caso di mancata riconsiderazione o rigetto della riconsiderazione, al sospetto di mancanza di imparzialità.

Il che vulnera la fiducia che parti e cittadini tutti debbono poter nutrire nella imparzialità dei giudici.

L'istituto dell'astensione non mira (secondo unanime pensiero) soltanto ad assicurare la effettiva imparzialità del giudice, cioè che il giudice sia imparziale, ma anche a garantire che il giudice appaia imparziale, ossia che non possa esserci in nessuna delle parti ed in genere nei cittadini neppure il dubbio sull'imparzialità del giudice.

Sono coinvolti, come detto, l'interesse dell'Amministrazione Giudiziaria e l'interesse delle parti, ma anche l'interesse del giudice (alla propria immagine di imparzialità e al proprio onore).

I giudici hanno normalmente doti morali tali da indurli a comportarsi in modo imparziale anche nel caso di non accoglimento della dichiarazione o istanza di astensione o di rigetto della istanza di riconsiderazione.

Ma non è questo il punto: il punto è che è in gioco l'immagine dell'imparzialità del giudice, che potrebbe essere compromessa ugualmente nel caso di non accoglimento della dichiarazione o istanza di astensione: infatti, chi potrà togliere dalla mente di una delle parti o dei cittadini, che i legami di interessi con la banca sia del magistrato che dei suoi figli possano avere influito sulla decisione?

Il Capo dell'Ufficio giudiziario è preposto alla tutela dell'interesse dell'Amministrazione, che rappresenta, ma dovrebbe (ad avviso del sottoscritto) ad un tempo tutelare l'interesse del giudice all'immagine di imparzialità, costituente una delle componenti dell'onore e della dignità professionale del magistrato.

Il legislatore del 1940 ha presunto che il Capo ufficio fosse in grado di tutelare anche l'interesse del giudice e per tale ragione non ha previsto per il giudice alcun rimedio giuridico contro la possibilità che i suoi interessi morali non fossero tutelati dal Capo ufficio, non potendosi immaginare che un Capo ufficio potesse non accogliere una legittima dichiarazione di astensione obbligatoria nel caso di esistenza di rapporti obbligatori (di credito e/o di debito con una parte in causa) ovvero una istanza di astensione facoltativa di gravità eccezionale (come nel caso che i figli del giudice siano soci azionisti della banca parte in causa).

Quando si verifica il caso limite in esame, in cui il Capo dell'Ufficio:

a) si è attribuita la facoltà discrezionale (che l'art. 51 n. 3 cpc non prevede) di escludere dal novero dei rapporti di credito, comportanti l'astensione obbligatoria, le obbligazioni emesse dalla banca parte in causa ed acquistate dal giudice;

b) ed addirittura si è permesso di non motivare sulla istanza facoltativa di astensione (per essere i figli del giudice azionisti della banca parte in causa), esponendo in tal modo il giudice all'onta della riconsiderazione di una o entrambe le parti, si realizza una situazione di messa in pericolo dell'onore e della dignità professionale, del giudice.

È in tal caso che si avverte la necessità di uno strumento giuridico che offrisse al giudice la possibilità di tutelare il detto suo interesse, in fase prodromica.

Ma tale possibilità non è prevista dalla normativa vigente, che tutela solo le parti in causa, con l'istituto della riconsiderazione (art. 53 cpc).

Come se il giudice fosse semplice «oggetto» delle altrui decisioni e non un «soggetto» portatore di interessi legittimi meritevoli di autonoma tutela, al pari di quelli delle parti in causa (tutelati con l'istituto della riconsiderazione).

Ciò contrasta con le seguenti norme della Costituzione:

- L'art. 3, il quale stabilisce che «tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge».
- L'art. 24, il quale stabilisce che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi».
- L'art. 111, il quale stabilisce che «ogni processo si svolge davanti ad un giudice terzo ed imparziale».



- L'art. 113, il quale stabilisce che la tutela contro gli atti della pubblica amministrazione «non può essere esclusa o limitata per determinate categorie di atti».

Tra questi può rientrare (estensivamente o analogicamente) anche il provvedimento del Presidente del Tribunale (che è oggettivamente amministrativo) col quale sia stata rigettata la dichiarazione o l'istanza di astensione presentata dal giudice.

L'organo che potrebbe adire il giudice, la cui dichiarazione o istanza è stata rigettata, dovrebbe essere un Organo della stessa Amministrazione Giudiziaria, sovraordinato (come il Presidente della C.A. rispetto al Presidente del Tribunale; e la Corte di cassazione rispetto al Presidente della C.A.).

Avverso il provvedimento definitivo sarebbe ammesso, secondo la legge vigente, il ricorso al TAR.

Conclusioni

Poiché il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 51 e segg. c.p.c.

Poiché, inoltre, la detta questione di legittimità nel caso in esame non è manifestamente infondata;

Apparendo, al contrario, evidente che la normativa vigente in tema di astensione violi gli artt. 3 e 24 e 111 e 113 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il giudice, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal Capo dell'ufficio giudiziario, possa ricorrere ad Organo dell'Amministrazione giudiziaria, sovraordinato, avverso il provvedimento del Capo dell'Ufficio.

P.Q.M.

Ordina che a cura della cancelleria la presente Ordinanza sia notificata

- alle parti in causa e per esse ai difensori che le rappresentano;
- al Presidente del Consiglio dei ministri, presso la sede della Presidenza del Consiglio in Roma;

Ordina altresì che la presente Ordinanza sia comunicata dal cancelliere:

- al Presidente del Senato della Repubblica;
- al Presidente della Camera dei Deputati.

Dispone che, dopo i suddetti adempimenti, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Acireale, 27 gennaio 2012

Il Giudice: STURIALE

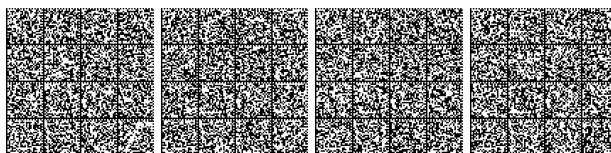
12C0158

N. 72

*Ordinanza del 28 dicembre 2011 emessa dal Tribunale di Catania - Sez. distaccata di Acireale
nel procedimento civile promosso da Di Stefano Alfio e Parisi Rosa c/Credito Siciliano spa*

Procedimento civile - Astensione e ricusazione del giudice - Dichiarazione di astensione obbligatoria o istanza di astensione facoltativa - Mancato accoglimento da parte del Capo dell'Ufficio giudiziario - Possibilità per il giudice di ricorrere avverso tale provvedimento ad Organo sovraordinato - Omessa previsione - Sussistenza dei presupposti per porre la stessa questione di costituzionalità sollevata con precedente ordinanza in un diverso procedimento - Sospensione del giudizio in attesa che sulla questione si pronunci la Corte costituzionale.

- Codice di procedura civile, artt. 51 e seguenti.
- Costituzione, artt. 24, 111 e 113.



IL TRIBUNALE

Nella causa civile 1412/06 r.g. promossa da Di Stefano Alfio e Parisi Rosa (avv.to Giovanni Battiato) c-Credito Siciliano spa (avv.to Giuseppe Testa).

Ritenuto che con ordinanza (che si allega alla presente), resa in data 7 novembre 2011 nella causa civile n. 331/010, è stata sollevata e rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzione degli artt. 51 e segg. del cod. proc. civ. nella parte in cui non prevedono che il giudice, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal Capo dell'ufficio giudiziario, possa ricorrere avverso il provvedimento ad organo sovraordinato.

Ritenuto che nel procedimento di cui trattasi esistono i presupposti per porsi la stessa questione di legittimità costituzionale, per cui è opportuno sospendere il giudizio in attesa che la Corte costituzionale si pronunzi sulla questione.

P.Q.M.

Sospende il giudizio in attesa che sulla questione si pronunzi la Corte costituzionale.

Si comunichi alle parti questa ordinanza e quella allegata.

Acireale, 27 dicembre 2011

Il Giudice: STURIALE

ALLEGATO

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva nella causa civile n. 331/010 r.g. promossa da S.A.S. ACIGAS difesa dall'avv.to Patanè Ausilio Abramo del foro di Acireale (CT), contro Credito Siciliano S.p.a., difesa dall'avv.to Franco Merlino del foro di Acireale (CT), osserva quanto segue.

Il sottoscritto, giudice istruttore della causa, in data 27 settembre 2010 ha proposto al Presidente del Tribunale di Catania contemporaneamente:

1) Dichiarazione di astensione, motivata dalla esistenza di rapporti di credito e di debito con il Credito Siciliano spa, col quale intratteneva rapporti di credito e debito in relazione a conto corrente nonché a rapporti di investimento finanziario, in osservanza dell'obbligo sancito dall'art. 51, n. 3 cpc.

Questo stabilisce il detto obbligo sul solo presupposto della «esistenza» di «rapporti di credito o debito con una delle parti» senza riferimento al titolo e all'entità del credito o del debito e senza prevedere in questo caso l'autorizzazione del Capo dell'Ufficio giudiziario, che avrebbe concesso a questo la possibilità di effettuare un sindacato discrezionale sulla dichiarazione.

Non per niente la legge (art. 78 disp. att. cpc) parla a proposito della astensione obbligatoria di «dichiarazione» di astensione, mentre l'«istanza» di astensione riguarda i casi di astensione facoltativa per «gravi ragioni di convenienza», per i quali è prevista l'autorizzazione del Capo ufficio.

2) Istanza di astensione, motivata da «gravi ragioni di convenienza» (art. 51 ultimo comma cpc) in quanto i figli del sottoscritto erano soci azionisti del Credito Siciliano spa e pertanto i loro interessi coincidevano con quelli della banca parte in causa.

Orbene, è accaduto che il Presidente vicario del Tribunale con provvedimento del 4 ottobre 2010 ha rigettato la dichiarazione di astensione obbligatoria ex art. 51 n. 3 cpc, senza pronunziarsi sulla istanza di astensione facoltativa ex art. 51, ultimo comma (figli soci del Credito Siciliano).



Tale omissione veniva fatta presente dal sottoscritto con nota del 5 ottobre 2010, il Presidente vicario con nota del 6 ottobre 2010, stesa in calce a quella del sottoscritto, così disponeva: «V°, non luogo a provvedere, restando fermo il provvedimento del 4 ottobre 2010 con il quale si è negata l'autorizzazione per l'astensione, con rif. all'art. 51 n. 3 cpc», senza motivare in alcun modo il rigetto della istanza di astensione facoltativa ex art. 51 ultimo comma cpc di cui al n. 2.

La normativa.

L'art. 51 del c.p.c. prevede due tipi di astensione, quella obbligatoria e quella facoltativa. Regolate in modo diverso.

Per l'astensione obbligatoria:

a) la norma prevede alcune fattispecie di facilissima individuazione, costituenti un "numerus clausus" dato che qualsiasi altra fattispecie si può fare rientrare nella astensione facoltativa (per "gravi ragioni di convenienza") prevista dall'art. 51 ultimo comma (costituente norma di chiusura del sistema dell'astensione);

b) la norma prevede che in caso di astensione obbligatoria il giudice faccia una "dichiarazione di astensione" per la cui accettazione non è prevista la autorizzazione da parte del Capo dell'Ufficio (l'istanza di astensione e la conseguente autorizzazione sono invece previste per l'astensione facoltativa, per la quale occorre fare delle valutazioni circa l'esistenza delle "ragioni di convenienza" e circa la "gravità" delle stesse).

La situazione dal sottoscritto segnalata, relativa ai contratti di conto corrente e di investimenti finanziari che lo legavano al Credito Siciliano (da cui si originavano crediti e debiti reciproci) rientrava tra i casi di astensione obbligatoria.

Per questi il c.p.c. (art. 51 e art. 78 att.) non prevede (ripetesi) alcuna autorizzazione da parte del Presidente del Tribunale, ma solo una presa d'atto con la conseguente designazione del nuovo giudice.

Ciò stante la tassatività (nonché la semplicità) dei casi di astensione obbligatoria, previsti dalla legge, che, come non consentono interpretazioni estensive o analogiche, così non consentono interpretazioni restrittive.

Secondo la volontà del legislatore, chiaramente espressa nella norma, basta che sussista tra il giudice e qualsiasi altro soggetto (banche comprese) un rapporto obbligatorio di qualsiasi tipo da cui si originano o possono originarsi indifferentemente crediti o debiti di qualsiasi entità, per far scattare per il giudice l'obbligo dell'astensione e conseguentemente l'obbligo per il capo dell'ufficio giudiziario di designare altro giudice per la trattazione della causa.

La legge nei casi di astensione obbligatoria non prevede l'autorizzazione all'astensione da parte del capo dell'ufficio giudiziario proprio per evitare ogni discrezionalità da parte del capo ufficio, che sarebbe fonte di disparità di decisioni sia tra uffici diversi sia nell'ambito dello stesso ufficio tra capi ufficio diversi (ognuno si sentirebbe autorizzato a pensarla a modo proprio), con conseguente incertezza anche per il giudice che ha l'obbligo di astenersi.

Nella motivazione-tipo, con cui le dichiarazioni di astensione del sottoscritto sono state di recente rigettate, la pretesa inoffensività dei detti rapporti fra giudice e banca viene argomentata con la "normalità" dei detti rapporti, rientranti nei servizi resi dalla banca "nei confronti di una indeterminata clientela".

Senonché, il punto non è che il giudice sia uno dei tanti clienti a cui la banca fornisce normalmente i propri servizi di conto corrente o finanziari, ma è che il giudice costituisce un cliente "particolare", che, esercitando importanti e delicate funzioni, potrebbe (e basta solo la possibilità) esercitare pressioni sulla banca (ad es. per ottenere condizioni più favorevoli rispetto alla normale clientela, nell'ambito della discrezionalità che la banca ha, agendo in regime di libera concorrenza) ovvero potrebbe ricevere pressioni dalla banca nei casi in cui egli sia debitore della banca.

Con conseguente pregiudizio del valore dell'imparzialità (nel caso del conseguimento dell'obiettivo delle pressioni) ovvero del valore della immagine di imparzialità, anche se non ci fosse alcuna pressione né alcun conseguimento dell'obiettivo della pressione, essendo sufficiente a pregiudicare (agli occhi delle parti in causa e dei cittadini in generale) l'immagine di imparzialità del Giudice la semplice possibilità (prospettazione) dell'esercizio di una pressione da parte della banca sul giudice o da parte del giudice sulla banca.

In definitiva, ad avviso del sottoscritto non c'è alcuna valida ragione per fare eccezione alla regola dell'obbligo di astensione nel caso dei normali rapporti obbligatori del giudice con poteri forti come sono le Banche, rapporti che potrebbero rivestire notevole importanza economica. Se si dovesse ammettere che i detti rapporti di obbligazione tra giudice e banca debbano essere esclusi dall'obbligo di astensione, perché si tratta di servizi normalmente resi a una "indeterminata clientela" (come motivato nel provvedimento di rigetto), a tale conclusione dovrebbe poi giungersi anche per la miriade di rapporti obbligatori che il giudice intrattiene con esercizi commerciali, enti, uffici, professioni, arti e mestieri che offrono i propri normali servizi ad un pubblico di utenti e di consumatori; con la conseguenza che la previsione di astensione di cui all'art. 51 n. 3 (rapporti obbligatori da cui nasce credito o debito) diventerebbe per i giudici del tutto marginale ed eccezionale.



Il contrario di ciò che il legislatore ha voluto con una espressione appositamente generica ed onnicomprensiva (“rapporti di credito o di debito con una delle parti o alcuno dei suoi difensori”).

La giurisprudenza disciplinare del C.S.M. in materia di rapporti tra giudice e banche.

Il CSM ha ritenuto la sussistenza dell’illecito disciplinare di un sostituto procuratore (in questo caso l’astensione è addirittura facoltativa) il quale da oltre due anni si autoassegnava e gestiva (omettendo di astenersi) numerosi procedimenti penali nei confronti di istituti di credito di cui era debitore o di cui diveniva debitore nel corso del procedimento”.

Sentenza 15 aprile 1994; proc. nn. 3 e 29/93.

Ugualmente:

a) per un giudice civile che aveva rapporti di debito con una banca consistiti in uno scoperto eccedente quello consentito sulla base del conto corrente (Sentenza n. 86/2004);

c) per un g.i.p. che aveva ottenuto fidi che avevano provocato una situazione debitoria nei confronti della banca (Sentenza n. 144/2005);

d) per un sostituto procuratore che aveva “rilevanti scoperti bancari” (Ordinanza n. 1/1993);

e) per un giudice che si era indebitato con una banca, con conseguente ingente esposizione finanziaria, per salvare il figlio dai debiti (Sentenza 103 del 1993);

f) per un giudice che aveva rapporti economici con vari istituti bancari verso i quali era debitore (sentenza 114 del 1999);

g) per un giudice che, pur essendo debitore di una banca per un mutuo chirografario di 20 milioni, non avvertiva il dovere di astenersi dal trattare procedimento penale a carico di dirigenti della banca - Sentenza n. 114 del 1999;

h) per un sostituto procuratore che aveva ottenuto da una banca un finanziamento senza garanzie e la concessione di uno “scoperto di conto corrente” garantito da trattativa per l’acquisto di un immobile - Sentenza n. 24 del 1999.

L’ampia casistica di cui sopra dimostra che anche un semplice rapporto di conto corrente ovvero un rapporto di tipo finanziario può nascondere situazioni di estrema gravità.

Il giudice, che dichiara di astenersi, non è obbligato a fornire particolari della sua situazione creditoria o debitoria nei confronti di persona fisica o giuridica parte della causa, per due ragioni semplicissime:

1°) perché la norma di cui all’art. 51 n. 3 cpc non lo richiede (gli richiede solo di dichiarare l’esistenza di rapporti di debito o credito, senza altra indicazione);

2°) per la tutela della privacy del magistrato (già avvertita dal legislatore del 1940 e che ora ha trovato più ampia tutela nella apposita legge sulla privacy);

Il magistrato non è tenuto ad esporre al Capo Ufficio ed alle parti (visto che la dichiarazione e la istanza di astensione e il relativo provvedimento del Capo Ufficio finiscono nel fascicolo d’ufficio: art. 79 disp. att. cpc) la propria situazione patrimoniale nei confronti della banca né ad autoaccusarsi di fatti che potrebbero penalmente o disciplinarmente rilevanti.

Secondo un noto detto latino: «nemo detegere se tenetur».

L’ipotesi in cui familiari del giudice siano soci della banca parte in causa.

Alle dichiarazioni di astensione obbligatoria (per rapporti obbligatori con il Credito Siciliano) il sottoscritto ha aggiunto istanza di astensione facoltativa ex art. 51 ultimo comma cpc, facendo presente che i propri figli sono azionisti e quindi soci del Credito Siciliano. La detta istanza è stata rigettata senza motivazione.

Forse per la difficoltà di motivare il rigetto dell’istanza.

Non si può non essere d’accordo sul fatto che sarebbe gravemente sconveniente che un giudice tratti cause in cui sono parte i figli.

Ma lo stesso deve ritenersi quando i figli sono cointeressati nella causa in quanto (ad esempio) soci della banca parte in causa ovvero condomini del condominio parte in causa.

Ciò che conta al fine dell’astensione (per gravi ragioni di convenienza) non è la forma (cioè che i figli non sono formalmente parti in causa), ma la sostanza, cioè che i figli sono legati ad una parte (nel caso in esame alla banca, ma lo stesso dicasi per un condominio) da una comunanza di interessi, per cui, quando il giudice giudica sugli interessi della parte, giudica anche sugli interessi dei propri figli, coincidenti cogli interessi della parte.

La mancata tutela dell’interesse del magistrato, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal capo dell’ufficio giudiziario.

La violazione degli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione.



La materia della astensione del giudice è particolarmente delicata e merita l'attenzione della Corte costituzionale non solo nel campo penale (ove più volte è intervenuta) ma anche nel campo civile, in quanto:

- comporta il coinvolgimento della immagine sia del Giudice che dell'Amministrazione;
- comporta possibili conseguenze sul piano disciplinare per i Giudici che non si astengono;
- comporta per i giudici, che si astengano ma la cui dichiarazione o istanza non venga accolta, di restare esposti alla eventuale riconsuazione e, anche in caso di mancata riconsuazione o rigetto della riconsuazione, al sospetto di mancanza di imparzialità.

Il che vulnera la fiducia che parti e cittadini tutti debbono poter nutrire nella imparzialità dei giudici.

L'istituto dell'astensione non mira (secondo unanime pensiero) soltanto ad assicurare la effettiva imparzialità del giudice, cioè che il giudice sia imparziale, ma anche a garantire che il giudice appaia imparziale, ossia che non possa esserci in nessuna delle parti ed in genere nei cittadini neppure il dubbio sull'imparzialità del giudice.

Sono coinvolti, come detto, l'interesse dell'Amministrazione Giudiziaria e l'interesse delle parti, ma anche l'interesse del giudice (alla propria immagine di imparzialità e al proprio onore).

I giudici hanno normalmente doti morali tali da indurli a comportarsi in modo imparziale anche nel caso di non accoglimento della dichiarazione o istanza di astensione o di rigetto della istanza di riconsuazione.

Ma non è questo il punto: il punto è che è in gioco anche l'immagine dell'imparzialità del giudice, che potrebbe essere compromessa ugualmente nel caso di non accoglimento della dichiarazione o istanza di astensione: infatti, chi potrà togliere dalla mente di una delle parti o dei cittadini, che i legami di interessi con la banca sia del magistrato che dei suoi figli possano avere influito sulla decisione?

Il Capo dell'Ufficio giudiziario dovrebbe avere a cuore l'interesse dell'Amministrazione che rappresenta e ad un tempo l'interesse del giudice all'immagine di imparzialità, costituente una delle componenti dell'onore e della dignità professionale del magistrato.

Il legislatore del 1940 ha presunto che il Capo ufficio fosse in grado di tutelare anche l'interesse del giudice e per tale ragione non ha previsto per il giudice alcun rimedio giuridico contro la possibilità che i suoi interessi morali non fossero tutelati dal Capo ufficio, neppure potendo immaginare che un Capo ufficio potesse non accogliere una legittima dichiarazione di astensione obbligatoria (come l'esistenza di complessi rapporti obbligatori con la banca parte in causa) ovvero una istanza di astensione facoltativa di gravità eccezionale (quale il caso che i figli del giudice fossero soci azionisti della banca parte in causa).

Quando ciò accade, come nel caso limite in esame, manifestandosi una divergenza tra l'interesse dell'Amministrazione giudiziaria espresso in concreto dal Capo dell'ufficio giudiziario e l'interesse morale del giudice, in tal caso si comprende perché l'interesse del giudice a vedere accolta la sua dichiarazione o istanza sia meritevole di tutela giuridica, avvertendosi la necessità di uno strumento giuridico che offra al giudice la possibilità di tutelare il detto suo interesse. Tale esigenza non poteva essere sentita dal Legislatore che approvò nel 1940 il codice di procedura civile, il quale, per note ragioni, privilegiava la autorità del Capo dell'ufficio.

Ma si sente oggi, per merito anche della Costituzione repubblicana, che contiene norme che ha consentito una evoluzione della società italiana secondo modelli più sensibili verso le esigenze dei cittadini (vedi, ad esempio, quel che è avvenuto in tema di tutela della privacy).

Costituzione che, nel caso di cui trattasi, contiene delle norme che consentono o (meglio) impongono l'ampliamento della tutela del valore della imparzialità.

Nel senso della tutela anche dell'interesse del magistrato che si astiene.

L'art. 24 stabilisce che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi».

L'art. 111 stabilisce che «ogni processo si svolge davanti ad un giudice terzo ed imparziale».

L'art. 113 stabilisce, infine, che tale tutela «non può essere esclusa o limitata ... per determinate categorie di atti».

Principi, questi, che tutelano la imparzialità del giudice non solo ex post, ma anche ex ante, in fase prodromica o prognostica, evitando cioè che si concretizzi il pericolo di lesione del valore di cui trattasi, esigendo che sia assicurata anche l'apparenza di imparzialità del giudice, che sia offerta alle parti ed ai cittadini l'immagine di un giudice imparziale.

Che poi è la volontà del legislatore del 1940, come si ricava dai casi di astensione obbligatoria, previsti nell'art. 51 cpc, che sono casi di presunto pericolo che può far venir meno la terzietà del giudice, anche se tale effetto non ne è conseguenza necessaria, ma solo possibile o probabile.



Conclusioni

Poiché il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 51 e segg. c.p.c.

Poiché, inoltre, la detta questione di legittimità nel caso in esame non è manifestamente infondata; apparendo, al contrario, evidente che la normativa vigente in tema di astensione violi gli artt. 24 e 111 e 113 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che il giudice, la cui dichiarazione o istanza di astensione non sia stata accolta dal Capo dell'ufficio giudiziario, possa ricorrere ad Organo sovraordinato avverso il provvedimento del Capo dell'ufficio.

P.Q.M.

Ordina che a cura della cancelleria la presente Ordinanza sia notificata

- alle parti in causa e per esse ai difensori che le rappresentano;*
- al Presidente del Consiglio dei Ministri, presso la sede della Presidenza del Consiglio in Roma;*

Ordina che la presente Ordinanza sia comunicata dal cancelliere

- al Presidente del Senato della Repubblica;*
- al Presidente della Camera dei Deputati.*

Dispone che, dopo i suddetti adempimenti, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Acireale, 7 novembre 2011

Il Giudice: STURIALE

12C0159

N. 73

Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale di Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria - sul ricorso proposto da Cappello Gabriella contro Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ordinamento giudiziario - Magistratura - Lavoratrici madri - Corresponsione dell'indennità giudiziaria nel periodo di astensione dal lavoro per maternità e puerperio - Esclusione per il periodo anteriore all'entrata in vigore della legge n. 331/2004 - Violazione del principio di uguaglianza per la disparità di trattamento rispetto al personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie - Lesione di diritto fondamentale della persona - Violazione dei principi di tutela della famiglia e dei minori - Violazione del principio di tutela delle lavoratrici madri - Richiamo all'ordinanza della Corte n. 347/2008 di manifesta infondatezza di questione analoga, ritenuta superabile dal giudice rimettente in considerazione degli ulteriori parametri evocati.

- Legge 19 febbraio 1981, n. 27, art. 3, comma 1; legge 30 novembre 2004, n. 311, art. 1, comma 325.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31 e 37.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 637 del 2007, proposto da: Cappello Gabriella, rappresentata e difesa dagli avv. Guido Barbaro, Raffaella Pugliano, con domicilio eletto presso Attilio Bandiera Avv. in Reggio Calabria, via De Nava, 134;

Contro Ministero della Giustizia, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata per legge in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15; Direzione Generale dei Magistrati, Direzione Provinciale del Tesoro di Reggio Calabria; Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distr.le dello Stato, domiciliata per legge in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15, per il riconoscimento del diritto della ricorrente alla



restituzione dell'indennità giudiziaria di cui all'art. 3, comma 1, della l. n. 27 del 19.2.1981, così come modificato dall'art. 1, comma 325, della legge 30.12.2004, n. 311, relativa al periodo di assenza obbligatoria di cui all'art. 4 della l. 1204/1971, oggi disciplinata dagli artt. 16 e 17 del d.lgs. 151/2001, indebitamente trattenuta dalla Direzione provinciale dei Servizi vari del Tesoro di Reggio Calabria e per la condanna delle Amministrazioni resistenti alla restituzione dell'indennità non corrisposta alla ricorrente durante i periodi meglio indicati in atti.

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 e del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2011 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ricorre la dott.ssa Gabriella Cappello, magistrato in servizio presso il Tribunale di Reggio Calabria, con funzione di giudice, per ottenere il riconoscimento del proprio diritto alla restituzione dell'indennità giudiziaria di cui all'art. 3 comma 1 della l. n. 27 del 19/2/1981, così come modificato dall'art. 1, comma 325 della legge 311/2004, relativa al periodo di assenza obbligatoria di cui all'art. 4 della l. 1204/71, oggi disciplinata dagli artt. 16 e 17 del d.lgs. 151/2001, e conseguente condanna delle Amministrazioni resistenti alla restituzione dell'indennità non corrisposta relativamente ai periodi meglio specificati in atti, oltre accessori come per legge (rivalutazione monetaria e degli interessi legali dal dovuto e fino al soddisfo).

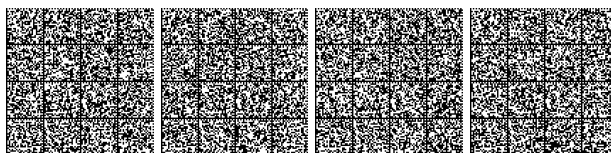
La ricorrente documenta che l'importo delle somme trattenute nei periodi di astensione obbligatoria dal servizio per maternità (e segnatamente dal 24.11.2001 al 24.04.2002 e dal 5.07.2003 al 5.12.2003) per un importo pari ad 8.601,84 (comunicazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Direzione Territoriale di Reggio di Calabria del 2 settembre 2010 prot. n. 020003).

Si sono costituite le Amministrazioni intimare che resistono al ricorso di cui chiedono il rigetto.

Alla pubblica udienza del 20 dicembre 2012 la causa è stata trattenuta in decisione.

La risoluzione della controversia dipende da una unica questione di diritto, costituita dalla natura retroattiva o non retroattiva della modifica che all'art. 3, primo comma, della l. 27/1981, ha apportato l'art. 1 comma 325 della l. 311/2004.

Sul punto, il Tribunale ne aveva riconosciuto la retroattività con numerose sentenze (v. per tutte, 25 marzo 2010 n. 310), le cui argomentazioni, però, non hanno trovato la condivisione del giudice di appello (Consiglio di Stato, sent. 16 settembre 2011, n. 5238), il quale non ha neppure ravvisato nelle norme in esame quegli specifici dubbi di compatibilità costituzionale che, pure, la parte ricorrente aveva in quella sede prospettato. Più precisamente, il Consiglio di Stato, dopo aver richiamato le pronunzie della Corte Costituzionale che hanno rigettato le questioni di legittimità costituzionale della norma in esame, ha concluso affermando che non vi sarebbero ragionevoli margini per una interpretazione che deponga per l'attribuzione dell'emolumento in relazione ai periodi antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 311/04. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, "la norma di cui all'art. 1, comma 325, della legge n. 311/2004 non è suscettibile di avere efficacia retroattiva e la disposizione recata dall'art. 3 della legge n. 87 del 1981, con riguardo al periodo precedente l'entrata in vigore della novella in questione (1° gennaio 2005) non consente sotto alcun versante interpretativo la corresponsione dell'indennità di cui si controverte." A fronte della richiesta di parte ricorrente di rimettere la questione alla Corte Costituzionale perché si pronunci "sia in relazione ai lavori parlamentari della legge ti.311 /2004 dai quali emergerebbe il chiaro intento del legislatore di correggere la portata discriminatoria dell'originaria norma recata dall'art. 3 della legge n. 27181 sia con riferimento al profilo di disparità di trattamento tra donne magistrato riguardo all'aspetto temporale del periodo di astensione obbligatoria (anteriore o successivo al 2005)" il Consiglio di Stato statuisce che "siffatta domanda va disattesa in quanto muove da una impostazione genetica del problema del tutto errata, quella di ritenere che la novella del 2004 vada ad incidere su un substrato normativo ingiustificatamente penalizzante, con lo scopo di rimuovere ab initio situazioni ostative alla piena applicazione di un principio per così dire paritario" e chiarisce che "La scelta effettuata dal legislatore con la finanziaria per l'anno 2005 è sì innovativa, nel senso che immette per la prima volta nell'ordinamento una norma attributiva del riconoscimento del diritto in questione, ma non va a porre rimedio ad alcunché, perché non esistono a monte situazioni omologhe a fronte di un diversificato trattamento economico, come tali abbisognevole di un intervento correttivo e/o eliminativo; parimenti, la norma non va a modificare disposizioni che, peraltro, sono state ritenute esenti da profili di incostituzionalità e che quanto alla sua portata precettiva non può avere una efficacia retroattiva e neppure dare luogo a disparità di trattamento".



Ciò posto, il Collegio non può che disattendere le argomentazioni odierne della parte ricorrente, tese a reintrodurre ulteriori argomenti di valutazione della portata retroattiva della norma in esame, dal momento che, pur se condivisibili in questa sede, l'orientamento consolidato del giudice di appello ne decreterebbe la sicura riforma.

Tuttavia, l'orientamento del giudice di appello non può essere condiviso quanto al giudizio implicito di manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale che era stata già proposta nel giudizio conclusosi con la sentenza prima richiamata, e che, nella odierna sede, non può che essere sollevata d'ufficio, essendo rilevante e non manifestamente infondato.

A tale proposito, si osserva quanto segue.

Sulla rilevanza della questione.

Il Tribunale, prendendo atto dell'orientamento del proprio esclusivo giudice di appello, che assume come "diritto vivente", osserva che la questione di costituzionalità di cui trattasi riveste necessariamente carattere di rilevanza al fine della decisione definitiva sulle domande introdotte con i gravami in esame.

Come reiteratamente affermato dalla Corte Costituzionale, deve ritenersi rilevante e quindi ammissibile la questione di costituzionalità di una norma di legge allorché il giudice remittente, pur mostrando di non condividere l'interpretazione consolidatasi nella giurisprudenza, non ne pretende una revisione sul piano ermeneutico, bensì, assumendo proprio quella interpretazione come "diritto vivente", ne chiede una verifica sul piano della costituzionalità (che pacificamente rientra nel sindacato della Corte: cfr. Sent. n. 188 del 23 maggio 1995, n. 58 del 24 febbraio 1995, n. 110 del 6 aprile 1995, n. 345 del 21 luglio 1995).

La stessa Corte ha, del resto, significativamente precisato che la questione di legittimità costituzionale è validamente posta anche quando il giudice *a quo*, affermando motivatamente di dubitare dell'orientamento giurisprudenziale prevalente o dominante, ritiene di dovere applicare la disposizione contestata in un diverso od opposto significato normativo, sempreché l'interpretazione offerta non risulti del tutto implausibile ovvero arbitraria (Corte Cost. sent. n. 58/1995, punto 2 della motivazione che richiama numerosi precedenti giurisprudenziali della medesima Corte; ord. TAR Sicilia, III, 35/1996).

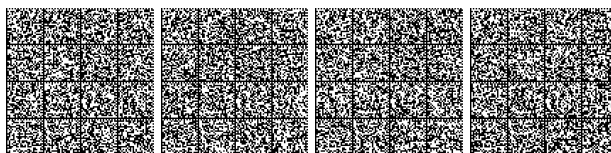
Pur avendo il Tribunale più volte espresso il proprio convincimento circa la natura retroattiva della disposizione in esame, il Collegio non può non muovere dalla constatazione del suesposto orientamento ermeneutico del giudice di appello che fa propria la diversa lettura della norma come non retroattiva, con le logiche ed inevitabili conclusioni affermative in ordine alla sussistenza del primo requisito prescritto dalla legge (la rilevanza della questione) affinché il giudice *a quo* possa sollevare questioni di costituzionalità.

La rilevanza della questione ai fini del decidere è dunque di palese evidenza: la norma in esame va interpretata come non retroattiva alla luce del "diritto vivente" rappresentato dall'orientamento del giudice di appello, per la tassatività e perentorietà delle motivazioni cui la decisione richiamata e le altre consimili è affidata.

Dunque, rappresenta una regola introdotta nell'Ordinamento con effetto innovativo e, come tale, che dispone per l'avvenire. Ne dovrebbe conseguire il rigetto del gravame, se non fosse che il Collegio dubita della sua compatibilità costituzionale per le ragioni che si esporranno immediatamente a seguire.

Sulla non manifesta infondatezza.

Il Collegio non ignora che la giurisprudenza della Corte Costituzionale è ferma nel ritenere non illegittima costituzionalmente la previsione antevigente, secondo la quale l'astensione obbligatoria per maternità sospende il trattamento economico relativo all'indennità giudiziaria e che, in proposito, ha affermato che "è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, l. 19 febbraio 1981 n. 27, nel testo anteriore alla modifica introdotta dall'art. 1, comma 325, l. 30 dicembre 2004 n. 311, censurato, in riferimento all'art. 3, comma 1, Cost., nella parte in cui, per il personale della magistratura, esclude la corresponsione dell'indennità giudiziaria nel periodo di astensione obbligatoria per maternità. Non è infatti configurabile una irrazionale disparità di trattamento tra i magistrati e il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, trattandosi di posizioni e funzioni diverse, né una irrazionale disparità di trattamento per il solo fatto che da tale raffronto discende una quantificazione diversa delle rispettive prestazioni, non essendo neanche possibile dedurre dall'intervento dell'art. 1, comma 325, l. n. 311 del 2004 a favore dei magistrati assenti per maternità, l'intento del legislatore di rimuovere una situazione di illegittima disparità di trattamento, in quanto la novella citata costituisce la manifestazione della discrezionalità del potere legislativo nel collocare nel tempo le innovazioni normative (Corte Cost. Corte costituzionale, 14 maggio 2008, n. 137). Tuttavia, ad avviso del Collegio,



sussistono i presupposti per investire nuovamente la Corte Costituzionale dell'esame della questione, nell'auspicio di un ripensamento e della elaborazione di una soluzione più aderente alle specifiche esigenze di tutela dei valori costituzionali che si espongono a seguire.

Nella fattispecie esaminata dalla Corte nel corso del giudizio conclusosi con la sentenza n. 137/2008 era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della l. 19 febbraio 1981, n. 27 nel testo risultante anteriormente alla modifica operata con l'art. 1, comma 325 della l. 311/2004, esclusivamente per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo specifico della disparità di trattamento tra il personale di magistratura ed il personale addetto alle cancellerie ed agli uffici giudiziari.

Ad avviso del Collegio la fattispecie normativa è sospetta di incostituzionalità per molteplici profili ulteriori e diversi rispetto a quelli già a suo tempo denunciati e ritenuti manifestamente infondati dalla Corte.

1) Disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta. Violazione artt. 2 e 3 della Costituzione.

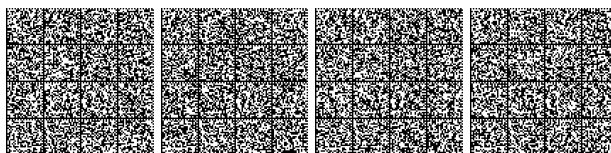
1.1) Ad essere sospetta di incostituzionalità non è solo la norma di cui all'art. 3, primo comma, della l. 19 febbraio 1981, n. 27 nel testo risultante anteriormente alla modifica operata con l'art. 1, comma 325 della l. 311/2004, ma quest'ultima norma, nella parte in cui, secondo "diritto vivente", è interpretata nel senso che non ha reso retroattivo il riconoscimento della spettanza dell'indennità giudiziaria al personale in congedo per maternità in periodi anteriori alla sua entrata in vigore. Così facendo, è stato violato il precetto di cui all'art. 3 della Costituzione, perché è stata introdotta una manifesta disparità di trattamento all'interno del personale di magistratura, arbitrariamente suddiviso in ragione del periodo temporale della astensione per maternità, nonostante l'identità di situazioni di tutela e l'identità di funzioni giurisdizionali svolte.

1.2) La disparità di trattamento operata dal combinato disposto dell'art. 3, primo comma, l. 27/1981 e dall'art. 1, comma 325, l. 311/2004, è particolarmente grave ed inaccettabile laddove si consideri che l'indennità giudiziaria nel periodo anteriore all'entrata in vigore del predetto art. 1, non è riconosciuta al personale in astensione per maternità, ma, nel medesimo periodo di tempo, è riconosciuta ai magistrati collocati fuori ruolo per incarichi extra-giudiziari (si rinvia, relativamente al periodo temporale di riferimento, alla circolare del C.S.M., n. 7365 del 27 aprile 1994, successivamente modificata, ed al quadro normativo ivi richiamato con particolare riferimento agli artt. 196 e 210 ord. giud. R.D. 30 gennaio 1941 n. 12), i quali non prestano la propria attività nell'ambito di quelle specifiche funzioni giurisdizionali al sollievo delle quali l'indennità è istituita. Il collocamento in fuori ruolo per incarichi extra giudiziari o incarichi speciali, invero non è espressamente elencato nell'art. 3, primo comma, l. 27/1981 tra le condizioni — tassativamente elencate e di stretta interpretazione avendo natura di eccezione rispetto alla regola generale — di aspettativa, astensione facoltativa, congedo o sospensione dal servizio, da escludersi ai fini del computo dell'indennità (a mente della disposizione citata l'indennità è da "corrispondersi in ratei mensili con esclusione dei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di astensione facoltativa previsti dagli articoli 32 e 47, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa").

1.3) La disparità di trattamento e l'ingiustizia manifesta della diversa condizione dei medesimi magistrati si apprezzano maggiormente se si considera che, nella prassi concreta degli uffici giudiziari, il periodo in astensione non diminuisce la quantità di lavoro che il magistrato interessato è chiamato ad assicurare: in assenza nell'ordinamento giudiziario ordinario di un sistema di commisurazione oggettiva individuale della quantità di affari che possono essere trattati da ciascun magistrato e sussistendo l'automatica iscrizione a ruolo di tutte le cause radicatesi nel periodo di astensione per maternità, l'assenza del magistrato dall'ufficio giudiziario — nella nota situazione di carenza di organico in cui versano numerosi uffici giudiziari, tra i quali quello di appartenenza della ricorrente — si traduce solitamente in un mero differimento delle cause a ruolo, che dovranno comunque essere trattate al rientro dall'aspettativa.

Di conseguenza, viene concretamente a mancare la corrispondenza tra l'indennità giudiziaria e gli oneri connessi all'attività giudiziaria, perché a parità di affari trattati, i magistrati in aspettativa percepiscono una indennità minore di quelli non in aspettativa e dovranno anche, al loro rientro in servizio, "scontare" la maggiore difficoltà di recuperare l'arretrato nel frattempo accumulatosi.

1.4) Ulteriore profilo di manifesta disparità di trattamento "interna" alla norma è ravvisabile nell'elencazione delle ipotesi di esclusione: esse sono tutte accumulate da una circostanza di riferibilità della condizione di temporaneo mancato esercizio delle funzioni giudiziarie a scelta del magistrato (congedo straordinario o aspettativa).



Anche l'astensione facoltativa ex artt. 32 e 47, commi 1 e 2, del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 è frutto di un libero apprezzamento del genitore, finalizzato alla cura della prole; la sospensione per qualsiasi causa è, infine, ipotesi residuale che raccoglie le circostanze relative, ad esempio, a misure disciplinari il cui mancato computo ai fini dell'indennità giudiziaria è comunque sorretto da un criterio oggettivo.

Nella pur doverosa considerazione dei margini di discrezionalità politica del legislatore, è dunque certamente irrazionale l'inclusione dell'aspettativa obbligatoria per maternità tra i periodi di esclusione del servizio dal computo della indennità giudiziaria, perché non sussiste una possibilità di scelta per il genitore magistrato tra l'astenersi o meno dal lavoro, né può ravvisarsi in essa alcuna ipotesi anche latamente sanzionatoria o disciplinare.

2) Violazione dell'art. 2, 3, 30, 31 e 37 della Cost.

In un contesto etico e sociale caratterizzato da una forte tendenza alla dissociazione tra dimensione personale-affettiva ed ambiente produttivo (già di per sé contrastante con il modello sociale che l'art. 2 della Costituzione presuppone, essendo quest'ultimo volto alla tutela della persona umana nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, quindi in una accezione di unitarietà individuale della persona umana), il disconoscimento dell'indennità giudiziaria per il periodo di astensione obbligatoria per maternità assume una forte e chiara connotazione simbolica, che è lesiva dei diritti della persona e dell'individuo e di quella specifica tutela che va riservata alla donna lavoratrice.

Al di là dell'entità economica del diritto che si vuole fare valere, ciò che preme al Collegio di sottolineare è che, nel quadro normativo appena descritto, tale negazione ha valore di principio ed equivale ad affermare una completa separazione tra la dimensione umana più intima e personale del magistrato-genitore e l'adempimento dei suoi doveri istituzionali, ai fini dei quali la prima è prospettata — *ex lege* — come irrilevante.

Si tratta, in sostanza, di un contesto normativo che si fa vettore (significativo per la sua rilevanza) di un vero e proprio disvalore, e cioè dell'irrelevanza della dimensione personale affettiva (che si esprime al massimo grado nella generazione della prole) nel contesto dello "status" di magistrato, al quale l'indennità è collegata e del quale, in tale veste, essa assurge a simbolo dell'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del magistrato-genitore.

Ciò contrasta con la tutela della dignità dell'individuo, sia di per sé che nelle due formazioni sociali in cui si realizza, ovvero la famiglia ed il contesto lavorativo, che è invece obbligo della Repubblica ex art. 2 della Costituzione assicurare.

Altrettanto lesa è la dimensione valoriale della famiglia e della genitorialità, rilevante ex art. 29 e 30 della Costituzione, nonché lo sforzo delle Istituzioni della Repubblica di assicurare quella sostanziale tutela dei minori cui l'art. 31 della Costituzione le impegna.

3) Violazione dell'art. 2 e 3 della Costituzione sotto altro profilo - Conflitto con la "mens legis" come risultante dai lavori parlamentari di preparazione della legge n. 311/2004.

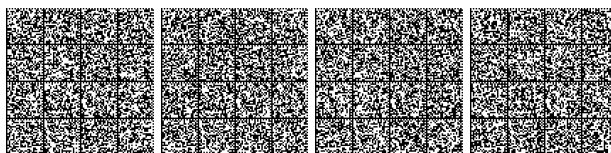
Le norme in esame regolano degli effetti di un fatto generatore (status di magistrato), senza incidere su di esso, bensì sulle conseguenze che ne derivano (indennità giudiziaria).

3.1) Come più volte evidenziato in altre pronunce, dai lavori parlamentari della legge n. 311/2004 emerge il chiaro intento del legislatore di correggere la portata discriminatoria dell'originaria norma recata dall'art. 3 della legge n. 27/1981 (cfr. TAR Reggio Calabria, 24 marzo 2010, n. 302 ed altre).

Ciò non consente di aderire alla soluzione ermeneutica dell'irretroattività della norma ed il Collegio auspica che la Corte rimediti criticamente quanto ritenuto nell'ordinanza n. 137/2008, sopra richiamata, ove si nega l'esistenza di quella disparità di trattamento che invece, come emerge dai lavori preparatori, è stata espressamente contemplata dal legislatore, allorché ha posto in essere la l. n. 311/2004, con intento correttivo di una distorsione all'epoca in atto, esplicitamente riconosciuta.

In tal senso, i proponenti hanno espressamente avuto di mira lo scopo di colmare le disparità di trattamento non solo tra magistrati e personale di cancelleria, ma anche all'interno della stessa categoria dei magistrati, laddove si verificano situazioni, inaccettabili, per cui un magistrato in servizio che si trova in astensione obbligatoria perde l'indennità e lo stesso magistrato, se lascia il servizio in quanto distaccato a funzioni amministrative, la mantiene.

Invero, ciò che appare maggiormente criticabile, è la affermazione secondo la quale la novella legislativa rappresenterebbe solo la "la manifestazione della discrezionalità del potere legislativo nel collocare nel tempo le innovazioni normative". Infatti, poiché viene modificata una norma esistente, solamente quanto agli effetti di una situazione giuridica che resta immutata nel proprio fatto costitutivo (l'essere magistrato) e nello status di cui viene diversamente regolata una



specifica modalità di tutela (la cui fonte generatrice resta, immutata, la previsione di cui alla legge 27/1981), quest'ultimo novum normativo non può che essere riferito agli effetti di quello status, con conseguente obbligatoria applicazione della norma a tutte le situazioni giuridiche non compiutamente definitesi sotto l'imperio della precedente normativa.

In altri termini, non potrebbe non essere riconosciuta natura di "jus superveniens" alle norme che disciplinano fattispecie i cui effetti non sono esauriti alla data di entrata in vigore, purchè non sia modificato il relativo fatto o presupposto generatore del diritto.

Peraltro, come anticipato sopra, appare fondamentale ai fini della ricostruzione dell'istituto la "mens legis" che è illuminata dai lavori parlamentari, nei quali si legge chiaramente l'intento dei proponenti di eliminare una irrazionale disparità di trattamento tra il personale di magistratura ed il personale addetto alle cancellerie degli uffici giudiziari, al quale l'indennità è stata estesa proprio per "assimilazione" funzionale: nei lavori parlamentari si evidenzia come l'attribuzione della indennità è stata "scollegata" dall'ambito del rischio professionale e le è stata riconosciuta natura retributiva (e si richiama la decisione del Consiglio di Stato di cui alla sent. n. 27/1983), per poi essere riconosciuta normativamente ai magistrati ordinari distaccati per funzioni amministrative (così come ai magistrati del Consiglio di Stato, dei TTAARR, Corte dei Conti, Tribunali militari, *ex lege* 425/1984), oltre che delle cancellerie e segreterie giudiziarie e delle magistrature speciali (legge 221/1988).

Nei limiti in cui è interpretabile come non retroattiva, la norma diviene causa di una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altre ipotesi normative di struttura analoga, nelle quali si è riconosciuto l'applicabilità della nuova disposizione a fattispecie verificatesi anteriormente alla sua entrata in vigore, applicandola ai giudizi in corso: si pensi alla disciplina delle mansioni superiori di cui all'art. 56, comma 6, del d.lgs. 29/93, come "innovata" dall'art. 15 del d.lgs. 387/1998 (Cass. civ. sez. lav. 8 gennaio 2004, n. 91), o alla disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio (1. 898/1970, Cass. 5 maggio 1999, n. 4462).

Per le suesposte considerazioni, a norma dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, l. 27/1981 e dall'art. 1, comma 325, l. 311/2004, in combinato disposto tra loro, rispetto agli artt. 2, 3, 30, 31 e 37 della Costituzione, va disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale per la risoluzione della questione incidentale di costituzionalità di cui trattasi, disponendosi conseguentemente le sospensione del giudizio e riservando al definitivo ogni altra statuizione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria, visto l'art. 23 della l. 11.3.1953, n. 87 dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, l. 27/1981 e dall'art. 1, comma 325, l. 311/2004, in combinato disposto tra loro, in relazione agli artt. 2, 3, 30, 31 e 37 della Costituzione, sospende il giudizio in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale perché si pronunci sulla questione di legittimità costituzionale della norma di legge sopraindicata.

Riserva ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale davanti alla Corte Costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: LEOTTA

Il consigliere: CARUSO

Il primo referendario, estensore: GATTO COSTANTINO



N. 74

Ordinanza del 1° febbraio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale di Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Caruso Giuseppe, Veltri Giulio e Zonno Désirée contro Presidenza del Consiglio dei ministri e Consiglio di Stato.

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) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

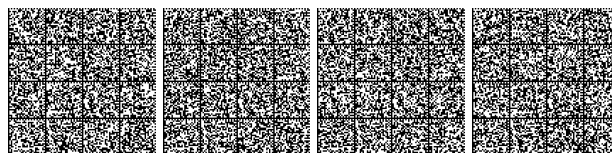
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113.

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 si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - 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 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21 e 22.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in tema di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Modalità di erogazione dell'indennità di buonuscita, indennità premio di fine servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta una tantum comunque spettante a seguito della cessazione, a vario titolo, dell'impiego - Irragionevolezza - Lesione del principio di certezza del diritto - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione (anche differita) proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 564 del 2011, proposto da: Giuseppe Caruso, Giulio Veltri e Désirée Zonno, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Stefano Tarullo e Sandro Campilongo, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. in Reggio Calabria, viale Amendola, 8/B;

Contro Presidenza del Consiglio dei Ministri e Consiglio di Stato, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distr.le dello Stato, domiciliata per legge in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15;

Per l'annullamento previa rimessione degli atti alla corte costituzionale, del diritto dei ricorrenti alla percezione del trattamento retributivo nella sua interezza e con esclusione dell'applicazione delle norme del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»); e la conseguente condanna ex artt. 30 e 34, comma 1, lettera c) C.P.A., delle Amministrazioni resistenti, in solido o secondo le rispettive responsabilità e competenze, alla corresponsione delle somme dovute *ut supra*, con rivalutazione monetaria ed interessi sino al soddisfo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2011 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

1) I ricorrenti, tutti magistrati amministrativi, si dolgono delle illegittime decurtazioni del trattamento retributivo previste dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, per ragioni variamente articolate, sia in fatto che in diritto;

Premettono di essere in servizio:

il dott. G. Caruso dal 10 giugno 1987;

la dott.ssa D. Zonno dal 1° ottobre 2007;

il dott. G. Veltri dal 1° settembre 2009.

In fatto espongono che dall'applicazione della normativa richiamata subiscono una sostanziale decurtazione del trattamento retributivo, diversamente quantificata in relazione alle differenti anzianità di servizio; chiedono che, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità del vigente impianto normativo, sia accertato il loro diritto alla percezione della retribuzione integrale, nella misura variamente computata in atti per ciascun ricorrente.

Si è costituita l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, che resiste al ricorso di cui chiede la reiezione.

Le parti hanno scambiato memorie.

Alla pubblica udienza del 20 dicembre 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

2) Con sentenza non definitiva deliberata in pari data il Collegio ha accolto il quarto motivo di gravame, riservandosi di trattare con separata ordinanza l'esame delle questioni di legittimità costituzionale della normativa richiamata fatte valere dai ricorrenti, dalle quali dipende, per quanto non ancora deciso, la definizione della controversia.

3) Come specificato al superiore punto 1), i ricorrenti sono tutti magistrati amministrativi in servizio che, avendo subito un pregiudizio dall'applicazione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 (ciascuno in relazione alla propria posizione di carriera e relativo trattamento stipendiale ed economico, meglio descritto e comprovato in atti), chiedono che venga accertata l'illegittimità costituzionale della predetta normativa.

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

La normativa contestata introduce diverse misure, che producono una decurtazione del trattamento stipendiale e previdenziale dei magistrati, prevedendo:

a) la riduzione di una percentuale determinata dei trattamenti retributivi superiori a determinate soglie, per un triennio (tale questione è rilevante per i ricorrenti Caruso e Zonno, percettori di trattamenti retributivi superiori a 90.000 euro l'anno);

b) la riduzione dell'indennità giudiziaria secondo una determinata percentuale (tale questione è di interesse, e dunque rilevante ai fini della proposizione del presente giudizio, per tutti i ricorrenti);



c) la mancata applicazione degli scatti di adeguamento economico (tale questione è rilevante per tutti coloro, tra i ricorrenti, che li matureranno nel triennio, a seconda della specifica anzianità di carriera).

La normativa richiamata si applica direttamente sulla retribuzione dei ricorrenti, incidendo altresì, in via mediata, anche sull'indipendenza dell'ufficio che gli stessi ricoprono, dal che scaturisce l'interesse processuale alla proposizione del gravame.

Interesse processuale e rilevanza della questione sono strettamente connessi: se il Collegio non dubitasse della compatibilità costituzionale delle norme in esame, la pretesa dei ricorrenti sarebbe infondata e da respingersi sotto tutti i profili dedotti, qui presi in considerazione, in quanto per i profili di gravame non decisi con la sentenza parziale le Autorità intime si sono limitate a fare applicazione delle disposizioni in vigore.

Sulla non manifesta infondatezza.

Le censure di incostituzionalità della normativa in questione sono affidate a distinte linee argomentative, che vengono esaminate secondo l'ordine seguito nell'atto introduttivo del giudizio.

Motivi sub I) del ricorso (art. 9, comma 2, decreto-legge n. 78/2010).

Violazione degli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 108, 111 e 113 Cost. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e segnatamente: assoluta illogicità ed irrazionalità, ingiustizia manifesta, errata valutazione dei presupposti, carenza istruttoria, difetto di motivazione, omessa ponderazione di interessi rilevanti, sviamento, contraddittorietà intrinseca ed estrinseca dell'atto. Violazione del principio del "giusto procedimento" e dell'art. 97 Cost. con riferimento al comma 2 dell'art. 9 («Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico») del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

Per chiarezza espositiva, si riporta il testo dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010, che così dispone:

«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 90.000 euro lordi annui; le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono ridotte del 10 per cento; la riduzione si applica sull'intero importo dell'indennità. Per i procuratori ed avvocati dello Stato rientrano nella definizione di trattamento economico complessivo, ai fini del presente comma, anche gli onorari di cui all'articolo 21 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611. La riduzione prevista dal primo periodo del presente comma non opera ai fini previdenziali. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nel presente comma».

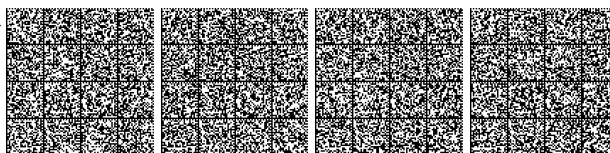
La prima questione sollevata è relativa alla parte della disposizione in cui si prevedono specifiche misure di riduzione delle remunerazioni più elevate, ed in particolare la decurtazione, nella percentuale del 5% e del 10%, delle quote di trattamento economico superiori, rispettivamente, ad € 90.000 e ad € 150.000 annui lordi.

I.1) Natura tributaria della norma — Violazione artt. 53, 3 e 97 Cost. — violazione principi di proporzionalità e progressività dell'imposizione.

Analogamente all'orientamento espresso in numerose ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, adottate in ordine alla medesima questione da parte di altri TAR (v. TAR Sicilia, Palermo, n. 2375/2011; TAR Veneto, n. 1685/2011; TAR Trento, n. 307/2011 ed altre), il Collegio condivide il primo rilievo fatto valere dai ricorrenti, secondo cui alla norma in esame deve essere riconosciuta natura tributaria.

Secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, nella prestazione imposta con la norma in esame devono essere ravvisati i caratteri della doverosità, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti, e del collegamento tra la prestazione di sostegno alla pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

In sostanza, sono previste l'imposizione di un sacrificio economico individuale, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio e, contestualmente, la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica, ossia per reperire risorse necessarie a coprire spese pubbliche (come reso palese dalla



stessa dizione della norma riportata, che invoca la situazione di grave crisi economica internazionale e gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea; quanto alla giurisprudenza della Corte, si richiamano *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 141/2009, 335/2008, 64/2008, 334/2006, 73/2005; la difesa dei ricorrenti fa riferimento altresì alla giurisprudenza volta a definire la nozione costituzionale di «leggi tributarie», ai fini del giudizio di ammissibilità del *referendum* ex art. 75 Cost).

In effetti, l'obiettivo di finanza pubblica evocato dal decreto-legge n. 78/2010 va oltre la mera riduzione dei costi o della spesa corrente degli Stati, attenendo, più propriamente, alla riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL (come chiarisce lo stesso comma 2 dell'art. 9, laddove fa riferimento alle «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea»).

La natura tributaria della norma in esame è, ad avviso del Collegio, così palese che non è necessario alcun ulteriore approfondimento, se non per quanto concerne la verifica della giurisdizione del giudice amministrativo sulla relativa questione.

I.2) A tal proposito, va affermato che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda inerente decurtazioni del trattamento economico aventi natura tributaria, in quanto, ai sensi dell'art. 133 lett. «i» del cpa spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle «controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico».

La formulazione della norma è talmente ampia da ricomprendere ogni questione retributiva che trovi origine, causa oppure occasione nel rapporto di lavoro dei dipendenti non contrattualizzati, tra i quali rientrano i magistrati.

I.3) Stante la natura tributaria da riconoscersi al comma 2 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, la suddetta disposizione dovrebbe essere conforme ai principi dettati dall'art. 53 Cost., ai sensi del quale «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (comma 1) ed «Il sistema tributario è informato a criteri di progressività» (comma 2).

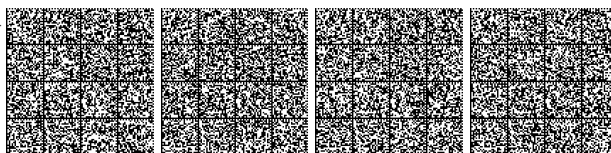
Invece la norma di cui si deduce l'illegittimità costituzionale «colpisce» solo una specifica categoria di contribuenti, sulla base di loro peculiari qualità soggettive e non sulla base di determinate qualità di reddito, e, nello stesso tempo, impone una prestazione patrimoniale indipendente dall'effettiva capacità contributiva soggettiva globalmente considerata (ossia individua uno specifico cespite da assoggettare a tassazione, senza relazioni con altre entrate del soggetto inciso), introducendo un'imposizione sostanzialmente regressiva e discriminatoria.

Il primo profilo di incostituzionalità si ravvisa nel fatto che il prelievo è disposto esclusivamente in danno di una ben definita categoria socio-economica, i lavoratori dipendenti del settore pubblico, ivi inclusi i Magistrati, laddove, utilizzando il termine «Tutti», la disposizione costituzionale è chiara nell'individuare in modo inequivoco ed onnicomprensivo la platea dei contribuenti da assoggettare al prelievo fiscale.

Con l'ord. n. 341/2000 la Consulta, dopo aver premesso che «l'art. 53 della Costituzione deve essere interpretato in modo unitario e coordinato, e non per preposizioni staccate ed autonome le une dalle altre» ha affermato 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».

Manca, dunque, nella fattispecie normativa in esame l'«indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)», che la Corte ha ritenuto essere la corretta condizione per un'imposizione contributiva equa.

Tale impostazione fa apparire decisamente anomala e non conforme alla Costituzione la scelta del Legislatore del 2010 che, in un contesto economico-finanziario esplicitamente qualificato come «eccezionale», avrebbe potuto operare soltanto interventi straordinari e/o temporanei di prelievo forzoso, ed invece ha posto in essere misure continuative e sostanzialmente stabili — e perciò dal palese sapore tributario — in quanto oltretutto prolungate nel triennio 2011-2013 (oltre che legate al superamento di scaglioni predeterminati, esattamente come le imposte); ma soprattutto ha indirizzato tale prelievo nei confronti di una ben limitata «classe di persone», ben guardandosi dall'operare nei confronti di “tutti” i contribuenti in possesso di determinate fasce di reddito, nessuno escluso (liberi professionisti, lavoratori dipendenti del settore privato, imprenditori e quant'altro), esentati immotivatamente dall'imposizione straordinaria, nonostante l'eccezionalità della situazione economica del Paese, come viceversa una corretta applicazione dei principi di cui all'art. 53 Cost. avrebbe richiesto.



I.4) Non vale osservare, in contrario, che i magistrati e/o i dipendenti pubblici più in generale sono titolari di cespiti economici adeguati al prelievo, in quanto in possesso di una condizione lavorativa connotata da «stabilità»: in realtà, la stabilità della posizione lavorativa diviene, in questa prospettiva, un argomento politico o comunque ideologico, non certamente giuridico, sussistendo nell'Ordinamento numerosissimi esempi di «categorie protette» (quali notai e farmacisti) che non sono state incise dalla manovra e che pure avrebbero potuto essere chiamate a concorrere al prelievo forzoso, visti i termini dell'urgenza collettiva determinata dalla crisi economica.

Non essendo questa la sede per un confronto di natura politica, va evidenziato che, come affermato dalla Corte costituzionale con la citata ordinanza n. 341/2000, nell'imposizione contributiva e fiscale deve essere osservato un criterio di uniformità, che nell'ammontare dei cespiti patrimoniali individua un criterio certo e non discriminatorio di identificazione della capacità contributiva da assumere a presupposto di una imposta, anche se di natura temporanea o eccezionale (v. anche la sentenza n. 92/1963 della Corte costituzionale secondo cui «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, imponga 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», in omaggio «al principio generale di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione»).

I.5) Peraltro, anche all'interno della medesima categoria del personale: inciso dalla disposizione in esame, quest'ultima assume forti connotati sperequativi e regressivi, perché, nella sua «draconiana» articolazione in due aliquote percentuali, prescinde dalla doverosa considerazione dell'eventuale sussistenza di ulteriori proventi.

Così, a titolo meramente esemplificativo, con riferimento ai magistrati collocati in posizione di fuori ruolo o titolari di incarichi extra-giudiziari o di collaborazione con organi costituzionali, governativi o regionali, che superano grazie ai predetti incarichi la soglia di reddito di 150.000 euro, l'eventuale applicazione del prelievo del 5% sui redditi da stipendio che siano non superiori a 150.000 euro finisce con imporre una prestazione obbligatoria percepita come meno gravosa, rispetto a quanti possiedono solamente redditi ordinari, derivanti dalla retribuzione di servizio (e quindi senza emolumenti aggiuntivi), attesa la ben nota differenza soggettiva del valore marginale del denaro, che nel vigente sistema tributario rappresenta la precondizione economica e la *ratio* giustificatrice della progressività dell'imposizione.

I.6) Va quindi condiviso quanto prospettato dalla difesa dei ricorrenti, secondo cui l'art. 9 comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 contrasta insanabilmente con gli orientamenti della Corte costituzionale, dal momento che in sede legislativa non si è cercata l'uniformità di trattamento e di prelievo tra i vari soggetti dell'Ordinamento, il che ha determinato la palese violazione del principio di progressività sancito dal comma 2 dell'art. 53 Cost., indefettibile canone ispiratore del sistema tributario.

L'opzione legislativa configge con il principio della perequazione tributaria — che sin dalla fine degli anni '50 fa parte del nostro diritto positivo, essendo immediatamente ascrivibile al dettato dell'art. 53 Cost. — e che implica la ripartizione delle imposte tra i singoli cittadini e le diverse fasce della popolazione in base all'accertata capacità contributiva di ciascuna «area sociale».

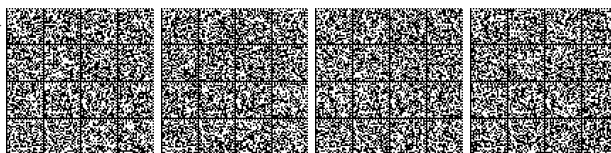
Altrettanto condivisibile è l'osservazione della difesa dei ricorrenti, secondo cui la più elementare logica perequativa ed equitativa avrebbe imposto di considerare, ai fini del prelievo, non solo il dato «grezzo» e di per sé poco eloquente del reddito percepito chi lavoratore pubblico, ma altri elementi atti a fornire un quadro organico, complessivo e reale della capacità contributiva del dipendente, calibrando e proporzionando la trattenuta stipendiale a fattori rilevanti «*in melius*» (come il già richiamato nell'esempio del cumulo con altri redditi — nei casi ammessi — o con introiti di altro tipo) ovvero «*in peius*» (si pensi ai casi di unico reddito familiare, all'esistenza di uno o più figli a carico, e così via).

Quanto appena esposto rende non manifestamente infondata la questione della illegittimità costituzionale della norma in esame con riferimento agli artt. 53, 2 e 3 della Costituzione.

II) Natura non tributaria della norma — Diminuzione temporanea della retribuzione — Disparità di trattamento ed ingiustificata violazione della proporzione della retribuzione alla qualità e quantità di lavoro. Lesione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza legislativa. Lesione del principio di solidarietà sociale, politica ed economica — Violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione. Violazione degli artt. 42 e 23 della Costituzione.

II.1) In via subordinata, anche a non riconoscere natura tributaria alla disposizione in esame secondo l'impostazione esposta sub I (che, comunque, il Collegio condivide e preferisce), sussisterebbero comunque i profili di illegittimità costituzionale appena enunciati.

In costanza di rapporto, ed attesa la natura di tale rapporto, che è disciplinato per legge e non per il tramite della contrattazione collettiva proprio a tutela della peculiarità della funzione giurisdizionale e della indipendenza dei singoli



magistrati, il «legislatore» ha sentito la necessità di apportare modifiche “*in pejus*” del trattamento retributivo, derogando ai precisi meccanismi di disciplina della sua articolazione a parità di prestazione. Da qui la lesione dei principi appena enunciati nel titolo del presente capoverso.

II. 2) La norma dell’art. 9 comma 2 qui esaminata va a rideterminare, in senso ablativo, un trattamento economico già acquisito alla sfera del pubblico dipendente *sub specie* di diritto soggettivo. Essa, pertanto, va ad incidere sullo *status* economico dei lavoratori (anche appartenenti alla Magistratura) 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 a vita — del dipendente.

Sebbene nel nostro sistema costituzionale non sia affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni atte a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l’oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, le disposizioni in esame sembrano non rispettare la condizione essenziale, ossia che la riforma “*in pejus*” non trasmodi in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l’affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 446/2002; ord. n. 327/2001; sentt. nn. 393/2000, 264/2005, 416/1999 n. 282/2005).

II. 3) Da qui anche la violazione dell’art. 2 della Costituzione: la novazione oggettiva ed unilaterale del rapporto di lavoro, realizzata dal decreto-legge n. 78/2010, oltre a tradursi nel grave scardinamento di un principio di rilevanza costituzionale, e quindi indeclinabile, della materia lavoristica (la proporzionalità tra prestazione e retribuzione ex art. 36 Cost.), va in fondo a sacrificare la stessa dignità sociale della persona-lavoratore pubblico, che si trova soggetto, senza possibilità di difesa, ad aggressioni patrimoniali sostanzialmente arbitrarie non solo nelle modalità del prelievo, nei tempi del medesimo e nelle soglie stipendiali cui attingere, ma nello stesso presupposto (il presentarsi di pretese esigenze finanziarie); e ciò perché a determinarlo è lo stesso soggetto (Stato) che opera il prelievo, avvalendosi della forza congiunta e soverchiante derivante dall’essere ad un tempo datore di lavoro e Legislatore, e senza che il destinatario del sacrificio possa essere considerato direttamente o indirettamente responsabile della crisi finanziaria e di cassa cui è chiamato a far fronte, derivando quest’ultima da fattori di squilibrio che sono ascrivibili a responsabilità (quantomeno politica) dello stesso organo che dispone il prelievo (esecutivo nelle vesti di legislatore; sul punto vedasi meglio *infra*).

III) Violazione degli artt. 42 e 97 Cost. Lesione dei principi costituzionali in tema di ablazione reale e dei principi di buon andamento ed imparzialità amministrativa.

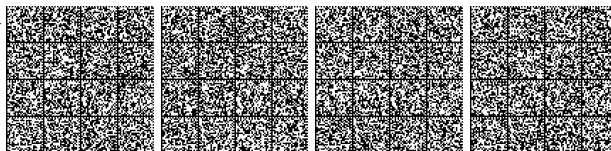
Ancora, a non riconoscere nell’art. 9 comma 2 del decreto-legge n. 78/2010 una disposizione tributaria (con conseguente applicazione dell’art. 53 Cost.) e ferme le ragioni di incostituzionalità sin qui illustrate, un ulteriore sospetto di illegittimità della norma in esame va tratto dalla sua natura sostanzialmente espropriativa, dal momento che si dispone nei confronti dei pubblici dipendenti una vera e propria ablazione di redditi formanti oggetto di diritti quesiti, senza alcuna indennità, con conseguente violazione dell’art. 42 Cost., secondo cui «La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d’interesse generale».

Non appare dubitabile che l’espropriazione possa astrattamente colpire (stante l’uso dell’onnicomprendente termine «proprietà privata» da parte del Costituente) anche beni mobili fungibili, quale il denaro (nella specie, gli stipendi pubblici nella misura già acquisita allo status economico del dipendente/Magistrato); secondo tale prospettazione, la fattispecie considerata consentirebbe di qualificare la norma di cui all’art. 9 comma 2 alla stregua di norma-provvedimento (in coerenza con la natura procedimentale dell’espropriazione), e dunque ne conseguirebbe la violazione dell’art. 97 Cost., perché del provvedimento la norma ha mutuato la natura, ma ha eliso il procedimento, nel cui ambito vanno convogliate quelle imprescindibili esigenze di equilibrio dell’esercizio del potere tipicamente volte ad assicurare il minimo sacrificio, il giusto equilibrio con l’indennità, nonché tutte quelle altre numerose facoltà di partecipazione degli interessati, che consentono a questi ultimi di verificare la legittimità e l’opportunità delle scelte cui sono chiamati a contribuire con il loro sacrificio, sia nell’*an*, che nel *quantum* delle misure richieste.

III.1) Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è la violazione dell’art. 42 Cost. per la mancanza di qualsivoglia indennizzo.

La Consulta ha più volte ribadito che l’obbligo a carico dell’Amministrazione di corrispondere un indennizzo può essere soddisfatto mediante «una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee ad assicurare un serio ristoro (...) in armonia con i principi costituzionali, tra le quali il legislatore può operare una scelta» (sent. n. 179/1999). In tal senso il Legislatore è libero nell’individuare i più idonei sistemi compensativi, ben potendo optare per misure alternative riparatorie (non economiche *ma*) in forma specifica (Corte cost., sent. n. 179/1999 ed ord. n. 165/1998), aspetti questi del tutto obliterati dal legislatore nella fattispecie in esame.

In accordo con la giurisprudenza che si è occupata delle condizioni e dei limiti di validità e di sindacabilità delle c.d. leggi provvedimento (TAR Lazio, sez. III-*Quater*, nella sent. n. 12623/07; TAR Puglia, sez. II Lecce, ord.



n. 3631/07), l'inesistenza di un formale obbligo di "motivare" la norma di rango primario non esclude che gli adempimenti istruttori compiuti nel corso dell'elaborazione della legge-provvedimento debbano essere dotati di effettività, compiutezza ed attendibilità; requisiti, questi, che la Consulta potrà senz'altro vagliare facendo leva sui fondamentali principi di imparzialità, buon andamento e ragionevolezza legislativa.

IV) Violazioni comuni ad entrambe le ipotesi ricostruttive della normativa (natura tributaria e natura non tributaria della norma) — Violazione dei precetti di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione sotto diversi profili. Violazione dei principi espressi dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella «Raccomandazione CM/Rec (2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», adottata il 17 novembre 2010.

Quale che sia la natura giuridica che si voglia riconoscere alla norma in esame, sussistono ulteriori profili di incostituzionalità, che si prospettano sinteticamente e che negli atti di causa sono ben più diffusamente illustrati ed argomentati.

IV.1) Si premette che la Carta Fondamentale, all'art. 3 comma 2, prevede quale precipuo «compito della Repubblica» (per tale intendendosi lo Stato-apparato, ossia l'insieme dei pubblici poteri, ivi compreso il Legislatore) quello di promuovere e garantire «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Poiché tale partecipazione «economica» non può essere ovviamente considerata solo dal lato "attivo" ma anche dal lato "passivo", ovvero inglobando una serie di oneri ed obblighi che ad essa naturalmente pertengono (tra i quali la contribuzione alle esigenze finanziarie dell'Erario, a loro volta correlate al soddisfacimento dei bisogni della comunità), il fine della norma è quello di incaricare lo Stato (e perciò tutti pubblici poteri) di rimuovere gli squilibri socio-economici esistenti, ossia le diversificazioni economiche tra categorie sociali diverse, o tra lavoratori appartenenti ai diversi settori della società civile.

In questo senso, l'aver attribuito la parte predominante dello sforzo «contributivo» tramite una minore retribuzione ai dipendenti pubblici, e tra essi ai magistrati, introduce forti discriminazioni nell'eguaglianza sostanziale dei soggetti dell'Ordinamento per le seguenti ragioni.

IV.2) Viene sottoposta a prelievo una categoria di sicura "tassabilità" per via della garanzia della ritenuta alla fonte; al di là di ogni altra giustificazione ravvisabile nella *ratio* dell'istituto, il ricorso al prelievo fiscale è indotto dall'incapacità (tecnica o politica) di perseguire l'evasione fiscale, con conseguente vantaggio di fatto per i redditi non derivanti da lavoro dipendente nel settore pubblico. Come evidenziato dai ricorrenti, lungi dall'impegnarsi nella predisposizione di strumenti fiscali efficaci nella prevenzione di tale fenomeno, il Legislatore statale inconcepibilmente ed intollerabilmente ha aumentato gli squilibri, trascurando del tutto di colpire le ricchezze evase al fisco e persino gli introiti derivanti da rendite ben conosciute (si pensi alle rendite catastali e finanziarie), per concentrarsi su una fascia specifica di lavoratori, colpevoli unicamente di possedere la qualità di pubblici impiegati (o di Magistrati) e di avere redditi facilmente accettabili ed ancora più facilmente «attaccabili».

IV.3) La soluzione in concreto adottata nel decreto-legge n. 78/2010 è stata probabilmente preferita:

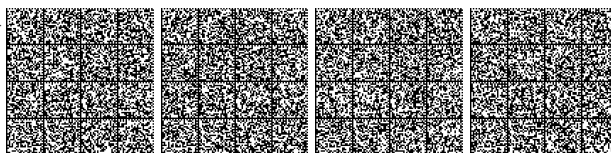
in quanto più "difendibile" da un punto di vista politico — ossia sul piano dell'accettabilità da parte dell'opinione pubblica generale, nel momento storico in cui è stata posta in essere;

perché assume come propria la semplicistica e generalizzante opinione comune, secondo cui i redditi incisi, per il fatto stesso di essere "elevati", costituiscono per lo più "prebende di Stato";

perché il "tributo", o comunque il prelievo, poteva comodamente essere qualificato come "riduzione di spesa"; e ciò naturalmente approfittando della coincidenza tra il soggetto che lo impone ed il datore di lavoro che si vede ridotto per legge il costo del lavoro.

Senonché, tali ipotesi ricostruttive non consentono di sostenere la costituzionalità della legge, fermo restando che le pretese "motivazioni" della manovra concepita a danno dei pubblici dipendenti non reggono ad un più approfondito esame.

Infatti, la capacità contributiva dei lavoratori dipendenti, e tra essi dei Magistrati, è già messa a dura prova da un sistema fiscale alimentato in grande misura dal meccanismo della ritenuta alla fonte. Pertanto, prima di assoggettare ad ulteriore prelievo gli stipendi dei dipendenti pubblici destinatari di un'elevata retribuzione, si sarebbe dovuto verificare se tali dipendenti fossero — come effettivamente sono — già sottoposti ad una schiacciante imposizione fiscale, e conseguentemente concentrare la «riduzione della spesa» in altri settori, ad esempio frenando il ricorso sempre più frequente alle consulenze esterne in favore della Pubblica Amministrazione, oppure — argomento quest'ultimo di particolare rilievo — incidendo nel settore di tutte le c.d. spese (*latu sensu*) «clientelari», di particolare diffusione nel settore delle Autonomie regionali e locali (di difficoltosa riduzione, perché a torto ritenute essenziali alla politica ed



a 112 formazione del consenso, così come inteso negli ultimi anni, come ad esempio i contributi a pioggia alle imprese, le spese per iniziative culturali, aggregative, le spese per società ed enti — satellite della PA, la formazione e così via).

IV.5) Non risulta che la decurtazione operata dall'art. 9 comma 2 del decreto-legge n. 78/2010 sia stata parametrata ad alcun «indice di rischio» in ordine alla stabilità del rapporto, né quantificata in relazione ad un preteso aumento relativo della capacità di spesa, in quanto la normativa che regola gli incrementi dello stipendio dei Magistrati è stata faticosamente e puntualmente elaborata proprio per evitare un'attività di contrattazione periodica, che avrebbe svilito il ruolo e soprattutto l'immagine di indipendenza del soggetto chiamato a «*jus dicere*».

Peraltro, se il Legislatore del 2010 avesse fatto salvo il pregresso meccanismo di adeguamento automatico della retribuzione dei Magistrati, lo stipendio di questi sarebbe risultato comunque congelato, atteso che la loro progressione economica è conseguenziale all'andamento delle retribuzioni del restante personale pubblico, inevitabilmente incise dall'art. 9 qui esaminato.

IV.6) Ancora, non si vuole sostenere che il trattamento retributivo dei magistrati dovrebbe essere considerato come soggetto ad una riserva di divieto di «*reformatio in pejus*», per il rispetto dei principi costituzionali che tutelano l'autonomia e la indipendenza della Magistratura.

Il Legislatore ben può stabilire una diminuzione delle retribuzioni dei magistrati, ma dovrebbe farlo attraverso uno strumento specifico destinato a novellare organicamente e razionalmente l'intera disciplina di settore, regolando «a monte» la modalità ed i presupposti, nonché i limiti predeterminati dell'abbattimento delle retribuzioni in caso di diminuzione della quantità e della qualità del lavoro (a regime), o con appositi moduli di procedura da osservarsi per il caso di eventi eccezionali che impongano il coinvolgimento della categoria nello sforzo collettivo di risanamento dei conti pubblici (aspetti questi che potrebbero giustificare, ad esempio, un adeguato confronto nelle scelte di bilancio, come, ad esempio, la possibilità di confronto nelle decisioni sui «budget» di risparmio da conseguire relativamente al settore «giustizia» mediante il coinvolgimento degli organi di autogoverno e così via).

In altri termini, la manifesta ingiustizia della disposizione normativa in esame deriva dalla circostanza che vengono imposte prestazioni patrimoniali personali frutto di una politica di tagli lineari, che già di per sé produce storture sul terreno dell'equità e dell'eguaglianza dei cittadini, e che è quella che meno si attaglia ad un settore dai delicati equilibri, quale è quello della definizione dei rapporti tra Poteri e Funzioni dello Stato.

IV.7). Le misure introdotte creano, come accennato, disparità di trattamento anche interno alla platea degli incisi, contrastanti con orientamenti di matrice comunitaria, sui quali si tornerà diffusamente oltre.

Si fa riferimento all'indicazione espressa dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella «Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», adottata il 17 novembre 2010; indicazione che va chiaramente nel senso di «vietare ogni forma di discriminazione verso i giudici o i candidati all'ufficio di giudice» (punto 45).

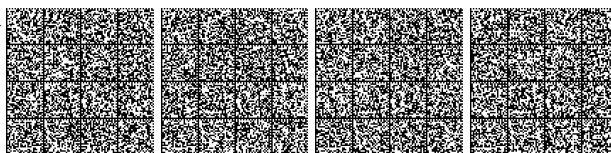
La stessa Raccomandazione, al punto 54, non solo richiede che la retribuzione dei giudici sia «commisurata al loro ruolo professionale e alle loro responsabilità», ma esplicitamente esige che essa sia tale da «renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni». Addirittura — e la specificazione pare addirittura premonitrice — si chiede agli Stati membri che siano «adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici».

Il chiaro tenore della menzionata Raccomandazione smentisce in modo categorico una delle apodittiche giustificazioni del taglio lineare poste a base del decreto-legge n. 78/2010, ossia quella che fa riferimento a pretesi «obblighi comunitari».

Fino a prova contraria, nel settore specifico della riduzione dello stipendio dei Magistrati l'unica disposizione comunitaria operante è quella citata, che vieta il taglio così come operato.

Né può dubitarsi che detta disposizione, proprio in quanto «*lex specialis*» volta a salvaguardare il supremo valore dell'indipendenza degli Organi giudiziari, risulta evidentemente prevalente, nel ragionevole bilanciamento di interessi che deve governare le scelte legislative, rispetto a presunte necessità di stabilizzazione finanziaria, tanto più che queste ultime ben sarebbero potute essere perseguite con un'infinità di alternativi strumenti di intervento, ben più efficaci e remunerativi.

La previsione dell'art. 9 comma 2 del decreto-legge n. 78/2010 non solo non è in linea con tali indirizzi (che, a ben vedere, contraddice radicalmente), ma — per quanto detto ed argomentato poc'anzi — appare altresì priva di quel necessario apporto istruttorio e fattuale in un contesto globale di revisione parlamentare del trattamento economico dei giudici, dell'istituto, che solo avrebbe potuto conferire ad essa ragionevolezza ed aderenza alla realtà del settore del pubblico impiego magistratuale.



IV.8). La difesa dei ricorrenti evidenzia che a ritenuta previdenziale viene operata anche sull'importo "tagliato" del 5% o del 10% (Circolare n. 12 del 15 aprile 2011, prodotta in giudizio dagli interessati) ne deriva che, nell'importo così risultante, si riverbera interamente sulla retribuzione netta, diminuendone l'ammontare.

In effetti, tale sistema genera conseguenze assurde ed inopinate, poiché prescrive un prelievo contributivo applicato ad una retribuzione meramente "figurativa" e non reale.

Emerge quindi, in primo luogo, una palese irrazionalità della previsione in sé considerata, che costringe l'interessato a versare a favore del sistema previdenziale anche parte di ciò che non percepisce, finendo di fatto per incrementare l'incidenza della ritenuta stessa (diversamente potrebbe ritenersi se la norma avesse operato un mero differimento del pagamento delle differenze).

Ma altrettanto nitida è la censura disparità di trattamento, dal momento che affiora un grave "*vulnus*" al principio di uguaglianza sotto un duplice angolo visuale:

a) come disparità tra lavoratori pubblici che non subiscono la detrazione e lavoratori parimenti pubblici che la subiscono, i quali ultimi di fatto sono soggetti ad una contribuzione più alta;

b) come disparità tra lavoratori pubblici e lavoratori privati, ai quali viene riconosciuto, com'è ragionevole che sia, un principio di rigida proporzionalità tra retribuzione effettivamente corrisposta e prelievo contributivo subito.

V) Violazione degli artt. 24, 100, 101, 103, 111, 108 e 113 Cost.

Lesione dell'autonomia e della indipendenza della Magistratura Argomento condiviso dalla quasi totalità delle altre pronunce già registratesi sul tema (sopra richiamate) e che il Collegio non può non fare proprio è quello secondo cui la norma in esame viola il fondamentale principio di autonomia ed indipendenza della magistratura, perché subordina la «categoria» dei magistrati alla possibilità di riduzioni "*ex abrupto*" del loro "*status economico*", con conseguente introduzione nel sistema ordinamentale di una regola materiale di contrattazione tra datore di lavoro e dipendente, che non può che condizionare le scelte di quest'ultimo, quanto meno sul piano dell'autorganizzazione, che è uno dei presupposti dell'autonomia e dell'indipendenza.

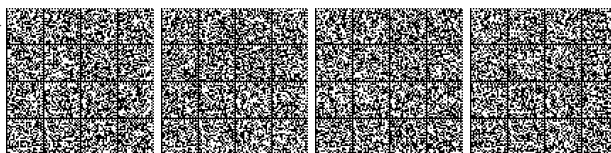
Come puntualmente e condivisibilmente dedotto dalla difesa dei ricorrenti, i valori dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura da ogni altro Potere dello Stato sono sanciti in via generale dagli artt. 101 comma 2 («I giudici sono soggetti soltanto alla legge») e 104 comma 1 Cost. («La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»). L'art. 108 comma 2 Cost., poi, demanda alla legge il compito di assicurare l'indipendenza dei Giudici speciali. Per quanto concerne i Magistrati amministrativi, l'art. 100 comma 1 Cost. ne delinea chiaramente le funzioni, individuandole, oltre che nella consulenza giuridico-amministrativa (spettante in via esclusiva al Consiglio di Stato), anche nella «tutela della giustizia nell'amministrazione». Quest'ultima finalità, per pacifica interpretazione, è propria non solo del Consiglio di Stato, ma altresì degli «Organi di giustizia amministrativa di primo grado», vale a dire dei Tribunali Amministrativi Regionali, che l'art. 125 Cost. vuole siano istituiti in ciascuna Regione e che quindi debbono ritenersi del pari dotati di rilevanza e dignità costituzionale (ai T.A.R. si riferiscono, infatti, anche gli artt. 103 comma 1, e 113 comma 1 Cost.).

Ora, proprio per la delicatezza dei compiti anzidetti è essenziale che sia assicurata l'indipendenza degli Organi che vanno a comporre il plesso della Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato e singoli T.A.R.); indipendenza senza la quale non potrebbe neppure concepirsi una piena ed effettiva «tutela della giustizia nell'amministrazione».

Del tutto coerentemente, quindi, il comma 3 dell'art. 100 Cost. statuisce, riferendosi congiuntamente alla Magistratura amministrativa nel suo insieme ed a quella contabile, e sottolineando una volta di più il principio posto dall'art. 108 comma 2 Cost. in relazione alle Magistrature speciali, che «La legge assicura l'indipendenza dei due istituti [Consiglio di Stato e Corte dei conti, ndr.] e dei loro componenti di fronte al Governo». In questo scenario, è evidente che l'art. 9 comma 2 qui contestato ha come fine, o quantomeno come effetto, quello di ledere non solo la "*littera legis*", ma altresì i principi ed i valori sottesi alle disposizioni richiamate.

Significativo è, in tal senso, il citato art. 100 comma 3 che, si badi bene, fa riferimento non solo agli Istituti disciplinati dal comma 1 (Consiglio di Stato e Corte dei Conti), intesi quali apparati "ausiliari" del Governo (come recita la Sezione ILI del Titolo III Cost.), ma anche — esplicitamente — ai singoli componenti che vi sono incardinati, evidentemente considerati quali persone fisiche. E ciò proprio perché le fisiologiche funzioni delle due Magistrature — a differenza di quella ordinaria, per la quale il Costituente emblematicamente negli artt. 101 e 102 non ha adottato analoga specificazione — impongono loro di interagire e confrontarsi con i pubblici poteri (si pensi alla funzione consultiva del Consiglio di Stato), nonché di giudicarli con reale neutralità di valutazione, e perciò con postulata indipendenza anche "personale" ed "individuale" dei soggetti persone fisiche che tale valutazione sono chiamati a svolgere.

Ciò premesso, diverse sono le considerazioni sviluppate dai ricorrenti, sebbene di alcune di esse il Collegio non condivide il relativo percorso argomentativo.



V.1) Sotto un primo profilo, occorre ribadire che i valori anzidetti sono 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, 111 e 113 Cost.; Corte cost., sent. n. 381/1999). Il Legislatore, mediante uno strumento che formalmente incide (solo) sulla retribuzione dei magistrati, viene in realtà ad operare un indebito condizionamento dell'esercizio della funzione giurisdizionale, poiché costringe l'Ordine di appartenenza ad un confronto con i pubblici poteri al fine di ripristinare le condizioni economiche originarie, o quantomeno di elidere o attenuare le conseguenze negative della misura disposta.

La costante giurisprudenza della Consulta conforta in modo nettissimo la fondatezza della censura dedotta, indubitabile e riconosciuta, sussistendo la necessità di «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico», onde evitare «tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (sentt. nn. 1/1978, 42/1993, 238/1990).

Si aggiunga che 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 dei magistrati amministrativi, chiamati a giudicare proprio i comportamenti dei pubblici poteri quali parti necessarie del processo.

V.2) Sotto un secondo profilo, la difesa dei ricorrenti prospetta che un Magistrato "condizionato", quand'anche solo apparentemente (e potenzialmente) e non nella sostanza (e nella realtà), da una misura legislativa fortemente penalizzante per i suoi interessi economici, rischia di vedersi sottratto quel credito e quel prestigio di cui Egli personalmente e l'Ordine giudiziario nel suo insieme devono sempre ed indefettibilmente godere presso la comunità dei cittadini (sent. Corte cost. n. 100/1981; Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella già richiamata Raccomandazione del 17 novembre 2010, ove la nozione di "indipendenza esterna" dei Giudici è stata strettamente ed esplicitamente collegata alla seguente, testuale affermazione: «I giudici, che fanno parte della società che servono, non possono rendere giustizia in modo efficace senza godere della fiducia del pubblico» — punto 20 della raccomandazione).

Così come proposta, tale linea argomentativa non è del tutto condivisibile e necessita di alcune precisazioni.

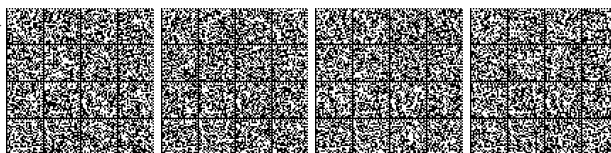
La «percezione» dell'indipendenza della magistratura, in uno alla percezione della autorevolezza e del prestigio dell'Ordinamento giudiziario nel suo complesso, non sono, ad avviso del Collegio, credibilmente «appannate» da una (per quanto incidente) misura di riduzione della retribuzione, così come operata dal Legislatore, perché ben altre ed elevate sono le motivazioni sostanziali che fondano il servizio dei magistrati alle Istituzioni della Repubblica, solo per ultimo riconducibili al trattamento economico.

Ciò che invece può effettivamente minare il prestigio ed il decoro della magistratura all'esterno, ovvero nella percezione della società, è il costringere i magistrati, singoli o nelle loro associazioni sindacali, a rivendicazioni di categoria che non possono che passare per il tramite di una tutela giurisdizionale gestita dalla stessa magistratura e che, per limiti strutturali invalicabili, non può che essere affidata alla deliberazione di colleghi dei ricorrenti parimenti incisi (al pari di tutto il personale non contrattualizzato, del resto, e dei Dirigenti).

Questi ultimi, osservando quello che ordinariamente sarebbe stato un pacifico dovere di astensione, non possono esimersi dal giudicare sulla domanda, posto che nessun altro giudice dell'Ordinamento è privo di interesse e che la controversia è affidata alla cognizione del TAR in regime di competenza territoriale inderogabile; peraltro, se si astenessero, incorrerebbero in un altrettanto censurabile diniego di giustizia.

Sebbene nella fattispecie in esame le questioni dedotte dai ricorrenti non costituiscono oggetto di altrettante rivendicazioni dei componenti del Collegio, che non hanno presentato a loro volta ricorso, (onde l'interesse alla lite è meramente astratto e potenziale, non derivando loro, allo stato, un diretto ed immediato vantaggio dall'accoglimento della censura), all'esterno il sistema giudiziario nel suo complesso risulta costretto ad occuparsi di vicende che lo riguardano direttamente, con la conseguenza che viene riproposto nella sostanza un conflitto tra poteri dello Stato, che non ha precedenti nell'Ordinamento della Repubblica.

Alla luce di queste considerazioni, a fronte di una decurtazione stipendiale così rilevante e, soprattutto, suscettibile di ripetersi in(futuro, perché prorogabile ben oltre il 2013, o addirittura suscettibile di incrementi ulteriori, il decoro della magistratura nel suo insieme e, all'interno di essa, della magistratura amministrativa in particolare, è fortemente leso e pregiudicato dall'intervento, unilaterale e d'imperio, dei poteri esecutivo e legislativo, che genera — nei fatti — un vero e proprio insanabile conflitto di interessi, ben potendo l'opinione pubblica associare la riduzione stipendiale alle ben note polemiche tra poteri dello Stato, apparendo la misura legislativa come una sorta di punizione o di monito per il Potere giudiziario, l'ostentazione di una condizione di supremazia 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.



Parte II)

Con riferimento ai commi 21 e 22 dell'art. 9 del prefato decreto-legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010.

A mente del comma 21 dell'art. 9 succitato, per quanto qui di interesse, «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. (...)»

Il successivo comma 22 così dispone: «Per il personale di cui alla legge n. 27/1981 non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; per tale personale, 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. Per il predetto personale 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. Tale riduzione non opera ai fini previdenziali. Saggiunge, nel quarto periodo, la medesima disposizione che «Nei confronti del predetto personale non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo».

Parte ricorrente, trovando la piena condivisione del Collegio, prospetta questione di legittimità costituzionale dei sopra trascritti commi 21 e 22 nelle parti riportate (rispettivamente, primo periodo e primo, secondo e terzo periodo).

La rilevanza della questione appare indiscutibile, atteso che le parti ricorrenti:

subiscono nel corrente anno 2011 il blocco del meccanismo di adeguamento retributivo, nonché il blocco di acconti e conguagli, cui avrebbero avuto altrimenti diritto;

subiscono altresì la decurtazione dell'indennità giudiziaria in ragione del 15% per cento, come dimostrano le buste paga del 2011 dei ricorrenti allegate al ricorso.

In punto di fondatezza della questione, valga quanto segue.

VI — 1. Violazione degli artt. 2, 3, 24, 36, 53, 97, 100, 101, 108, 111 e 113 Cost. Lesione di tutti i principi fissati da tali norme.

I commi 21 e 22 regolano gli aspetti attinenti alla corresponsione degli acconti, dei conguagli e delle indennità specificamente spettanti ai Magistrati (indennità giudiziaria ex art. 3 legge n. 27/1981). Nell'ambito del comma 21 trova però applicazione ai Magistrati amministrativi unicamente il primo periodo, che poc'anzi si è testualmente riportato. La disciplina che — specificamente per i Magistrati amministrativi — si ricava dal coacervo normativo dei commi 21 e 22 è così sintetizzabile:

a) per essi, così come per tutte le altre categorie del personale non contrattualizzato, viene introdotto il blocco dei «meccanismi di adeguamento retributivo» previsto dal primo periodo del comma 21, la cui operatività è estesa sia a livello di acconto che a livello di conguaglio (e dunque con effetto retroattivo) dal primo periodo dell'art. 22;

b) 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 periodi secondo e terzo del comma 21;

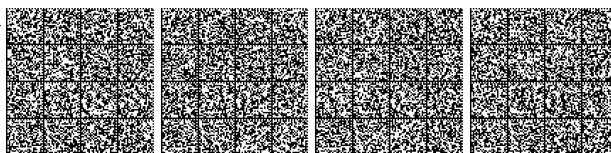
c) nei confronti dei soli Magistrati viene però operato — quasi a titolo di bilanciamento di quanto illustrato al punto b) — un taglio crescente nel tempo dell'indennità giudiziaria (ex art. 3 legge n. 27/1981), come previsto dal secondo periodo del comma 22;

d) i Magistrati subiscono poi, sempre in forza del comma 22, il blocco di acconti (anni 2011, 2012 e 2013) e conguagli (triennio 2010-2012);

e) vengono infine introdotti, ancora dal comma 22, 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).

I commi 21 e 22 nelle parti riportate introducono pertanto, nel loro complesso, misure di notevole gravità, poiché finalizzate a vincolare assai incisivamente, per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico dei singoli Magistrati; e ciò ancorché le progressioni stipendiali siano fatte salve.

Si tratta di misure ingiustamente penalizzanti, estemporanee e totalmente sganciate dalla normativa in materia di retribuzione del personale di Magistratura (la disposizione fondamentale al riguardo, per quanto attiene al regime dei



Magistrati amministrativi, è l'art. 30 della legge n. 186/1982, ove si prevede che «Si applicano ai magistrati amministrativi le norme di legge previste per i magistrati ordinari in materia di trattamento economico onnicomprensivo, di prima sistemazione e di trasferimento, nonché di indennità di missione»).

II-1.2. Per la sua connotazione manifestamente pregiudizievole, la prevista paralisi degli adeguamenti retributivi non ha bisogno di commenti e spiegazioni. Lo stesso dicasi in merito al “fermo” di acconti e conguagli, che parimenti comportano un depauperamento reddituale immediato per i Magistrati. Mentre il depauperamento è solo differito nel tempo, ma egualmente certo, per quanto attiene ai “tetti” dell’acconto 2014 e del conguaglio 2015.

Ma il comma 22 succitato incide non meno pesantemente sull’istituto dell’indennità giudiziaria, senza alcun tipo di istruttoria né una stima precisa documentata del risparmio di spesa ottenibile dal relativo taglio, e quindi in modo totalmente irragionevole ed improvvisato.

Basti pensare alla totale irrazionalità derivante dalla previsione di un progressivo accrescimento nel tempo del taglio in questione (la riduzione è del 15% per l’anno 2011, del 25% per l’anno 2012 e del 32% per l’anno 2013). Verosimilmente tale progressione verso l’alto potrebbe spiegarsi perché, essendo il taglio nato come misura compensativa e di bilanciamento della «salvezza» delle progressioni stipendiali (così sub pt. 8 della cit. Circolare del Ministero dell’Economia e delle Finanze n. 12 del 15 aprile 2011, prot. n. 0035819), il Legislatore avrebbe tenuto conto delle previste promozioni nel triennio, presumibilmente crescenti nel numero.

Ma in realtà una siffatta motivazione, oltre a non comparire assolutamente (neppure deduttivamente) nel testo della legge, appare del tutto illogica ed incoerente con il sistema.

Anzitutto è differente l’operatività dei due meccanismi considerati, che sono profondamente eterogenei: il blocco delle progressioni stipendiali — ove attuato — avrebbe rappresentato un mancato esborso futuro e scaglionato nel tempo (e per certi versi anche eventuale, essendo ben possibile che un Magistrato “lasci la toga” prima di ottenere promozioni), mentre il taglio dell’indennità giudiziaria opera sin da subito in busta paga quale misura di effettiva ed immediata decurtazione patrimoniale per il Magistrato.

In secondo luogo, nessuna norma costituzionale e nessun principio contabile esige il finanziamento di un mancato taglio, diversamente da quanto accade per il finanziamento di una nuova spesa.

Ancora, se si considera che le leggi precedenti — che prevedevano le tabelle retributive e i meccanismi di adeguamento degli stipendi dei Magistrati — erano già obbligatoriamente coperte a livello finanziario (in ottemperanza all’art. 81 Cost.), la motivazione del «finanziamento» del mancato taglio appare del tutto irrazionale.

Ma persino la motivazione della «crisi economica» è inadeguata a spiegare la *ratio* dei tagli crescenti. Infatti, se è vero che la norma del comma 22 è stata concepita per fronteggiare un momento di crisi presente ed attuale, essa dovrebbe consentire un risparmio immediato con progressiva mitigazione/riduzione del “taglio” fino a quando la crisi — come il Governo non può non auspicare e come tutte le stime prevedono nell’arco di alcuni anni — verrà superata. Al contrario, come visto, la percentuale della decurtazione cresce progressivamente negli anni 2011, 2010 e 2013 (nel 2013 finisce per risultare più che raddoppiata!).

Il fondato sospetto, corroborato dal cospicuo decremento (pari ad un 1/3 del beneficio) disposto per l’ultimo anno considerato, il 2013, è che il Governo abbia disegnato un meccanismo di incremento del taglio propedeutico non già al ripristino dell’indennità, quanto alla sua ulteriore riduzione, se non all’integrale azzeramento nel periodo successivo al triennio.

Se così è, una misura ammantata di carattere contingente — perché calata in un decreto-legge e collegata ad esigenze di stabilizzazione finanziaria apparentemente transeunti — potrebbe in realtà sottendere un intendimento di stabilizzazione e di innovazione “strutturale” del sistema retributivo dei magistrati, che a regime dovrebbe vedere totalmente cancellata l’indennità in parola.

Va da sé che, quali che siano i motivi politici di tale scelta, essa — per come è articolata — ben poco ha a che vedere con la «eccezionalità della situazione economica internazionale».

Del resto, anche a ritenere che l’invocazione della “crisi” costituisca l’effettiva motivazione della manovra qui contestata, non si deve trascurare la diversa sensibilità maturata in ambito europeo su tale profilo: basti ricordare che con sentenza del 24 novembre 2010 la Corte di giustizia UE (C-40/10) ha annullato le disposizioni del regolamento 1296/2009 UE, che avevano ridotto l’adeguamento automatico annuale al costo della vita degli stipendi dei funzionari UE, abbattendolo dal 3,7% all’1,85%, ritenendo per l’appunto che la pur nota situazione di crisi economica non potesse essere posta a fondamento di poteri “eccezionali” del Consiglio.



II-1.3. Al di là di tali profili, nel merito dei commi 21 e 22 del d.l. n. 78/2010, si ripetono le censure già esposte in precedenza con riferimento all'art. 9 comma 2 del d.l. n. 78/2010, le quali sono da intendersi qui richiamate e reiterate per quanto di ragione.

Ne consegue che:

1) Viene leso — senza che lo richieda il soddisfacimento di altri e più pregnanti principi costituzionali, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento — il principio di affidamento del Magistrato nell'ordinario sviluppo economico della carriera e nella corresponsione di acconti e conguagli, così come predeterminati ed attesi al momento di ingresso nei ruoli della Magistratura, anche in ragione del fisiologico progredire del rapporto (si veda T.A.R. Campania, sez. I Salerno, ord. n. 1162 del 23.6.2011, pronunciata su ricorso di alcuni Magistrati ordinari, con la quale è stata disposta la rimessione degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, proprio in riferimento al comma 22 in esame).

2) Vengono discriminati “*in peius*” i pubblici dipendenti — tra cui i Magistrati — rispetto a tutti gli altri cittadini e/o lavoratori, con palese violazione dell'art. 3 Cost.

3) Viene operato un prelievo che, pur rivestendo una chiara connotazione tributaria, colpisce una limitata fascia di cittadini e lavoratori, e non tutti come costituzionalmente prescritto (art. 53 Cost.). Anche a non voler riconoscere natura tributaria alle disposizioni richiamate, esse comportano blocchi stipendiali con esito espropriativo (proprio perché ledono diritti legati a diritti ed aspettative “*quesite*”), in assenza di compensazioni indennitarie (non monetarie) per i soggetti che ne risulteranno colpiti (art. 42 comma 3 Cost.).

4) Viene completamente svuotata la capacità auto-organizzativa delle P.A., che dovrebbe normalmente potersi esprimere anche in riferimento allo stato economico del personale.

Ciò comporta la violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di buon andamento ivi fissato sotto diversi aspetti, inerenti il perseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità ed efficacia, contenuti nel suddetto principio di buon andamento, impedendo all'Amministrazione di gestire il personale in conformità delle esigenze di interesse pubblico di volta in volta emergenti.

5) Le norme succitate rafforzano l'idea che il Legislatore abbia inteso operare un indebito condizionamento sull'esercizio della funzione giurisdizionale (in conflitto con i dettami espressi dagli artt. 24, 101, 104, 108, 111 e 113 Cost.), obbligando il Magistrato (come singolo o come Ordine) a rivendicazioni economiche verso i pubblici poteri.

6) Viene violato l'art. 36 della Costituzione in relazione al principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato: la retribuzione sulla quale si va negativamente ad incidere era stata determinata da una legislazione specifica, che parametrava le classi stipendiali alla progressione di carriera, e dunque proprio alla «quantità e qualità del lavoro prestato».

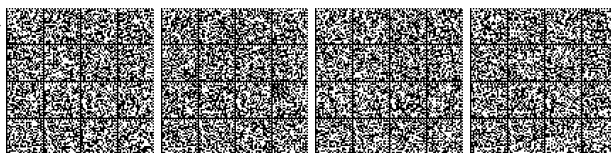
Al contrario, i tagli sono lineari ed uguali per tutti, tanto da far dubitare che gli stessi rispettino la logica «meritocratica» dell'art. 36 Cost.

Nel caso della Magistratura amministrativa la falciatura della retribuzione assume specifici aspetti paradossali, poiché la norma che dispone il taglio delle retribuzioni si colloca in un contesto di progressivo aumento del carico di lavoro richiesto dallo Stato datore di lavoro ai Magistrati dei T.A.R. e del Consiglio di Stato (si richiamano, da ultimo, le innovazioni introdotte dal codice del processo amministrativo, con le rilevanti differenze — rispetto al passato — in tema di processo speciale sugli appalti pubblici).

Con riferimento al comma 7 dell'art. 12 («Interventi in materia previdenziale») del citato d.l. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010.

A mente del comma 7 dell'art. 12 succitato «A titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa cornute nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta una-tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego è effettuato:

a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro;



b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo;

c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 150.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 60.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo».

La norma, come si vede, introduce lo scaglionamento — in favore del solo datore di lavoro pubblico — dell'onere di corresponsione delle indennità, comunque denominate, di fine rapporto; il differimento opera diversamente, a seconda dell'ammontare complessivo delle prestazioni.

Ciò comporta una diminuzione patrimoniale certa (e quindi un altrettanto certo pregiudizio), che si identifica nella mancata corresponsione di interessi per la dilazione del pagamento; ma determina anche una più profonda compromissione del rapporto sinallagmatico tra datore di lavoro e dipendente pubblico, giacché le somme di cui trattasi hanno pacificamente natura retributiva, sia pure differita.

L'operatività della rateizzazione è, d'altra parte, ineludibile, trattandosi di misura di carattere strutturale, non limitata — nella sua vigenza — ad un periodo di tempo predefinito (peraltro, il comma 9 dell'art. 12 confina le ipotesi di deroga alla misura ai soli casi di «collocamento a riposo per raggiungimento dei limiti di età entro la data del 30 novembre 2010» e di «domande di cessazione dall'impiego presentate [e accolte] prima della data di entrata in vigore del presente decreto a condizione che la cessazione dell'impiego avvenga entro il 30 novembre 2010»; fattispecie, queste, che non riguardano gli attuali ricorrenti.

La rilevanza della questione interessante del richiamato comma 7 appare indiscutibile, atteso che i ricorrenti subiranno con certezza assoluta l'applicazione delle disposizioni in argomento al momento della cessazione del rapporto, comunque ed in qualunque tempo essa avvenga.

In punto di fondatezza della questione, valga quanto segue.

III — 1. Violazione degli artt. 2, 3, 24, 36, 53, 97, 101, 104, 108, 111 e 113 Cost. Lesione di tutti i principi fissati da tali norme.

III — 1.1. Valgono anche per la norma in esame le censure già trattate in precedenza, con riferimento all'art. 9 comma 2 del d.l. n. 78/2010, da intendersi qui richiamate e reiterate per quanto di ragione.

1) Il mero differimento della retribuzione non risponde ad alcuna logica di riduzione di spesa, né può essere apprezzato in sede comunitaria, atteso che non si tratta di una misura strutturale ma di un mero rinvio della spesa, di talché la razionalità del «prelievo» mascherato cede innanzi alle esigenze di trasparenza dello Stato con il cittadino, oltre che di lealtà dello Stato-datore di lavoro con il dipendente che esige la giusta remunerazione di una vita di lavoro; analogo rilievo vale per la nuova e diversa incisione del computo dei trattamenti di fine servizio.

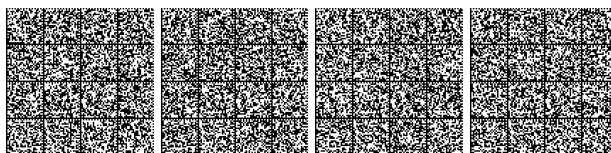
2) Viene leso — senza che lo richieda il soddisfacimento di altri e più pregnanti principi costituzionali, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento — il principio di affidamento del Magistrato nell'ordinario sviluppo economico della carriera, comprensivo del trattamento collegato alla cessazione del rapporto di impiego, così come predeterminato ed atteso al momento di ingresso nei ruoli della Magistratura, anche grazie al fisiologico progredire del rapporto.

È, del resto, fatto notorio che il pubblico dipendente, in molti casi, si propone — proprio attraverso l'integrale ed immediata percezione del trattamento di fine rapporto — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita (pensiamo all'acquisto di una casa, alle spese per il matrimonio di un figlio, alla necessità di cure mediche, ecc.), ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo (pensiamo all'estinzione di un mutuo).

Senza poi considerare che nel caso specifico dei Magistrati, il cui pensionamento è legato al compimento del 75° anno di età, il differimento nei pagamenti comporta anche una potenziale vanificazione del beneficio, la cui effettiva corresponsione (dilazionata) diviene evidentemente ed ulteriormente vessatoria, se non realmente beffarda.

3) Vengono discriminati «*in peius*» i pubblici dipendenti — tra cui i Magistrati — rispetto a tutti gli altri cittadini e/o lavoratori, con palese violazione dell'art. 3 Cost., posto che nei riguardi dei lavoratori privati il (privato) datore di lavoro non è legittimato ad effettuare alcuna rateizzazione del TFR.

4) Palese è anche la violazione dell'art. 36 Cost., tenuto conto che il trattamento di fine rapporto, e gli istituti equivalenti, altro non sono se non una retribuzione differita, i cui importi devono pertanto essere restituiti al lavoratore al momento della cessazione del rapporto.



Non appare dunque appropriato che il datore di lavoro, approfittando della coincidenza tra questo suo ruolo e quello di Legislatore, dilazioni dei pagamenti che sono dovuti nella loro interezza, a fronte del prelievo frattanto operato, e contestualmente rivoluzioni, da un giorno all'altro, le regole in ordine alle modalità di quantificazione dell'indennità di buonuscita, ledendo il principio di buona fede nell'esecuzione del contratto.

È palese che detto approccio altera la proporzionalità del pagamento alla «quantità e qualità» del lavoro prestato, così come in origine delineatasi in base al cit. art. 36 Cost.

6) Viene completamente svuotata la capacità autorganizzativa delle P.A., che dovrebbero normalmente potersi esprimere anche in riferimento allo stato economico del personale, secondo i generali principi espressi dall'art. 97 Cost.

7) Le norme succitate rafforzano l'idea che il Legislatore abbia inteso operare un indebito condizionamento sull'esercizio della funzione giurisdizionale (in conflitto con i dettami espressi dagli artt. 24, 101, 104, 108, 111 e 113 Cost.), obbligando il Magistrato (come singolo o come Ordine) a rivendicazioni economiche verso i pubblici poteri. Tutto ciò con le conseguenze sopra già ampiamente illustrate.

VIII) Da ultimo giova Osservare che non si condivide il motivo di censura sub I- 4, secondo cui, in violazione degli artt. 41 e 97 della Cost., la norma introduce effetti distorsivi della concorrenza perché, in virtù delle differenze di trattamento più volte enunciate tra settore pubblico e settore privato, rende maggiormente appetibile, rispetto a prima, quest'ultimo, con conseguente depauperamento delle risorse pubbliche (a seguito dell'emigrazione di professionalità o della necessità di aumentare le retribuzioni sotto altri profili, per difenderne la competitività).

La censura è prospettata con genericità, in via meramente ipotetica e trascura di porre adeguatamente in rilievo tutti i termini di comparazione tra le due grandezze di riferimento, nelle quali confluiscono anche valori diversi dalla mera retribuzione, come il senso di servizio verso le Istituzioni, il prestigio dell'attività, la sicurezza nell'impiego.

IX) Tanto Premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il TAR solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2, 21 primo periodo e 22 primo, secondo e terzo periodo, nonché art. 12, comma 7, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010 n. 122, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 del cpa ed art. 295 c.p.c.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, comma 21 primo periodo e comma 22 primo, secondo e terzo periodo, nonché art. 12, comma 7, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 in relazione agli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

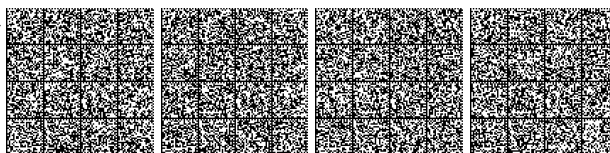
Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 79 ed 80 del cpa.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2011.

Il Presidente: LEOTTA

L'estensore: GATTO COSTANTINO



N. 75

Ordinanza del 1° febbraio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale di Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Accurso Fulvio ed altri contro il Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle 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) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113.

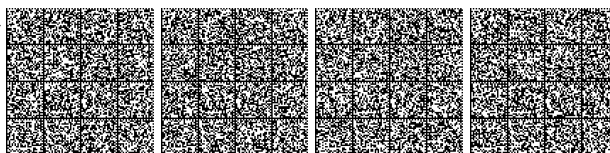
Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - 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 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Incidenza sul diritto di difesa - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura - Lesione del principio di tutela giurisdizionale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21 e 22.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 101, 104 e 108.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 286 del 2011, proposto da:

Fulvio Accurso, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Michele Salazar, con domicilio eletto presso Michele Salazar Avv. in Reggio Calabria, via Re Ruggero, 9; Amato Giuseppe, Fortunato Amodeo, Annalisa Arena, Caterina Ascutto, Angelina Patrizia Bandiera, Cinzia M.A. Barillà, Barbara Bennato, Alessandra Berselli, Carmelo Blatti, Giuseppe Bontempo, Gabriella Cama, Giuliana Maria Campagna, Giuseppe Campagna, Silvia Capone, Gabriella Cappello, Daniele Cappuccio, Caterina Catalano, Alessandra Cerreti, Maria Pia Ciollaro, Luca Colitta, Rocco Cosentino, Adriana Costabile, Tommasina Cotroneo, Giuseppe Creazzo, Emanuele Crescenti, Maria Cristina Crucitti, Antonio De Bernardo, Francesca Di Landro, Salvatore Di Landro, Roberto Placido Di Palma, Tiziana Drago, Andrea Pietro Esposito, Maria Adriana Fimiani, Bruno Finocchiaro, Antonino Giuseppe Foti, Fiorenza Freni,



Francesco Frettoni, Rosalia Gaeta, Giuseppe Gambadoro, Vincenzo Giglio, Silvana Grasso, Nicola Gratteri, Franco Greco, Grazia Maria Grieco, Massimo Gullino, Emilio Iannello, Antonino Laganà, Filippo Giuseppe Leonardo, Giuseppe Lomabardo, Massimo Minniti, Giuseppe Minutoli, Maria Luisa Miranda, Francesco Mollace, Patrizia Morabito, Giovanni Musarò, Stefano Musolino, Sara Ombra, Rodolfo Palermo, Dionisio Pantano, Giulia Pantano, Andrea Papalia, Claudio Paris, Andrea Pastore, Ornella Pastore, Federico Perrone Capano, Francesco Petrone, Raffaele Roberto Pezzuto, Giuseppe Pignatone, Natina M.C. Praticò, Paolo Ramondino, Enrico Riccioni, Danilo Riva, Fulvio Rizzo, Marcello Rombolà, Beatrice Ronchi, Maurizio Salomone, Piero Santese, Domenico Santoro, Natalino Sapone, Mirella Schillaci, Antonio Scortecci, Ottavio Sferlazza, Alfredo Sicuro, Gaspare Spedale, Olga Tarsia, Kate Tassone, Francesco Tedesco, Daniela Tortorella, Adriana Trapani, Pietro Viola, Maria Idria Gurgo Di Catelmenardo, Giuseppe Adornato, rappresentati e difesi dagli avv. Marco Cuniberti, Michele Salazar, Vittorio Angiolini, con domicilio eletto presso Michele Salazar Avv. in Reggio Calabria, via Re Ruggero, 9;

Contro Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distr.le dello Stato, domiciliata per legge in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15;

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 d.l. 31 maggio 2010 n. 78, come conv. con modif. in l. 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 e del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 dicembre 2011 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

I ricorrenti, tutti magistrati ordinari in servizio nei vari uffici giudiziari della Provincia di Reggio Calabria, si dolgono delle illegittime decurtazioni del trattamento retributivo previste dal comma 22 dell'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010 n. 122, per ragioni variamente articolate, sia in fatto che in diritto.

In fatto espongono che dall'applicazione della normativa richiamata subiscono una sostanziale decurtazione del trattamento retributivo e chiedono di accertare se detta norma possa trovare effettiva applicazione ai ricorrenti (dubitando della sua precettività in ragione di una asserita genericità e contraddittorietà del testo) e, in caso positivo, sia rimessa alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità del vigente impianto normativo, allo scopo di accertare il loro diritto alla percezione della retribuzione integrale, nella misura variamente computata in atti per ciascun ricorrente.

Si è costituita l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, che resiste al ricorso di cui chiede la reiezione.

Le parti hanno scambiato memorie.

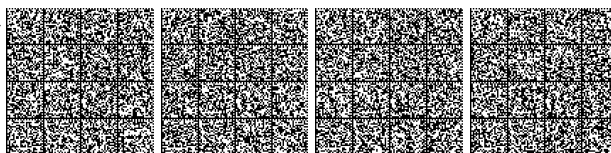
Alla pubblica udienza del 20 dicembre 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

1) Osserva il Collegio che con separata ordinanza su ricorso nr. 564/2011 chiamato in decisione nella medesima odierna udienza pubblica, è stata trattata questione in parte analoga a quella odierna, che tuttavia ha oggetto solo in parte coincidente con quella di cui all'odierno ricorso, essendo in contestazione anche misure disposte con altre parti dell'art. 9 cit. e dello stesso d.l. n. 78/2010.

Ai fini del presente giudizio, è dunque trattata la sola questione della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21 e 22 dell'art. 9 del prefato d.l. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, in legge n. 122/2010, nei limiti della domanda.

2) A mente del comma 21 dell'art. 9 succitato, per quanto qui di interesse, «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. (...)».

Il successivo comma 22 così dispone: «Per il personale di cui alla legge n. 27 /1981 non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; per tale personale, 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



glio per fanno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014. Per il predetto personale 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 fanno 2011, del 25 per cento per fanno 2012 e del 32 per cento per fanno 2013. Tale riduzione non opera ai fini previdenziali». Saggiunge, nel quarto periodo, la medesima disposizione che «Nei confronti del predetto personale non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo».

3) Parte ricorrente, trovando la piena condivisione del Collegio, prospetta questione di legittimità costituzionale dei sopra trascritti commi 21 e 22 nelle parti di interesse (rispettivamente, primo periodo e primo, secondo e terzo periodo).

La rilevanza della questione appare indiscutibile, e dunque vanno disattese le argomentazioni difensive di parte ricorrente secondo le quali dette norme sarebbero inapplicabili per la loro genericità e per il contenuto contraddittorio delle stesse.

Invero, come dedotto dall'Avvocatura in maniera condivisibile, il personale di magistratura ha subito dal 1° gennaio 2011 il mancato incremento del 3,04 per cento, ovverosia del secondo acconto previsto dal DPCM 23 giugno 2009, che sarebbe spettato laddove non fosse intervenuta la manovra.

Ulteriore effetto della norma è che non compete alcun conguaglio nel 2012 né, per il triennio successivo, il primo acconto nel 2013.

Più chiaramente, la norma, in combinato disposto con la disciplina del meccanismo di dinamica retributiva del personale di magistratura, quale fissato dall'articolo 2 della legge n. 27/1981 (che prevede un adeguamento triennale sulla base degli incrementi conseguiti nel precedente triennio dalle altre categorie del pubblico impiego e si realizza mediante il meccanismo di due acconti di pari importo nel secondo e terzo anno del triennio e successivo conguaglio):

introduce nel corrente anno 2011 il blocco del meccanismo di adeguamento retributivo, nonché il blocco di acconti e conguagli, cui avrebbero avuto altrimenti diritto;

introduce altresì la decurtazione dell'indennità giudiziaria in ragione del 15% per cento.

Non v'è dubbio alcuno, dunque, in ordine alla rilevanza della questione proposta ai fini della decisione del ricorso.

4) In punto di fondatezza della questione, valga quanto segue.

4.1 Violazione degli artt. 2, 3, 24, 36, 53, 97, 100, 101, 108, 111 e 113 Cost. Lesione di tutti i principi fissati da tali norme.

I commi 21 e 22 regolano gli aspetti attinenti alla corresponsione degli acconti, dei conguagli e delle indennità specificamente spettanti ai Magistrati (indennità giudiziaria ex art. 3 l. 27/1981) con i seguenti principi:

a) per i magistrati, così come per tutte le altre categorie del personale non contrattualizzato, viene introdotto il blocco dei «meccanismi di adeguamento retributivo» previsto dal primo periodo del comma 21, la cui operatività è estesa sia a livello di acconto che a livello di conguaglio (e dunque con effetto retroattivo) dal primo periodo dell'art. 22;

b) 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;

c) nei confronti dei soli Magistrati viene però operato - quasi a titolo di bilanciamento di quanto illustrato al punto b) - un taglio crescente nel tempo dell'indennità giudiziaria (ex art. 3 l. 27/1981), come previsto dal secondo periodo del comma 22;

d) i Magistrati subiscono poi, sempre in forza del comma 22, il blocco di acconti (anni 2011, 2012 e 2013) e conguagli (triennio 2010-2012);

e) Vengono infine introdotti, ancora dal comma 22, 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). I commi 21 e 22 nelle parti riportate introducono pertanto, nel loro complesso, misure di notevole gravità, poiché finalizzate a vincolare assai incisivamente, per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico dei singoli Magistrati; e ciò ancorché le progressioni stipendiali siano fatte salve.

Si tratta di misure ingiustamente penalizzanti, estemporanee e totalmente sganciate dalla normativa in materia di retribuzione del personale di Magistratura.

4.2. Per la sua connotazione manifestamente pregiudizievole, la prevista paralisi degli adeguamenti retributivi non ha bisogno di commenti e spiegazioni. Lo stesso dicasi in merito al «fermo» di acconti e conguagli, che parimenti comportano un depauperamento reddituale immediato per i Magistrati. Mentre il depauperamento è solo differito nel tempo, ma egualmente certo, per quanto attiene ai «tetti» dell'acconto 2014 e del conguaglio 2015.



Il comma 22 succitato incide non meno pesantemente sull'istituto dell'indennità giudiziaria, senza alcun tipo di istruttoria né una stima precisa documentata del risparmio di spesa ottenibile dal relativo taglio, e quindi in modo totalmente irragionevole ed improvvisato.

Basti pensare alla totale irrazionalità derivante dalla previsione di un progressivo accrescimento nel tempo del taglio in questione (la riduzione è del 15% per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013). Verosimilmente tale progressione verso l'alto potrebbe spiegarsi perché, essendo il taglio nato come misura compensativa e di bilanciamento della «salvezza» delle progressioni stipendiali (così sub pt. 8 della cit. Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 12 del 15 aprile 2011, prot. n. 0035819), il Legislatore avrebbe tenuto conto delle previste promozioni nel triennio, presumibilmente crescenti nel numero.

Ma in realtà una siffatta motivazione, oltre a non comparire assolutamente (neppure deduttivamente) nel testo della legge, appare del tutto illogica ed incoerente con il sistema.

Anzitutto è differente l'operatività dei due meccanismi considerati, che sono profondamente eterogenei: il blocco delle progressioni stipendiali - ove attuato - avrebbe rappresentato un mancato esborso futuro e scaglionato nel tempo (e per certi versi anche eventuale, essendo ben possibile che un Magistrato «lasci la toga» prima di ottenere promozioni), mentre il taglio dell'indennità giudiziaria opera sin da subito in busta paga quale misura di effettiva ed immediata decurtazione patrimoniale per il Magistrato.

In secondo luogo, nessuna norma costituzionale e nessun principio contabile esige il finanziamento di un mancato taglio, diversamente da quanto accade per il finanziamento di una nuova spesa.

Ancora, se si considera che le leggi precedenti - che prevedevano le tabelle retributive e i meccanismi di adeguamento degli stipendi dei Magistrati - erano già obbligatoriamente coperte a livello finanziario (in ottemperanza all'art. 81 Cost.), la motivazione del «finanziamento» del mancato taglio appare del tutto irrazionale.

Persino la motivazione della «crisi economica» è inadeguata a spiegare la *ratio* dei tagli crescenti. Infatti, se è vero che la norma del comma 22 è stata concepita per fronteggiare un momento di crisi presente ed connotazione tributaria, colpisce una limitata fascia di cittadini e lavoratori, e non «tutti» come costituzionalmente prescritto (art. 53 Cost.). Anche a non voler riconoscere natura tributaria alle disposizioni richiamate, esse comportano blocchi stipendiali con esito espropriativo (proprio perché ledono diritti legati a diritti ed aspettative «quesite»), in assenza di compensazioni indennitarie (non monetarie) per i soggetti che ne risulteranno colpiti (art. 42 comma 3 Cost.).

4) Viene completamente svuotata la capacità auto-organizzativa delle P.A., che dovrebbe normalmente potersi esprimere anche in riferimento allo stato economico del personale.

Ciò comporta la violazione dell'art. 97 cost. e del principio di buon andamento ivi fissato sotto diversi aspetti, inerenti il perseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità ed efficacia, contenuti nel suddetto principio di buon andamento, impedendo all'Amministrazione di gestire il personale in conformità delle esigenze di interesse pubblico di volta in volta emergenti.

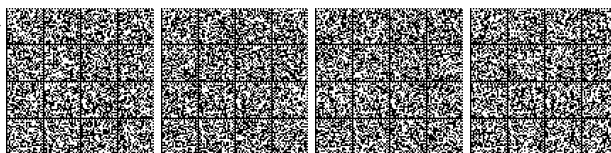
5) Le norme succitate rafforzano l'idea che il Legislatore abbia inteso operare un indebito condizionamento sull'esercizio della funzione giurisdizionale (in conflitto con i dettami espressi dagli artt. 24, 101, 104, 108, 111 e 113 Cost.), obbligando il Magistrato (come singolo o come Ordine) a rivendicazioni economiche verso i pubblici poteri.

6) Viene violato l'art. 36 della Costituzione in relazione al principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato: la retribuzione sulla quale si va negativamente ad incidere era profilo: basti ricordare che con sentenza del 24 novembre 2010 la Corte di giustizia UE (C-40/10) ha annullato le disposizioni del regolamento 1296/2009 UE, che avevano ridotto l'adeguamento automatico annuale al costo della vita degli stipendi dei funzionari UE, abbattendolo dal 3,7% all'1,85%, ritenendo per l'appunto che la pur nota situazione di crisi economica non potesse essere posta a fondamento di poteri «eccezionali» del Consiglio.

4.3. Al di là di tali profili, la norma in esame appare al Collegio in contrasto con la Costituzione sotto molteplici profili che si elencano sinteticamente:

1) Viene leso — senza che lo richieda il soddisfacimento di altri e più pregnanti principi costituzionali, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento — il principio di affidamento del Magistrato nell'ordinario sviluppo economico della carriera e nella corresponsione di acconti e conguagli, così come predeterminati ed attesi al momento di ingresso nei ruoli della Magistratura, anche in ragione del fisiologico progredire del rapporto (si veda T.A.R. Campania, sez. I Salerno, ord. n. 1162 del 23 giugno 2011, pronunciata su ricorso di alcuni Magistrati ordinari, con la quale è stata disposta la rimessione degli atti del giudizio alla Corte Costituzionale, proprio in riferimento al comma 22 in esame).

2) Vengono discriminati «in peius» i pubblici dipendenti — tra cui i Magistrati — rispetto a tutti gli altri cittadini e/o lavoratori, con palese — violazione dell'art. 3 Cost.



3) Viene operato un prelievo che, pur rivestendo una chiara connotazione tributaria, colpisce una limitata fascia di cittadini e lavoratori, e non «tutti» come costituzionalmente prescritto (art. 53 Cost.). Anche a non voler riconoscere natura tributaria alle disposizioni richiamate, esse comportano blocchi stipendiali con esito espropriativo (proprio perché ledono diritti legati a diritti ed aspettative «quesite»), in assenza di compensazioni indennitarie (non monetarie) per i soggetti che ne risulteranno colpiti (art. 42 comma 3 Cost.).

4) Viene completamente svuotata la capacità auto-organizzativa delle P.A., che dovrebbe normalmente potersi esprimere anche in riferimento allo stato economico del personale.

Ciò comporta la violazione dell'art. 97 cost. e del principio di buon andamento ivi fissato sotto diversi aspetti, inerenti il perseguimento degli obiettivi di efficienza, economicità ed efficacia, contenuti nel suddetto principio di buon andamento, impedendo all'Amministrazione di gestire il personale in conformità delle esigenze di interesse pubblico di volta in volta emergenti.

5) Le norme succitate rafforzano l'idea che il Legislatore abbia inteso operare un indebito condizionamento sull'esercizio della funzione giurisdizionale (in conflitto con i dettami espressi dagli artt. 24, 101, 104, 108, 111 e 113 Cost.), obbligando il Magistrato (come singolo o come Ordine) a rivendicazioni economiche verso i pubblici poteri.

6) Viene violato l'art. 36 della Costituzione in relazione al principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato: la retribuzione sulla quale si va negativamente ad incidere era stata determinata da una legislazione specifica, che parametrava le classi stipendiali alla progressione di carriera, e dunque proprio alla «quantità e qualità del lavoro prestato».

Al contrario, i tagli sono lineari ed uguali per tutti, tanto da far dubitare che gli stessi rispettino la logica «meritocratica» dell'art. 36 Cost.

Tali questioni richiedono — per la loro migliore comprensione — un necessario approfondimento ed un più accurato inquadramento dogmatico che il Collegio può svolgere richiamando quanto trattato e ritenuto nell'ordinanza pronunciata nel giudizio nr. 564/2011.

PARTE II — Violazione degli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 108, 111 e 113 cost. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche e segnatamente: assoluta illogicità ed irrazionalità, ingiustizia manifesta, errata valutazione dei presupposti, carenza istruttoria, difetto di motivazione, omessa ponderazione di interessi rilevanti, sviamento, contraddittorietà intrinseca ed estrinseca dell'atto. Violazione del principio del «giusto procedimento» e dell'art. 97 Cost.

I.1) Natura tributaria della norma - Violazione art. 53, 3 e 97 cost. — violazione principi di proporzionalità e progressività dell'imposizione.

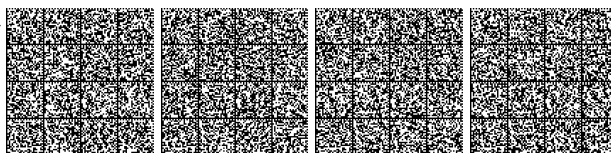
Analogamente all'orientamento espresso in numerose ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale, adottate in ordine alla medesima questione da parte di altri TAR (v. TAR Sicilia, Palermo, n. 2375/2011; TAR Veneto, n. 1685/2011; TAR Trento, n. 307/2011 ed altre), il Collegio condivide il primo rilievo fatto valere dai ricorrenti, secondo cui alla norma in esame deve essere riconosciuta natura tributaria.

Secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, nella prestazione imposta con la norma in esame devono essere ravvisati i caratteri della doverosità, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti, e del collegamento tra la prestazione di sostegno alla pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

La considerazione (già svolta dal Collegio nell'ordinanza pronunciata su altro ricorso ed in relazione al comma 2 del medesimo art. 9) non muta anche a collocarsi nell'ottica secondo cui all'indennità giudiziaria non va riconosciuta natura stipendiale, essendo comunque un emolumento soggetto a tassazione che concorre alla formazione del coacervo della base imponibile.

In sostanza, anche in relazione alle riduzioni del comma 22 sono prospettabili la concorrenza dell'imposizione di un sacrificio economico individuale, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablativo e, contestualmente, la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica, ossia per reperire risorse necessarie a coprire spese pubbliche (come reso palese dalla stessa dizione della norma riportata, che invoca la situazione di grave crisi economica internazionale e gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea; quanto alla giurisprudenza della Corte, si richiamano *ex plurimis*, Corte Cost., sentt. nn. 141/2009, 335/2008, 64/2008, 334/2006, 73/2005; si può fare riferimento altresì alla giurisprudenza volta a definire la nozione costituzionale di «leggi tributarie», ai fini del giudizio di ammissibilità del *referendum* ex art. 75 Cost).

In effetti, l'obiettivo di finanza pubblica evocato dal d.l. n. 78/2010 va oltre la mera riduzione dei costi o della spesa corrente degli Stati, attenendo, più propriamente, alla riduzione del rapporto tra debite pubblico e PIL (come chiarisce lo stesso comma 2 dell'art. 9, laddove fa riferimento alle «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea»).



La natura tributaria della norma in esame è, ad avviso del Collegio, così palese che non è necessario alcun ulteriore approfondimento, se non per quanto concerne la verifica della giurisdizione del giudice amministrativo sulla relativa questione.

I.2) A tal proposito, va affermato che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda inerente decurtazioni del trattamento economico aventi natura tributaria, in quanto, ai sensi dell'art. 133 lett. «i» del cpa spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle «controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico».

La formulazione della norma è talmente ampia da ricomprendere ogni questione retributiva che trovi origine, causa oppure occasione nel rapporto di lavoro dei dipendenti non contrattualizzati, tra i quali rientrano i magistrati.

I.3) Stante la natura tributaria da riconoscersi alla disposizione in esame, quest'ultima dovrebbe essere conforme ai principi dettati dall'art. 53 Cost., ai sensi del quale «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (comma 1) ed «Il sistema tributario è informato a criteri di progressività» (comma 2).

Invece la norma di cui si deduce l'illegittimità costituzionale «colpisce» solo una specifica categoria di contribuenti, sulla base di loro peculiari qualità soggettive e non sulla base di determinate qualità di reddito, e, nello stesso tempo, impone una prestazione patrimoniale indipendente dall'effettiva capacità contributiva soggettiva globalmente considerata (ossia individua uno specifico cespiti da assoggettare a tassazione, senza relazioni con altre entrate del soggetto inciso), introducendo un'imposizione sostanzialmente regressiva e discriminatoria.

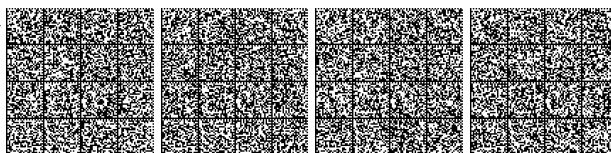
Il primo profilo di incostituzionalità si ravvisa nel fatto che il prelievo è disposto esclusivamente in danno di una ben definita categoria socio-economica, i Magistrati, laddove, utilizzando il termine «Tutti», la disposizione costituzionale è chiara nell'individuare in modo inequivoco ed onnicomprensivo la platea dei contribuenti da assoggettare al prelievo fiscale.

Con l'ord. n. 341/2000 la Consulta, dopo aver Premesso che «l'art. 53 della Costituzione deve essere interpretato in modo unitario e coordinato, e non per preposizioni staccate ed autonome le une dalle altre» ha affermato 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».

Manca, dunque, nella fattispecie normativa in esame l'«indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)», che la Corte ha ritenuto essere la corretta condizione per un'imposizione contributiva equa.

Tale impostazione fa apparire decisamente anomala e non conforme alla Costituzione la scelta del Legislatore del 2010 che, in un contesto economico-finanziario esplicitamente qualificato come «eccezionale», avrebbe potuto operare soltanto interventi straordinari e/o temporanei di prelievo forzoso, ed invece ha posto in essere misure continuative e sostanzialmente stabili — e perciò dal palese sapore tributario — in quanto oltretutto prolungate nel triennio 2011-2013 (oltre che legate al superamento di scaglioni predeterminati, esattamente come le imposte); ma soprattutto ha indirizzato tale prelievo nei confronti di una ben limitata «classe di persone», ben guardandosi dall'operare nei confronti di «tutti» i contribuenti in possesso di determinate fasce di reddito, nessuno escluso (liberi professionisti, lavoratori dipendenti del settore privato, imprenditori e quant'altro), esentati immotivatamente dall'imposizione straordinaria, nonostante l'eccezionalità della situazione economica del Paese, come viceversa una corretta applicazione dei principi di cui all'art. 53 cost. avrebbe richiesto.

I.4) Non vale Osservare, in contrario, che i magistrati e/o i dipendenti pubblici più in generale sono titolari di cespiti economici adeguati al prelievo, in quanto in possesso di una condizione lavorativa connotata da «stabilità» (e dunque non incisa dalla riduzione dell'indennità giudiziaria): in realtà, la stabilità della posizione lavorativa diviene, in questa prospettiva, un argomento politico o comunque ideologico, non certamente giuridico, sussistendo nell'Ordinamento numerosissimi esempi di «categorie protette» (si pensi ai notai o ai farmacisti, per esemplificare) che non sono state incise dalla manovra e che pure avrebbero potuto essere chiamate a concorrere al prelievo forzoso, visti i termini dell'urgenza collettiva determinata dalla crisi economica. Non essendo questa la sede per un confronto di



natura politica, va evidenziato che, come affermato dalla Corte costituzionale con la citata ordinanza n. 341/2000, nell'imposizione contributiva e fiscale deve essere Osservato un criterio di uniformità, che nell'ammontare dei cespiti patrimoniali individua un criterio certo e non discriminatorio di identificazione della capacità contributiva da assumere a presupposto di una imposta, anche se di natura temporanea o eccezionale (v. anche la sentenza n. 92/1963 della Corte costituzionale secondo cui «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, imponga 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», in omaggio «al principio generale di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione»).

I.5) Peraltro, anche all'interno della medesima categoria del personale inciso dalla disposizione in esame, quest'ultima assume forti connotati sperequativi e regressivi, perché, nella sua «draconiana» articolazione in due aliquote percentuali, prescinde dalla doverosa considerazione dell'eventuale sussistenza di ulteriori proventi. Così, a titolo meramente esemplificativo, con riferimento ai magistrati collocati in posizione di fuori ruolo o titolari di incarichi extra-giudiziari o di collaborazione con organi costituzionali, governativi o regionali, che superano grazie ai predetti incarichi la soglia di reddito di 150.000 euro, l'eventuale applicazione del prelievo del 5% sui redditi da stipendio che siano non superiori a 150.000 euro finisce con imporre una prestazione obbligatoria percepita come meno gravosa, rispetto a quanti possiedono solamente redditi ordinari, derivanti dalla retribuzione di servizio (e quindi senza emolumenti aggiuntivi), attesa la ben nota differenza soggettiva del valore marginale del denaro, che nel vigente sistema tributario rappresenta la precondizione economica e la *ratio* giustificatrice della progressività dell'imposizione.

I.6) Va quindi ritenuto che l'art. 9 comma 2, del d.l. n. 78/2010 contrasta insanabilmente con gli orientamenti della Corte Costituzionale, dal momento che in sede legislativa non si è cercata l'uniformità di trattamento e di prelievo tra i vari soggetti dell'Ordinamento, il che ha determinato la palese violazione del principio di progressività sancito dal comma 2 dell'art. 53 Cost., indefettibile canone ispiratore del sistema tributario.

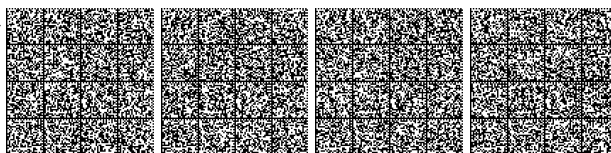
L'opzione legislativa configge con il principio della perequazione tributaria — che sin dalla fine degli anni '50 fa parte del nostro diritto positivo, essendo immediatamente ascrivibile al dettato dell'art. 53 cost. — e che implica la ripartizione delle imposte tra i singoli cittadini e le diverse fasce della popolazione in base all'accertata capacità contributiva di ciascuna «area sociale».

La più elementare logica perequativa ed equitativa avrebbe imposto di considerare, ai fini del prelievo, non solo il dato «grezzo» e di per sé poco eloquente del reddito percepito dal lavoratore pubblico, ma altri elementi atti a fornire un quadro organico, complessivo e reale della capacità contributiva del dipendente, calibrando e proporzionando la ritenuta stipendiale a fattori rilevanti «in melius» (come il già richiamato nell'esempio del cumulo con altri redditi — nei casi ammessi — o con introiti di altro tipo) ovvero «in peius» (si pensi ai casi di unico reddito familiare, all'esistenza di uno o più figli a carico, e così *via*). Quanto appena esposto rende non manifestamente infondata la questione della illegittimità costituzionale della norma in esame con riferimento agli artt. 53, 2 e 3 della Costituzione.

II) *Natura non tributaria della norma — Diminuzione temporanea della retribuzione — Disparità di trattamento ed ingiustificata violazione della proporzione della retribuzione alla qualità e quantità di lavoro. Lesione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza legislativa. Lesione del principio di solidarietà sociale, politica ed economica — Violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione. Violazione degli artt. 42 e 23 della Costituzione.*

II. 1) In via subordinata, anche a non riconoscere natura tributaria alla disposizione in esame secondo l'impostazione esposta sin qui (che, comunque, il Collegio condivide e preferisce), sussisterebbero comunque i profili di illegittimità costituzionale appena enunciati.

In costanza di rapporto, ed attesa la natura di tale rapporto, che è disciplinato per legge e non per il tramite della contrattazione collettiva proprio a tutela della peculiarità della funzione giurisdizionale e della indipendenza dei singoli magistrati, il «legislatore» ha sentito la necessità di apportare modifiche «in pejus» del trattamento retributivo, derogando ai precisi meccanismi di disciplina della sua articolazione a parità di prestazione. Da qui la lesione dei principi appena enunciati nel titolo del presente capoverso.



II. 2) Il legislatore ridetermina, in senso ablativo, un trattamento economico già acquisito alla sfera del pubblico dipendente sub specie di diritto soggettivo. Ciò, pertanto, incide sullo status economico dei lavoratori (anche appartenenti alla Magistratura) 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 a vita — del dipendente.

Sebbene nel nostro sistema costituzionale non sia affatto interdetto al Legislatore di emanare disposizioni atte a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, le disposizioni in esame sembrano non rispettare la condizione essenziale, ossia che la riforma «in pejus» non trasmodi in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, Corte Cost., sent. n. 446/2002; ord. n. 327/2001; sentt. nn. 393/2000, 264/2005, 416/1999 n. 282/2005).

II. 3) Da qui anche la violazione dell'art. 2 della Costituzione: la novazione oggettiva ed unilaterale del rapporto di lavoro, realizzata dal d.l. 78/2010, oltre a tradursi nel grave scardinamento di un principio di rilevanza costituzionale, e quindi indeclinabile, della materia lavoristica (la proporzionalità tra prestazione e retribuzione ex art. 36 Cost.), va in fondo a sacrificare la stessa dignità sociale della persona-lavoratore pubblico, che si trova soggetto, senza possibilità di difesa, ad aggressioni patrimoniali sostanzialmente arbitrarie non solo nelle modalità del prelievo, nei tempi del medesimo e nelle soglie stipendiali cui attingere, ma nello stesso presupposto (il presentarsi di pretese esigenze finanziarie); e ciò perché a determinarlo è lo stesso soggetto (Stato) che opera il prelievo, avvalendosi della forza congiunta e soverchiante derivante dall'essere ad un tempo datore di lavoro e Legislatore, e senza che il destinatario del sacrificio possa essere considerato direttamente o indirettamente responsabile della crisi finanziaria e di cassa cui è chiamato a far fronte, derivando quest'ultima da fattori di squilibrio che sono ascrivibili a responsabilità (quantomeno politica) dello stesso organo che dispone il prelievo (esecutivo nelle vesti di legislatore; sul punto vedasi meglio in *fra*).

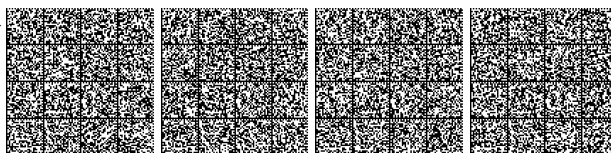
III) *Violazione degli artt. 42 e 97 cost. Lesione dei principi costituzionali in tema di ablazione reale e dei principi di buon andamento ed imparzialità amministrativa.*

Ancora, a non riconoscere nell'art 9 comma 22 del d.l. 78/2010 una disposizione tributaria (con conseguente applicazione dell'art. 53 Cost.) e ferme le ragioni di incostituzionalità sin qui illustrate, un ulteriore sospetto di illegittimità della norma in esame va tratto dalla sua natura sostanzialmente espropriativa, dal momento che si dispone nei confronti dei Magistrati una vera e propria ablazione di redditi formanti oggetto di diritti quesiti, senza alcun indennizzo, con conseguente violazione dell'art. 42 Cost., secondo cui «La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Non appare dubitabile che l'espropriazione possa astrattamente colpire (stante l'uso dell'onnicomprensivo termine «proprietà privata» da parte del Costituente) anche beni mobili fungibili, quale il denaro (nella specie, l'indennità giudiziaria già acquisita allo status economico del dipendente/Magistrato); secondo tale prospettazione, la fattispecie considerata consentirebbe di qualificare la norma di cui all'art. 9 comma 22 alla stregua di norma-provvedimento (in coerenza con la natura procedimentale dell'espropriazione), e dunque ne conseguirebbe la violazione dell'art. 97 Cost., perché del provvedimento la norma ha mutuato la natura, ma ha eliso il procedimento, nel cui ambito vanno convogliate quelle imprescindibili esigenze di equilibrio dell'esercizio del potere tipicamente volte ad assicurare il minimo sacrificio, il giusto equilibrio con l'indennità, nonché tutte quelle altre numerose facoltà di partecipazione degli interessati, che consentono a questi ultimi di verificare la legittimità e l'opportunità delle scelte cui sono chiamati a contribuire con il loro sacrificio, sia nell'an, che nel quantum delle misure richieste.

III.1) Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è la violazione dell'art. 42 cost. per la mancanza di qualsivoglia indennizzo.

La Consulta ha più volte ribadito che l'obbligo a carico dell'Amministrazione di corrispondere un indennizzo può essere soddisfatto mediante «una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee ad assicurare un serio ristoro (...) in armonia con i principi costituzionali, tra le quali il legislatore può operare una scelta» (sent. n. 179/1999). In tal senso il Legislatore è libero nell'individuare i più idonei sistemi compensativi, ben potendo optare per misure alternative riparatorie (non economiche *ma*) in forma specifica (Corte Cost., sent. 179/1999 ed ord. n. 165/1998), aspetti questi del tutto oblitterati dal legislatore nella fattispecie in esame.



In accordo con la giurisprudenza che si è occupata delle condizioni e dei limiti di validità e di sindacabilità delle c.d. leggi provvedimento (TAR Lazio, sez. III-*Quater*, nella sent. n. 12623/07; TAR Puglia, sez. II Lecce, ord. n. 3631/07), l'inesistenza di un formale obbligo di «motivare» la norma di rango primario non esclude che gli adempimenti istruttori compiuti nel corso dell'elaborazione della legge-provvedimento debbano essere dotati di effettività, completezza ed attendibilità; requisiti, questi, che la Consulta potrà senz'altro vagliare facendo leva sui fondamentali principi di imparzialità, buon andamento e ragionevolezza legislativa.

IV) *Violazioni comuni ad entrambe le ipotesi ricostruttive della normativa (natura tributaria e natura non tributaria della norma) — Violazione dei precetti di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione sotto diversi profili. Violazione dei principi espressi dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella «Raccomandazione CM/ Rec(2010)12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», adottata il 17 novembre 2010.*

Quale che sia la natura giuridica che si voglia riconoscere alla norma in esame, sussistono ulteriori profili di incostituzionalità, che si prospettano sinteticamente e che negli atti di causa sono ben più diffusamente illustrati ed argomentati.

IV. 1) Si premette che la Carta Fondamentale, all'art. 3 comma 2, prevede quale precipuo «compito della Repubblica» (per tale intendendosi lo Stato-apparato, ossia l'insieme dei pubblici poteri, ivi compreso il Legislatore) quello di promuovere e garantire «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Poiché tale partecipazione «economica» non può essere ovviamente considerata solo dal lato «attivo» ma anche dal lato «passivo», ovvero inglobando una serie di oneri ed obblighi che ad essa naturalmente pertengono (tra i quali la contribuzione alle esigenze finanziarie dell'Erario, a loro volta correlate al soddisfacimento dei bisogni della comunità), il fine della norma è quello di incaricare lo Stato (e perciò tutti pubblici poteri) di rimuovere gli squilibri socio-economici esistenti, ossia le diversificazioni economiche tra categorie sociali diverse, o tra lavoratori appartenenti ai diversi settori della società civile.

In questo senso, l'aver attribuito la parte predominante dello sforzo «contributivo» tramite una minore retribuzione ai dipendenti pubblici, e tra essi ai magistrati, introduce forti discriminazioni nell'eguaglianza sostanziale dei soggetti dell'Ordinamento per le seguenti ragioni.

IV.2) Viene sottoposta a prelievo una categoria di sicura «tassabilità» per via della garanzia della ritenuta alla fonte; al di là di ogni altra giustificazione ravvisabile nella *ratio* dell'istituto, il ricorso al prelievo fiscale è indotto dall'incapacità (tecnica o politica) di perseguire l'evasione fiscale, con conseguente vantaggio di fatto per i redditi non derivanti da lavoro dipendente nel settore pubblico. Come evidenziato dai ricorrenti, lungi dall'impegnarsi nella predisposizione di strumenti fiscali efficaci nella prevenzione di tale fenomeno, il Legislatore statale inconcepibilmente ed intollerabilmente ha aumentato gli squilibri, trascurando del tutto di colpire le ricchezze evase al fisco e persino gli introiti derivanti da rendite ben conosciute (si pensi alle rendite catastali e finanziarie), per concentrarsi su una fascia specifica di lavoratori, colpevoli unicamente di possedere la qualità di pubblici impiegati (o di Magistrati) e di avere redditi facilmente accertabili ed ancora più facilmente «attaccabili».

IV.3) La soluzione in concreto adottata nel d.l. 78/2010 è stata probabilmente preferita:

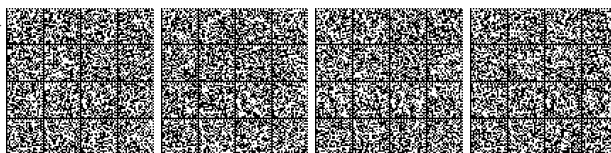
in quanto più «difendibile» da un punto di vista politico - ossia sul piano dell'accettabilità da parte dell'opinione pubblica generale, nel momento storico in cui è stata posta in essere;

perché assume come propria la semplicistica e generalizzante opinione comune, secondo cui i redditi incisi, per il fatto stesso di essere «elevati», costituiscono per lo più «prebende di Stato»;

perché il «tributo», o comunque il prelievo, poteva comodamente essere qualificato come «riduzione di spesa»; e ciò naturalmente approfittando della coincidenza tra il soggetto che lo impone ed il datore di lavoro che si vede ridotto per legge il costo del lavoro.

Senonché, tali ipotesi ricostruttive non consentono di sostenere la costituzionalità della legge, fermo restando che le pretese «motivazioni» della manovra concepita a danno dei pubblici dipendenti non reggono ad un più approfondito esame.

Infatti, la capacità contributiva dei lavoratori dipendenti, e tra essi dei Magistrati, è già messa a dura prova da un sistema fiscale alimentato in grande misura dal meccanismo della ritenuta alla fonte. Pertanto, prima di assoggettare ad ulteriore prelievo gli stipendi dei dipendenti pubblici destinatari di un'elevata retribuzione, si sarebbe dovuto verificare se tali dipendenti fossero — come effettivamente sono — già sottoposti ad una schiacciante imposizione fiscale, e conseguentemente concentrare la «riduzione della spesa» in altri settori, ad esempio frenando



il ricorso sempre più frequente alle consulenze esterne in favore della Pubblica Amministrazione, oppure — argomento quest'ultimo di particolare rilievo — incidendo nel settore di tutte le c.d. spese (*latu sensu*) «clientelari», di particolare diffusione nel settore delle Autonomie regionali e locali (di difficoltosa riduzione, perché a torto ritenute essenziali alla politica ed alla formazione del consenso, così come inteso negli ultimi anni, come ad esempio i contributi a pioggia alle imprese, le spese per iniziative culturali, aggregative, le spese per società ed enti - satellite della PA, la formazione e così *via*).

IV.5) Le misure introdotte creano, come accennato, disparità di trattamento anche interno alla platea degli incisi, contrastanti con orientamenti di matrice comunitaria, sui quali si tornerà diffusamente oltre.

Si fa riferimento all'indicazione espressa dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella «Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», adottata il 17 novembre 2010; indicazione che va chiaramente nel senso di «vietare ogni forma di discriminazione verso i giudici o i candidati all'ufficio di giudice» (punto 45).

La stessa Raccomandazione, al punto 54, non solo richiede che la retribuzione dei giudici sia «commisurata al loro ruolo professionale e alle loro responsabilità», ma esplicitamente esige che essa sia tale da «renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni». Addirittura — e la specificazione pare addirittura premonitrice — si chiede agli Stati membri che siano «adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici».

Il chiaro tenore della menzionata Raccomandazione smentisce in modo categorico una delle apodittiche giustificazioni del taglio lineare poste a base del d.l. 78/2010, ossia quella che fa riferimento a pretesi «obblighi comunitari».

Fino a prova contraria, nel settore specifico della riduzione dello stipendio dei Magistrati l'unica disposizione comunitaria operante è quella citata, che vieta il taglio così come operato.

Né può dubitarsi che detta disposizione, proprio in quanto «lex specialis» volta a salvaguardare il supremo valore dell'indipendenza degli Organi giudiziari, risulta evidentemente prevalente, nel ragionevole bilanciamento di interessi che deve governare le scelte legislative, rispetto a presunte necessità di stabilizzazione finanziaria, tanto più che queste ultime ben sarebbero potute essere perseguite con un'infinità di alternativi strumenti di intervento, ben più efficaci e remunerativi.

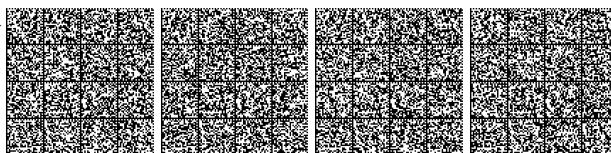
La previsione dell'art. 9 comma 2 del d.l. 78/2010 non solo non è in linea con tali indirizzi (che, a ben vedere, contraddice radicalmente), ma — per quanto detto ed argomentato poc'anzi — appare altresì priva di quel necessario apporto istruttorio e fattuale in un contesto globale di revisione parlamentare del trattamento economico dei giudici, dell'istituto, che solo avrebbe potuto conferire ad essa ragionevolezza ed aderenza alla realtà del settore del pubblico impiego magistratuale.

V) *Violazione degli artt. 24, 100, 101, 103, 111, 108 e 113 Cost. Lesione dell'autonomia e della indipendenza della Magistratura.*

Argomento condiviso dalla quasi totalità delle altre pronunce già registratesi sul tema (sopra richiamate) e che il Collegio non può non fare proprio è quello secondo cui la norma in esame viola il fondamentale principio di autonomia ed indipendenza della magistratura, perché subordina la «categoria» dei magistrati alla possibilità di riduzioni «ex abrupto» del loro «status economico», con conseguente introduzione nel sistema ordinamentale di una regola materiale di contrattazione tra datore di lavoro e dipendente, che non può che condizionare le scelte di quest'ultimo, quanto meno sul piano dell'autorganizzazione, che è uno dei presupposti dell'autonomia e dell'indipendenza.

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»).

V.1) Sotto un primo profilo, occorre ribadire che i valori anzidetti sono 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» (*cf.* artt. 24, 103, 111 e 113 Cost.; Corte cost., cent. n. 381/1999). Il Legislatore, mediante uno strumento che formalmente incide (solo) sulla retribuzione dei magistrati, viene in realtà ad operare un indebito condizionamento dell'esercizio della funzione giurisdizionale, poiché costringe l'Ordine di appartenenza ad un confronto con i pubblici poteri al fine di ripristinare le condizioni economiche originarie, o quantomeno di elidere o attenuare le conseguenze negative della misura disposta.



La costante giurisprudenza della Consulta conforta in modo nettissimo la fondatezza della censura dedotta, indubitabile e riconosciuta, sussistendo la necessità di «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardato anche sotto il profilo economico», onde evitare «tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (sentt. nn. 1/1978, 42/1993, 238/1990).

V.2) Sotto un secondo profilo, si deve prospettare che un Magistrato «condizionato», quand'anche solo apparentemente (e potenzialmente) e non nella sostanza (e nella realtà), da una misura legislativa fortemente penalizzante per i suoi interessi economici, rischia di vedersi sottratto quel credito e quel prestigio di cui Egli personalmente e l'Ordine giudiziario nel suo insieme devono sempre ed indefettibilmente godere presso la comunità dei cittadini (sent. Corte cost. n. 100/1981; Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella già richiamata Raccomandazione del 17 novembre 2010, ove la nozione di «indipendenza esterna» dei Giudici è stata strettamente ed esplicitamente collegata alla seguente, testuale affermazione: «I giudici, che fanno parte della società che servono, non possono rendere giustizia in modo efficace senza godere della fiducia del pubblico» - punto 20 della raccomandazione).

Tale linea argomentativa necessita di alcune precisazioni.

La «percezione» dell'indipendenza della magistratura, in uno alla percezione della autorevolezza e del prestigio dell'Ordinamento giudiziario nel suo complesso, non sono, ad avviso del Collegio, credibilmente «appannate» da una (per quanto incidente) misura di riduzione della retribuzione, così come operata dal Legislatore, perché ben altre ed elevate sono le motivazioni sostanziali che fondano il servizio dei magistrati alle Istituzioni della Repubblica, solo per ultimo riconducibili al trattamento economico.

Ciò che invece può effettivamente minare il prestigio ed il decoro della magistratura all'esterno, ovvero nella percezione della società, è il costringere i magistrati, singoli o nelle loro associazioni sindacali, a rivendicazioni di categoria che non possono che passare per il tramite di una tutela giurisdizionale gestita pur sempre da una magistratura anch'essa colpita dai medesimi provvedimenti (quella amministrativa) ed il cui giudizio dunque, per limiti strutturali invalicabili, non può che essere affidato alla deliberazione di colleghi dei ricorrenti parimenti incisi (al pari di tutto il personale non contrattualizzato, del resto, e dei Dirigenti).

I magistrati del Collegio, osservando quello che ordinariamente sarebbe stato un pacifico dovere di astensione, non possono esimersi dal giudicare sulla domanda, posto che nessun altro giudice dell'Ordinamento è privo di interesse e che la controversia è affidata alla cognizione del TAR in regime di competenza territoriale inderogabile; peraltro, se si astenessero, incorrerebbero in un altrettanto censurabile diniego di giustizia.

Sebbene nella fattispecie in esame le questioni dedotte dai ricorrenti non costituiscono oggetto di altrettante rivendicazioni dei componenti del Collegio, che non hanno presentato a loro volta ricorso, (onde l'interesse alla lite è meramente astratto e potenziale, non derivando loro, allo stato, un diretto ed immediato vantaggio dall'accoglimento della censura), all'esterno il sistema giudiziario nel suo complesso risulta costretto ad occuparsi di vicende che lo riguardano direttamente, con la conseguenza che viene riproposto nella sostanza un conflitto tra poteri dello Stato, che non ha precedenti nell'Ordinamento della Repubblica.

Alla luce di queste considerazioni, a fronte di una decurtazione stipendiale così rilevante e, soprattutto, suscettibile di ripetersi in futuro, perché prorogabile ben oltre il 2013, o addirittura suscettibile di incrementi ulteriori, il decoro della magistratura nel suo insieme (ed, all'interno di essa, della magistratura amministrativa in particolare), è fortemente leso e pregiudicato dall'intervento, unilaterale e d'imperio, dei poteri esecutivo e legislativo, che genera — nei fatti — un vero e proprio insanabile conflitto di interessi, ben potendo l'opinione pubblica associare la riduzione stipendiale alle ben note polemiche tra poteri dello Stato, apparendo la misura legislativa come una sorta di punizione o di monito per il Potere giudiziario, l'ostentazione di una condizione di supremazia 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 IX) Tanto Premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il TAR solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21 primo periodo e 22 primo, secondo e terzo periodo, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, in l. 30 luglio 2010 n. 122, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 del cpa ed art. 295 c.p.c.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.



P. Q .M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria Sezione Staccata di Reggio Calabria, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21 primo periodo e comma 22 primo, secondo e terzo periodo, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010 n. 122 in relazione agli artt. 2, 3, 24, 36, 41, 42, 53, 97, 100, 101, 103, 104, 108, 111 e 113 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 79 ed 80 del cpa.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: LEOTTA

Il Consigliere: CRISCENTI

Il Primo Referendario, estensore: GATTO COSTANTINO

12C0162

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-018) 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.



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2012

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale	€ 438,00
		- semestrale	€ 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale	€ 68,00
		- semestrale	€ 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale	€ 168,00
		- semestrale	€ 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale	€ 65,00
		- semestrale	€ 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale	€ 167,00
		- semestrale	€ 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale	€ 819,00
		- semestrale	€ 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € 56,00

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*
(di cui spese di spedizione € 73,81)*

- annuale € 300,00
- semestrale € 165,00

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*
(di cui spese di spedizione € 20,77)*

- annuale € 86,00
- semestrale € 55,00

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
(€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



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

€ 9,00

