

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 19

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 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. 110. Sentenza 18 aprile - 3 maggio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Reato di associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i delitti di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. (contraffazione di prodotti protetti da marchio registrato) - Soggetti raggiunti da gravi indizi di colpevolezza - Applicazione della disciplina delle misure cautelari stabilita per i reati di mafia, basata sulla presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della sola custodia in carcere - Irragionevole equiparazione ai reati di mafia - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di presunzione di non colpevolezza - Introduzione anche per la fattispecie criminosa in esame del criterio del “minore sacrificio necessario”, già applicato nelle parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata - Illegittimità costituzionale parziale.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall’art. 2, comma 1, del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.

Pag. 1

N. 111. Sentenza 18 aprile - 3 maggio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona da sinistro stradale - Proponibilità subordinata al decorso del c.d. *spatium deliberandi* di 90 giorni in capo all’assicuratore e all’osservanza delle modalità e dei contenuti previsti dall’art. 148 del codice delle assicurazioni private - Lamentato svantaggio per il danneggiato, in quanto gravato da un maggior onere di allegazione e di prova ai fini dell’accesso alla giurisdizione, che nella previgente normativa gli era viceversa consentito sulla base di una previa richiesta risarcitoria anche incompleta o di meri atti equipollenti - Asserita violazione dei principi contenuti nella legge di delegazione, contrasto con i canoni dell’equo processo e della effettività della tutela giurisdizionale di cui alla CEDU, violazione del diritto di azione e di difesa nel giudizio a tutela del diritto alla salute, disparità di trattamento - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 145, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 32, 76, 111 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

Procedimento civile - Domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona da sinistro stradale - Proponibilità subordinata al decorso del c.d. *spatium deliberandi* di 90 giorni in capo all’assicuratore e all’osservanza delle modalità e dei contenuti previsti dall’art. 148 del codice delle assicurazioni private - Lamentato svantaggio per il danneggiato, in quanto gravato da un maggior onere di allegazione e di prova ai fini dell’accesso alla giurisdizione, che nella previgente normativa gli era viceversa consentito sulla base di una previa richiesta risarcitoria anche incompleta o di meri atti equipollenti - Asserito contrasto con i canoni dell’equo processo e della effettività della tutela giurisdizionale di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea - Carenza di motivazione sulla non diretta applicabilità della norma europea - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 145, comma 1.
- Carta di Nizza, art. 47, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007.

Pag. 8



N. 112. Ordinanza 18 aprile - 3 maggio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto a tempo determinato - Risarcimento in favore del lavoratore - Attribuzione di una indennità nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, ovvero di 6 mensilità in presenza di contratti collettivi - Efficacia della nuova normativa nei giudizi pendenti - Asserita irragionevole riduzione del risarcimento conseguibile dal lavoratore secondo il diritto comune - Questioni già dichiarate non fondate - Manifesta infondatezza.

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

– Costituzione, artt. 3, 4, 24, 111 e 117. Pag. 12

N. 113. Ordinanza 18 aprile - 3 maggio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Interruzione per morte di una parte - Notifica agli eredi della parte defunta dell'atto di riassunzione del giudizio - Avviso di deposito presso la casa comunale, spedito a mezzo raccomandata - Impossibilità di consegna e mancato ritiro presso l'ufficio postale da parte degli eredi - Asserita inadeguatezza della tutela degli eredi e conseguente lesione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa, del principio del contraddittorio - *Petitum* volto ad ottenere un nuovo e diverso bilanciamento tra l'interesse del notificante e l'interesse dei destinatari dell'atto di riassunzione - Richiesta di un intervento manipolativo non a rima obbligata, riservato al legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

– Codice di procedura civile, art. 303, secondo comma.

– Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 111, secondo comma. Pag. 16

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Previsione dell'autorizzazione del rifinanziamento delle leggi regionali di cui alla tabella dei finanziamenti delle leggi regionali, Allegato I (tra cui la legge n. 72/2000 attributiva di un contributo ai cittadini abruzzesi portatori di *handicap* psicofisici che applicano il metodo DOMAN), per un importo pari allo stanziamento iscritto per competenza e cassa nei corrispondenti capitoli con la legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2012 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione dei principi di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta*.

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 1, comma 1.

– Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni in materia di acque - Previsione che le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di cui al comma 9 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, sono destinate al finanziamento della spesa relativa al servizio di trasporto pubblico locale regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Abrogazione del comma 2 dell'art. 83 della legge regionale n. 15/2004, che prevedeva che l'introito derivante dalla maggiorazione della tassa automobilistica regionale, pari ad euro 10.000.000, fosse destinato alla copertura dei disavanzi sanitari in materia a decorrere dall'esercizio 2001 - Previsione che l'importo delle maggiorazioni della tassa automobilistica regionale, non utilizzato per il finanziamento del programma operativo del Servizio Sanitario regionale, sia riprogrammato e destinato al pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei prestiti relativi al comparto sanitario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni in materia di acque - Aggiornamenti dei costi unitari e dei canoni minimi relativi alle concessioni di acque pubbliche in base alla potenza efficiente di ciascun impianto idroelettrico - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che associa la determinazione del canone alla potenza nominale dell'impianto - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 16.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e) e s).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Sanità pubblica - Attribuzione alla Giunta regionale della definizione delle linee di indirizzo per le aziende del S.S.R. volte all'implementazione del sistema di misurazione della performance del personale sanitario regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 42, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che la quota di una partecipazione degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica, comprensiva del ticket di 10 euro, non possa superare il costo della prestazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di finanza pubblica - Denunciata violazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta* - Dedotta violazione del principio copertura finanziaria.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 44.
- Costituzione, artt. 81, 117, comma terzo, e 120, comma secondo.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che gli studi specialistici singoli ed associati, mono e polispecialistici, possano ottenere da parte del comune territorialmente competente il rilascio dell'autorizzazione ed il contestuale permesso di costruzione, realizzazione, ampliamento, trasformazione o trasferimento della struttura sanitaria o socio-sanitaria, senza preventiva acquisizione del nullaosta di compatibilità da esprimersi con parere obbligatorio e vincolante da parte della Direzione Sanitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla normativa statale in materia di tutela della salute (art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992) - Denunciata violazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario predisposto dal Commissario *ad acta* - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 45, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che, pur restando il budget assegnato, la struttura prevista accreditata erogante prestazioni di riabilitazione ex art. 26 della legge n. 833/1978, possa trasferire, nell'ambito della stessa ASL, parti di tali prestazioni in sedi presenti all'interno della stessa ASL, già autorizzata, ma non accreditata - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza della competenza regionale e violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute (art. 8-bis, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 502/1992) - Denunciata violazione del Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 46.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Pag. 19

- N. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Consiglio Regionale - Norme della regione Veneto - Previsione che il numero dei consiglieri regionali è determinato dalla popolazione residente nella regione nella misura di uno ogni centomila, con esclusione della parte frazionaria del quoziente ottenuto - Previsione, in sede di prima applicazione, che il numero dei consiglieri di cui all'art. 2, comma 1, è determinato nel numero di quarantanove - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza della Corte costituzionale, chiamata dalla stessa Regione, con ricorso n. 145/2011, a giudicare sull'art. 14, comma 1, lett. a) del D.L. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, di riduzione dei consiglieri regionali - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Veneto 16 gennaio 2012, n. 5, artt. 2, comma 1, e 27, comma 1.
- Costituzione artt. 117, comma terzo, e 134 ; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 1, lett. a)...

Pag. 28

- N. 63. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 30 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Accredito fino al 31 dicembre 2012 delle strutture pubbliche e private che alla data del 1° gennaio 2009 erogavano prestazioni socio-sanitarie, a seguito di "Progetti obiettivo" approvati con provvedimento di Giunta regionale, già provvisoriamente autorizzate - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale riguardanti l'accredito istituzionale e con le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute - Lamentata interferenza con le attribuzioni del commissario *ad acta* nominato per la realizzazione del Piano - Violazione del potere sostitutivo dello Stato - Mancato rispetto dei vincoli posti dal Piano - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3, art. 1, lett. a) e b).
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Pag. 30



- n. 64. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 30 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Disposizioni per l'attuazione del Piano di rientro del disavanzo sanitario - Modifiche ed integrazioni al comma 225 della legge regionale n. 4 del 2011 ed ai commi 10, 13-bis, 14, 14-quinquies, 15 e 15-bis della legge regionale n. 28/2003, come modificati dai commi 224, 226, 227, 228, 229 e 230 della legge regionale n. 4/2011, già impugnati dal Governo con il ricorso n. 45/2011 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nei commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge n. 191/2009 - Violazione delle attribuzioni del Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3, art. 1, commi, 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo e terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Pag. 33

- n. 65. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Attività di recupero fiscale relativa ai tributi regionali e locali - Spese finanziate con il riutilizzo di una quota del maggior gettito ad essa riferibile - Esclusione incondizionata dal computo delle spese finali valide ai fini del patto di stabilità interno - Ricorso del Governo - Denunciata formazione di oneri, in termini di saldi di finanza pubblica, privi di compensazione con le entrate - Contrasto con i vincoli in tema di patto di stabilità delle Regioni e delle Province autonome - Violazione della normativa statale di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

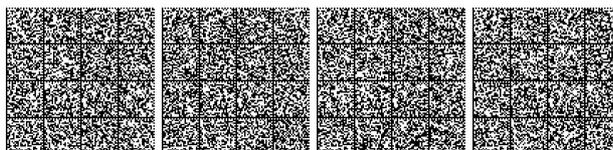
- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 11, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 4, lett. i).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Oneri finanziari derivanti dalla costituzione della società di scopo "Campania Ambiente e Servizi spa", dall'istituzione di un fondo per la gestione di crisi occupazionale e dei processi di sviluppo nonché dall'istituzione di un fondo di finanziamento delle università campane - Previsione di copertura a carico del "fondo di riserva per le spese impreviste" (UPB 7.28.135) - Ricorso del Governo - Denunciata insufficienza della dotazione di tale fondo rispetto all'ammontare complessivo degli oneri - Carezza di adeguata copertura finanziaria.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, artt. 22, 37 e 50.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale regionale - Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza della Giunta regionale - Riduzione di un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni dirigenziali contestualmente sopresse - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza su un fondo già costituito nel suo ammontare e avente una "destinazione di scopo" - Invasione della materia del trattamento economico della dirigenza disciplinato dalla contrattazione collettiva - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e di rapporti di diritto privato regolabili dai contratti collettivi.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); C.C.N.L. 23 dicembre 1999 della Dirigenza comparto Regioni - Autonomie locali, artt. 26, comma 3, 27, comma 9, e 28, comma 2; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 45, comma 1, nonché titolo III.



Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale regionale - Fondo per le risorse finanziarie destinate all'incentivazione del personale del comparto della Giunta regionale per il triennio 2012-2013 - Prevista parità rispetto a quello relativo all'anno 2010, comprensivo delle economie disposte dall'art. 17, comma 5, del vigente CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla previsione statale che impone la riduzione del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio - Contrasto con la normativa nazionale di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 7.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 2-bis.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale regionale - Personale di cui all'art. 3, comma 112, della legge n. 244 del 2007, in posizione di comando ed in servizio alla data del 31 dicembre 2011 presso il Commissariato di governo - Possibilità di immissione, a domanda e nei limiti dei posti in organico, nei ruoli della Giunta regionale della Campania - Ricorso del Governo - Denunciata carenza di specificazione che la possibilità di immissione è limitata al personale delle Poste italiane SpA in posizione di comando dal 2007 - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e di rapporti di diritto privato regolabili dai contratti collettivi - Contrasto con i principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché "con il principio di coordinamento della finanza pubblica".

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, art. 21, comma 1.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi ed attualmente in servizio presso l'Agenzia - Previsto transito, mediante selezione pubblica, nei ruoli del predetto ente strumentale regionale senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disposizione statale che permette assunzioni di personale da parte degli enti nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Contrasto con la normativa nazionale di coordinamento della finanza pubblica Violazione del principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso pubblico, nonché dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Autorizzazione ad utilizzare la graduatoria esistente alla data del 31 dicembre 2009 del concorso bandito per il profilo professionale di dirigente ambientale - Ricorso del Governo - Denunciato ampliamento delle figure dirigenziali senza quantificazione né copertura degli oneri relativi e senza richiamo alla normativa vincolistica statale in materia di personale - Lesione delle previsioni costituzionali in materia di copertura finanziaria e di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 24, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9.



Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Disciplina dei lavori pubblici, servizi e forniture regionali - Affidamento del contratto con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Preferenza, a parità di punteggio tra i concorrenti, per le imprese aventi sede legale ed operativa sul territorio campano, ovvero che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano, ovvero che impiegano, per almeno metà dei dipendenti, cittadini residenti in Campania - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme del codice dei contratti pubblici disciplinanti i criteri di aggiudicazione e di valutazione dell'offerta in caso di aggiudicazione con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" e di "ordinamento civile".

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 27, comma 1, lett. b), modificativa dell'art. 44 della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e), l) ed s); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 83.

Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Disposizioni sulle concessioni di acque minerali - Previsione incondizionata e generica della "riassegnazione" delle concessioni dichiarate cessate - Ricorso del Governo - Denunciata possibilità di rinnovo automatico delle concessioni al di fuori delle procedure di conferimento - Violazione dei principi posti dalla disciplina statale per il rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche nel rispetto delle direttive sulla gestione del demanio idrico - Esenzione di intere categorie di progetti dalla normativa vigente in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Contrasto con i livelli irriducibili di tutela ambientale di cui è espressione il principio di temporaneità delle concessioni - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Richiamo alla sentenza n. 10 del 2010 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 32, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 95, comma 4, e 97, nonché Allegato III alla Parte seconda, lettera b), e Allegato IV alla Parte seconda, punto 7, lettera d).

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie (AOU) - Definizione da parte della Regione e delle università attraverso la previsione di provvedimenti, anche in deroga alla programmazione vigente, in materia di assetto organizzativo, accorpamenti e integrazione delle AOU - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con i compiti attribuiti al Commissario *ad acta* per la Regione Campania - Ostacolo alla piena attuazione del Piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione affidata al medesimo nell'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo - Conseguente lesione di principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria e di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 45, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; delibera del Consiglio dei ministri 23 aprile 2010, punto 1, lett. i); Programma operativo 2011-2012 adottato dal Commissario *ad acta* per la Regione Campania con decreto 20 giugno 2011, n. 45, punto 9.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie (AOU) - Determinazione delle fonti di finanziamento con cui la Regione concorre al sostegno economico-finanziario delle AOU - Ricorso del Governo - Denunciato ostacolo alla attuazione del Piano di rientro dai disavanzi sanitari - Conseguente lesione di principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria e di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario *ad acta* per la Regione Campania - Mancata individuazione della copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla disposizione regionale censurata.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 45, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.



- N. 4. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 5 aprile 2012 (della Provincia autonoma di Bolzano)

Finanza pubblica - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Fondo per la valorizzazione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale” - Disciplina dei criteri e delle modalità di erogazione delle risorse del Fondo istituito con legge statale con la specifica finalità di finanziare progetti di sviluppo economico e sociale dei territori posti a confine - Previsione dell’acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del Fondo a valere dagli stanziamenti per l’anno 2010 e successivi - Istituzione presso il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri di una Commissione per la valutazione dei progetti relativi alle richieste di finanziamenti - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata alterazione dell’assetto dei rapporti a contenuto finanziario tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige e Province autonome come disciplinato dalle norme statutarie e da quelle statali, a seguito dell’”Accordo di Milano” - Violazione delle competenze provinciali in materia finanziaria - Violazione del principio di leale collaborazione e preventiva intesa - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di imporre con proprio provvedimento l’acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del Fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige - Conseguente richiesta di annullamento dell’atto impugnato.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, titolo VI, in particolare artt. 79, comma 1, lett. c), 103, 104 e 107; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 10, comma 2; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106, 117, 118, 119, 120 e 121.

Pag. 45

- N. 76. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale dell’Emilia-Romagna - sez. di Parma del 22 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) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l’acconto spettante per l’anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l’anno 2010 ed il conguaglio per l’anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l’indennità speciale, di cui all’art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l’anno 2012 e del 32 per cento per l’anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all’indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Violazione del principio di indipendenza della magistratura.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 22, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53 e 104.

Pag. 48



N. 77. Ordinanza del Tribunale di Oristano del 23 dicembre 2011

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente - Possibilità di adeguamento e incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici e in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali - Lesione delle competenze dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica del territorio - Esorbitanza dai limiti della competenza della legislazione regionale - Contrasto con la normativa comunitaria, a fronte della mancata Valutazione Ambientale Strategica di cui alla direttiva comunitaria 2001/42/CE - Violazione del principio di uguaglianza, per la diversità di disciplina rispetto alle altre Regioni che abbiano rispettato le prerogative comunali - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e irragionevole violazione del principio di uguaglianza, a fronte della depenalizzazione di una condotta penalmente rilevante in altra Regione - Questione riproposta in esito alla restituzione degli atti alla luce del mutamento del quadro normativo disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 237 del 2011.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 25, 117 e 118; Statuto della Regione Sardegna, art. 3; direttiva comunitaria 2001/42/CE del 27 giugno 2001; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 1, lett. a).....

Pag. 51

N. 78. Ordinanza del Consiglio di Stato del 2 febbraio 2012

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

Pag. 58

N. 79. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del 29 febbraio 2012.

Commercio - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio - Previsione dell'osservanza delle chiusure domenicali e festive e di limitate deroghe alla stessa in limitate ipotesi - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Lesione del principio di tutela della concorrenza - Violazione della sfera di competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

- Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3.
- Costituzione, artt. 41, 117, comma secondo, lett. e) e lett. m).

Pag. 64



N. 80. Ordinanza della Corte d'appello di Taranto del 27 gennaio 2012

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Confisca obbligatoria degli strumenti finanziari movimentati attraverso l'operazione sorretta da abuso informativo o del loro equivalente economico - Possibilità, per l'autorità amministrativa prima e per il giudice investito dell'opposizione poi, di graduare anche tale misura in rapporto alla gravità in concreto della violazione commessa - Mancata previsione - Irragionevolezza della sanzione in tal modo comminata - Violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria rispetto alla concreta gravità della violazione - Riproposizione di questione già dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale [con sentenza n. 186 del 2011].

– Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-*sexies*, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 66

N. 81. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dell'11 gennaio 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) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

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

– Costituzione, artt. 2, 3, 36, 53, 101 e 104. Pag. 72



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 110

Sentenza 18 aprile - 3 maggio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari - Reato di associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i delitti di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. (contraffazione di prodotti protetti da marchio registrato) - Soggetti raggiunti da gravi indizi di colpevolezza - Applicazione della disciplina delle misure cautelari stabilita per i reati di mafia, basata sulla presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della sola custodia in carcere - Irragionevole equiparazione ai reati di mafia - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di presunzione di non colpevolezza - Introduzione anche per la fattispecie criminosa in esame del criterio del “minore sacrificio necessario”, già applicato nelle parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata - Illegittimità costituzionale parziale.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall’art. 2, comma 1, del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11, convertito nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, 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 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall’art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, promosso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ancona nel procedimento penale nei confronti di M.E. ed altri con ordinanza del 22 agosto 2011, iscritta al n. 246 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell’anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.



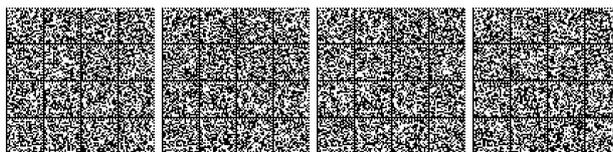
Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza depositata il 22 agosto 2011 (r.o. n. 246 del 2011), il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ancona ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, dell'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 «nella parte in cui impone l'applicazione o non consente la sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con altra differente misura meno afflittiva» per il delitto di cui all'art. 416 del codice penale realizzato allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 dello stesso codice.

Il giudice rimettente riferisce di essere stato investito della richiesta del pubblico ministero di sostituzione, con la misura della custodia cautelare in carcere, della misura cautelare degli arresti domiciliari applicata con ordinanza del 21 giugno 2011 nei confronti di quattro persone. In precedenza, il pubblico ministero aveva richiesto l'applicazione di misure cautelari nei confronti di persone sottoposte ad indagini preliminari per il delitto di cui all'art. 416 cod. pen. finalizzato alla realizzazione di più reati previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen.; la richiesta era stata accolta dal giudice per le indagini preliminari che, con l'ordinanza indicata, aveva applicato varie misure cautelari custodiali nei confronti degli indagati e, tra esse, quella degli arresti domiciliari nei confronti delle quattro persone in questione, rispetto alle quali le pur accertate esigenze cautelari erano state ritenute di intensità minore rispetto a quelle relative agli altri indagati. La nuova richiesta del pubblico ministero muoveva dall'assunto che, stante l'imputazione provvisoria formulata, la norma non consentisse l'applicazione di misure diverse dalla custodia cautelare in carcere, situazione, questa, che era stata evidenziata anche dal tribunale del riesame investito del ricorso di uno degli indagati cui era stata applicata la misura più grave. Precisa al riguardo il rimettente che la scelta operata all'atto dell'emissione dell'ordinanza cautelare era basata su una lettura costituzionalmente orientata, ispirata alle pronunce con le quali la Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. in relazione ad alcune fattispecie penali. Peraltro, sottolinea il rimettente, «la motivazione sottesa alla nuova richiesta del P.M. di rivalutazione della scelta operata è basata palesemente sul presupposto che non sia possibile detta interpretazione, valutazione questa sostanzialmente condivisibile, stante la specificità e la eterogeneità delle singole fattispecie ricomprese, che non consente di allargare l'interpretazione ad altre, dovendo[si] far ricorso alla proposizione della questione di legittimità costituzionale».

Riferisce ancora il rimettente che nell'ambito del procedimento oggetto del giudizio principale erano stati contestati singoli “reati-fine” e il reato associativo di cui all'art. 416 cod. pen., in relazione a un sodalizio finalizzato alla realizzazione di plurime condotte di contraffazione di prodotti protetti da un noto marchio registrato; le risultanze investigative avevano consentito l'acquisizione di un quadro indiziario grave e univoco in relazione ai “reati-fine” e all'operatività del sodalizio, dotato di stabilità e ancora attivo al momento dell'emissione dell'ordinanza coercitiva. Alcuni indagati dovevano essere considerati promotori ed organizzatori del sodalizio, in quanto ne determinavano le scelte operative e finanziarie, decidevano luogo e tipologia della produzione, modalità e prezzi di vendita dei prodotti. Altri indagati, invece, avevano avuto un ruolo marginale, in quanto privi di capacità decisionale e facilmente intercambiabili o sostituibili a seconda delle necessità della produzione. Il sodalizio si serviva di persone che realizzavano solo una parte del prodotto, poi da assemblare, e il loro apporto era talvolta temporaneo, legato alle necessità della produzione illecita o a circostanze particolari, quali il sequestro di materiali; queste persone operavano sotto le direttive degli indagati con un ruolo preminente e con materiali o macchinari dagli stessi forniti. Ad avviso del rimettente, rispetto alle persone che avevano svolto ruoli marginali le esigenze cautelari apparivano «di minor spessore e tali, sulla base del principio costituzionale del “minor sacrificio necessario” applicabile in tema di compressione della libertà personale, da poter essere adeguatamente tutelate, in presenza degli altri presupposti di legge, dalla misura degli arresti domiciliari».

La riproposizione da parte del pubblico ministero dell'originaria richiesta rende dunque, secondo il rimettente, rilevante, non superabile sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui, in forza del richiamo operato all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 15, comma 4, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), prevede una presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura cautelare della custodia in carcere quando si procede per il delitto di cui all'art. 416 cod. pen., «realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474» cod. pen.



Richiamati i principi - affermati anche dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - in base ai quali la sentenza n. 265 del 2010 di questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., in riferimento ai delitti di cui agli artt. 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen., nella parte in cui, nel disporre l'applicazione della custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure, il rimettente osserva che il necessario corollario di tali principi è l'uguale principio per il quale «in materia cautelare in astratto il regime non deve prevedere presunzioni od automatismi atteso che essi contrasterebbero con la natura individualizzante della disciplina delle misure stesse che il giudice deve ancorare al “caso concreto” proprio per rendere concreti i principi della proporzionalità, adeguatezza e minor sacrificio». Il sistema legislativo, sottolinea il rimettente, è ancorato a tali principi, fatte salve alcune eccezioni che hanno superato il vaglio di legittimità costituzionale, quali la disciplina derogatoria relativa all'art. 416-*bis* cod. pen., di cui l'ordinanza n. 450 del 1995 della Corte ha ritenuto la legittimità costituzionale.

Richiamata altresì la sentenza n. 164 del 2011, il rimettente osserva che in relazione alle fattispecie oggetto di quest'ultima pronuncia e della precedente sentenza n. 265 del 2010, questa Corte ha concluso che non poteva escludersi la possibilità che «nei congrui casi anche una misura meno afflittiva di quella carceraria potesse essere del tutto adeguata divenendo irrazionale una disciplina che per presunzione assoluta la escludesse». Interrogandosi sulla possibilità di estendere tale conclusione alla fattispecie in esame, il rimettente rileva come, pur non potendosi parlare di reato relativo a condotte meramente individuali, non si attagliano ad essa i canoni interpretativi concernenti le fattispecie di mafia. La norma censurata richiama la fattispecie base dell'associazione per delinquere, non modificata, come ad esempio è accaduto per il sesto comma dell'art. 416 cod. pen., ricompreso nell'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.; inoltre, sottolinea il rimettente, un sodalizio avente le finalità in questione si presenta, per sua stessa natura, con «caratteristiche di estrema varietà delle forme di partecipazione», come sarebbe emerso nel caso in esame: l'apporto del singolo sodale, pertanto, è «estremamente vario e spesso non catalogabile in rigidi schemi». Certamente manca «un forte radicamento in un dato territorio, come pure l'uso di forme di intimidazione e lo stesso legame associativo è basato su un rapporto di mera convenienza economica e non sul rispetto di codici di onore o patti di similare valore». In buona sostanza, ad avviso del rimettente, fanno difetto, nella fattispecie in esame, proprio le caratteristiche che hanno portato questa Corte a ritenere non irragionevole la deroga della disciplina delle misure cautelari per i reati di mafia.

La natura associativa della fattispecie, inoltre, non sarebbe ostativa a una valutazione di irragionevolezza della previsione della sola custodia cautelare in carcere, come confermerebbe la sentenza n. 231 del 2011, relativa alla diversa, e ben più grave, fattispecie associativa prevista dall'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). Questa sentenza ricorda «quelle caratteristiche peculiari del delitto mafioso che lo connotano di particolare pericolosità», che ritiene non ravvisabili nel reato associativo finalizzato alla cessione di stupefacenti e che, ad avviso del rimettente, ancor meno sarebbero ravvisabili nella fattispecie associativa in esame, che si connota come fattispecie “aperta”, nel senso che «può manifestarsi tramite una complessa organizzazione, con consistenti investimenti di capitali, ma anche tramite forme del tutto minimali».

Ritiene dunque il rimettente che l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui richiama l'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. in relazione al delitto dell'art. 416 cod. pen. finalizzato alla realizzazione dei reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen., contrasti con l'art. 3 Cost., «derogando al principio di uguaglianza sulla base di una scelta irragionevole perché impositiva di una presunzione assoluta in materia di misure cautelari non basata su una peculiare specificità della fattispecie penale alla quale fa riferimento». Di conseguenza, la norma censurata sarebbe lesiva anche del principio di inviolabilità della libertà personale e della presunzione di non colpevolezza, dato che si basa su «una presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura cautelare massima senza una ragionevole specificità della fattispecie stessa».

2. — È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

Richiamata l'ordinanza n. 450 del 1995 di questa Corte, la difesa dello Stato osserva che mentre la sussistenza in concreto delle esigenze cautelari prefigurate dalla legge non può, per definizione, prescindere dall'accertamento della loro esistenza, la scelta del tipo di misura cautelare non impone di riservare al giudice analogo potere di apprezzamento. Nel caso di specie, la scelta legislativa di imporre, in presenza di esigenze cautelari, il ricorso alla custodia cautelare non può essere ritenuta irragionevole in relazione al reato previsto dall'art. 416 cod. pen., in considerazione del fatto che tale fattispecie inerisce a condotte, non meramente individuali, offensive del bene fondamentale dell'ordine pubblico. Andrebbe esclusa, inoltre, l'incompatibilità della norma denunciata con l'art. 13, primo comma, Cost., essendo stata



rispettata la riserva di legge in materia di libertà personale, e con l'art. 27, secondo comma, Cost., data l'estraneità di tale parametro all'assetto e alla conformazione delle misure restrittive della libertà personale, che operano sul piano cautelare, del tutto distinto rispetto a quello concernente la condanna e l'irrogazione della pena.

3. — Con una successiva memoria difensiva, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito la richiesta di declaratoria di manifesta infondatezza della questione, sottolineando che la struttura del reato previsto dall'art. 416 cod. pen. realizzato allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. presenta peculiarità strutturali tali da rendere evidente la ragione dell'imposizione della misura cautelare più rigorosa, non diversamente da quanto si riscontra rispetto al delitto di associazione di tipo mafioso. Nel caso in esame, sarebbe la peculiarità dei reati-fine a caratterizzare l'associazione come organizzazione imprenditoriale stabile, ovvero articolata e complessa, fondata su una precisa distribuzione dei ruoli e ramificata su una porzione stabile di territorio. Secondo l'Avvocatura dello Stato, «dette caratteristiche costitutive valgono a giustificare la presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura cautelare censurata nell'ordinanza di rimessione, non apparendo che, nella generalità dei casi concreti, le esigenze cautelari volte a recidere i contatti tra imputato (o indagato) ed associazione criminale di appartenenza possano essere soddisfatte con misure meno severe della custodia in carcere».

Considerato in diritto

1. — Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ancona dubita, in riferimento agli articoli 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, «nella parte in cui impone l'applicazione o non consente la sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con altra differente misura meno afflittiva» in relazione al delitto di cui all'art. 416 del codice penale realizzato allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 dello stesso codice.

Il rimettente ritiene estensibili alla fattispecie in esame le ragioni che hanno indotto questa Corte a dichiarare costituzionalmente illegittima la norma censurata in relazione ad alcuni delitti a sfondo sessuale (sentenza n. 265 del 2010), al delitto di omicidio (sentenza n. 164 del 2011) e al delitto previsto dall'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (sentenza n. 231 del 2011).

Esclusa la praticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, in considerazione della specificità e della eterogeneità delle singole fattispecie cui si riferisce l'art. 275, comma 3, censurato, ad avviso del rimettente è certamente carente, nell'associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen., «un forte radicamento in un dato territorio, come pure l'uso di forme di intimidazione e lo stesso legame associativo è basato su un rapporto di mera convenienza economica e non sul rispetto di codici di onore o patti di simile valore»: nella fattispecie in esame farebbero, dunque, difetto proprio le caratteristiche che hanno portato questa Corte a ritenere non irragionevole la deroga della disciplina generale delle misure cautelari stabilita per i reati di mafia (ordinanza n. 450 del 1995).

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

3. — In via preliminare, deve rilevarsi che è corretta la tesi del rimettente, secondo cui le parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata, aventi per esclusivo riferimento i reati oggetto delle precedenti pronunce di questa Corte, non si possono estendere alle altre fattispecie criminose ivi disciplinate. È inoltre da aggiungere che la lettera della norma impugnata, il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme (sentenza n. 219 del 2008), non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre.

4. — La norma censurata è frutto della stratificazione di una serie di interventi legislativi, che ha visto, più di recente, il legislatore del 2009 (art. 2, comma 1, lettere a e a-bis, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38) estendere la disciplina introdotta nel 1995 per i delitti di cui all'art. 416-bis cod. pen. o commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo (art. 5, comma 1, della legge 8 agosto 1995, n. 332) a numerose altre fattispecie penali, tra le quali quelle individuate attraverso il richiamo ai delitti di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, cod. proc. pen.



Successivamente, il delitto di associazione per delinquere realizzato allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen. è stato inserito, nel “catalogo” dettato dall’art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., dall’art. 15, comma 4, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia).

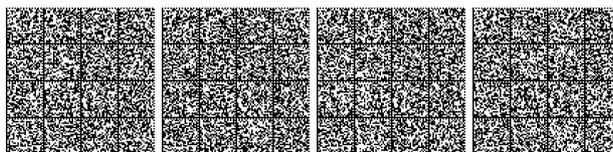
5. — Con la sentenza n. 265 del 2010, questa Corte ha già dichiarato l’illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui configura una presunzione assoluta - anziché relativa - di adeguatezza della sola custodia in carcere a soddisfare le esigenze cautelari nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza per taluni delitti a sfondo sessuale: in particolare, per i reati di induzione alla prostituzione minorile o di favoreggiamento o sfruttamento della stessa, di violenza sessuale e di atti sessuali con minorenne (artt. 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen.). Ad analoga declaratoria di illegittimità costituzionale questa Corte è inoltre pervenuta nei riguardi della medesima norma, nella parte in cui assoggetta a presunzione assoluta anche il delitto di omicidio volontario (sentenza n. 164 del 2011) e quello di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (sentenza n. 231 del 2011). Infine, successivamente all’ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 12, comma 4-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), recante una disciplina analoga a quella contenuta nell’art. 275, comma 3, secondo e terzo periodo, cod. proc. pen. (sentenza n. 331 del 2011).

Nelle decisioni appena richiamate, è stato rilevato come, alla luce dei principi costituzionali di riferimento - segnatamente, il principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) e la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.) - la disciplina delle misure cautelari debba essere ispirata al criterio del «minore sacrificio necessario»: la compressione della libertà personale deve essere, pertanto, contenuta entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto. Ciò impegna il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della «pluralità graduata», predisponendo una gamma di misure alternative, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale, dall’altra, a prefigurare criteri per scelte «individualizzanti» del trattamento cautelare, parametrize sulle esigenze configurabili nelle singole fattispecie concrete. A questi canoni si conforma la disciplina generale del codice di procedura penale, basata sulla tipizzazione di un «ventaglio» di misure di gravità crescente (artt. 281-285) e sulla correlata enunciazione del principio di «adeguatezza» (art. 275, comma 1), in applicazione del quale il giudice è tenuto a scegliere la misura meno afflittiva tra quelle astrattamente idonee a soddisfare le esigenze cautelari ravvisabili nel caso concreto e, conseguentemente, a far ricorso alla misura “massima” (la custodia cautelare in carcere) solo quando ogni altra misura risulti inadeguata (art. 275, comma 3, primo periodo).

Da tali coordinate si discosta vistosamente la disciplina dettata dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell’art. 275 cod. proc. pen., che, come quella delineata dall’art. 12, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, stabilisce, rispetto ai soggetti raggiunti da gravi indizi di colpevolezza per taluni delitti, una duplice presunzione: relativa, quanto alla sussistenza delle esigenze cautelari, e assoluta, quanto alla scelta della misura, reputando il legislatore adeguata, ove la presunzione relativa non risulti vinta, unicamente la custodia cautelare in carcere, senza alcuna possibile alternativa.

A tale proposito, questa Corte ha ribadito che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell’*id quod plerumque accidit*» e che «l’irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia “agevole” formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenza n. 139 del 2010, richiamata dalle decisioni sopra citate).

L’evenienza ora indicata è stata riscontrata in rapporto alla presunzione assoluta in questione, nella parte in cui era riferita ai delitti a sfondo sessuale prima indicati (sentenza n. 265 del 2010), all’omicidio volontario (sentenza n. 164 del 2011), all’associazione finalizzata al narcotraffico (sentenza n. 231 del 2011) e alle figure di favoreggiamento delle immigrazioni illegali richiamate dall’art. 12, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 (sentenza n. 331 del 2011). A tali figure delittuose non poteva, infatti, estendersi la *ratio* giustificativa del regime derogatorio già ravvisata dalla Corte, con l’ordinanza n. 450 del 1995, per i delitti di mafia (i soli considerati dall’art. 275, comma 3, cod. proc. pen. anteriormente alla novella legislativa del 2009), considerando che dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche deriva, nella generalità dei casi e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, un’esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure “minori” sufficienti a troncane i rapporti tra l’indiziato e l’ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzando la pericolosità).



Connotazioni analoghe non erano invece ravvisabili rispetto alle figure criminose sopra elencate, che abbracciano fatti marcatamente eterogenei tra loro e suscettibili di proporre, in un numero non marginale di casi, esigenze cautelari adeguatamente fronteggiabili con misure diverse e meno afflittive di quella carceraria. Questa Corte ha ritenuto, quindi, che l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. (così come l'art. 12, comma 4-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998) violasse, *in parte qua*, sia l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione ai delitti di mafia e per l'irrazionale assoggettamento a un medesimo regime cautelare dei diversi fatti riconducibili alle indicate figure criminose; sia l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., per essere attribuiti alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena.

6. — Particolarmente significativa, ai fini dello scrutinio della presente questione di legittimità costituzionale, è la sentenza n. 231 del 2011, con la quale è stata dichiarata illegittima la presunzione *de qua* in riferimento a una fattispecie associativa. Con tale pronuncia, infatti, questa Corte ha avuto modo di porre in evidenza che il delitto di associazione di tipo mafioso è «normativamente connotato - di riflesso ad un dato empirico-sociologico - come quello in cui il vincolo associativo esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti. Caratteristica essenziale è proprio tale specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua “base statistica” alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelari derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria, in quanto idonea - per valersi delle parole della Corte europea dei diritti dell'uomo - “a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine”, minimizzando “il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere nel frattempo delitti” (sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia)». La sentenza n. 231 del 2011 ha escluso che altrettanto possa dirsi per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, che si concreta «in una forma speciale del delitto di associazione per delinquere, qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine (i delitti previsti dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990)»; si tratta, dunque, di «fattispecie, per così dire, “aperta”, che, descrivendo in definitiva solo lo scopo dell'associazione e non anche specifiche qualità di essa, si presta a qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto i più diversi ed eterogenei».

Le argomentazioni appena richiamate sono riferibili anche al delitto di associazione per delinquere realizzato allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. Anche a questa figura criminosa, incentrata sulla norma incriminatrice “generale” dell'associazione per delinquere, dettata dall'art. 416 cod. pen., è confacente la definizione di fattispecie “aperta”, qualificata solo dalla tipologia dei reati-fine (i delitti di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen.) e non già da specifiche connotazioni dell'associazione stessa. In particolare, il paradigma legale della figura criminosa in esame è del tutto svincolato da quelle connotazioni normative (la forza intimidatrice del vincolo associativo e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva) proprie dell'associazione di tipo mafioso e in grado di fornire, con riguardo ad essa, una congrua “base statistica” alla presunzione in esame. All'associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. sono, dunque, riconducibili fattispecie concrete diverse, come è confermato da alcuni orientamenti della Corte di cassazione, che per la configurazione del reato ex art. 416 cod. pen. ha ritenuto sufficiente ora l'esistenza di strutture anche rudimentali (Cass., sez. VI, 15 giugno 2011, n. 25698), ora lo svolgimento dell'attività associativa per un breve periodo (Cass., sez. V, 5 maggio 2009, n. 31149). È dunque corretta la tesi del rimettente, secondo cui nella fattispecie in esame fanno difetto le caratteristiche che hanno portato questa Corte a ritenere legittimo il regime cautelare speciale per i reati di mafia.

Né in senso contrario sono decisivi gli argomenti addotti dall'Avvocatura generale dello Stato in relazione, per un verso, al bene dell'ordine pubblico tutelato dall'art. 416 cod. pen. e, per altro verso, alle peculiarità dei reati-fine. Sotto il primo profilo, infatti, la natura e il rango dell'interesse tutelato dal reato rispetto al quale opera la presunzione in questione non sono idonei a fungere da elementi preclusivi ai fini della verifica della sussistenza e del grado delle esigenze cautelari (sentenza n. 265 del 2010). Sotto il secondo profilo, è di tutta evidenza come anche per le fattispecie incriminatrici delineate dagli artt. 473 e 474 cod. pen. debba escludersi la individuabilità di connotazioni idonee a fornire una congrua “base statistica” al regime cautelare censurato.



Deve, inoltre, escludersi che l'inserimento dell'associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. tra i reati indicati dall'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen. sia idoneo a offrire legittimazione costituzionale alla norma in esame: questa Corte ha, infatti, chiarito che la disciplina stabilita dall'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen. risponde a «una logica distinta ed eccentrica rispetto a quella sottesa alla disposizione sottoposta a scrutinio», trattandosi di una norma «ispirata da ragioni di opportunità organizzativa degli uffici del pubblico ministero, anche in relazione alla tipicità e alla qualità delle tecniche di indagine richieste da taluni reati, ma che non consentono inferenze in materia di esigenze cautelari, tantomeno al fine di omologare quelle relative a tutti i procedimenti per i quali quella deroga è stabilita» (sentenza n. 231 del 2011).

7. — Come già precisato da questa Corte, ciò che vulnera i parametri costituzionali sopra richiamati non è la presunzione in sé, ma il suo carattere assoluto, che implica una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del «minore sacrificio necessario». La previsione, invece, di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria - atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario - non eccede i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso (sentenze n. 331, n. 231 e n. 164 del 2011, e n. 265 del 2010).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2 del decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2009, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416 cod. pen., realizzato allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416 del codice penale, realizzato allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

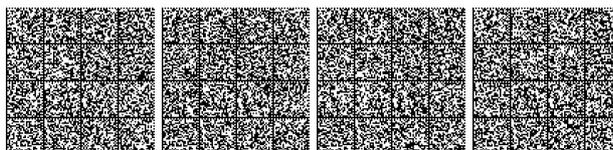
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 111

Sentenza 18 aprile - 3 maggio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona da sinistro stradale - Proporzionalità subordinata al decorso del c.d. *spatium deliberandi* di 90 giorni in capo all'assicuratore e all'osservanza delle modalità e dei contenuti previsti dall'art. 148 del codice delle assicurazioni private - Lamentato svantaggio per il danneggiato, in quanto gravato da un maggior onere di allegazione e di prova ai fini dell'accesso alla giurisdizione, che nella previgente normativa gli era viceversa consentito sulla base di una previa richiesta risarcitoria anche incompleta o di meri atti equipollenti - Asserita violazione dei principi contenuti nella legge di delegazione, contrasto con i canoni dell'equo processo e della effettività della tutela giurisdizionale di cui alla CEDU, violazione del diritto di azione e di difesa nel giudizio a tutela del diritto alla salute, disparità di trattamento - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 145, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 32, 76, 111 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Procedimento civile - Domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona da sinistro stradale - Proporzionalità subordinata al decorso del c.d. *spatium deliberandi* di 90 giorni in capo all'assicuratore e all'osservanza delle modalità e dei contenuti previsti dall'art. 148 del codice delle assicurazioni private - Lamentato svantaggio per il danneggiato, in quanto gravato da un maggior onere di allegazione e di prova ai fini dell'accesso alla giurisdizione, che nella previgente normativa gli era viceversa consentito sulla base di una previa richiesta risarcitoria anche incompleta o di meri atti equipollenti - Asserito contrasto con i canoni dell'equo processo e della effettività della tutela giurisdizionale di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - Carezza di motivazione sulla non diretta applicabilità della norma europea - Inammissibilità della questione.

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, art. 145, comma 1.
- Carta di Nizza, art. 47, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, 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 145, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), promosso dal Giudice di pace di Roma, nel procedimento civile vertente tra Castucci Renato e l'Axa Assicurazioni s.p.a. ed altra, con ordinanza del 18 maggio 2010, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.



Ritenuto in fatto

1. — In giudizio civile risarcitorio, promosso da un pedone nei confronti della società assicuratrice del veicolo dal quale assumeva di essere stato investito, subendo lesioni personali, l'adito Giudice di pace di Roma - al fine del decidere sulla eccezione pregiudiziale della convenuta di improponibilità della domanda per vizi di contenuto della richiesta stragiudiziale di cui all'articolo 145, comma 1, in relazione alle prescrizioni del successivo articolo 148, comma 2, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private) - ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto delle predette disposizioni del c.d.a., in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 32, 76, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione anche agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità della questione per la omessa previa verifica di una possibile interpretazione costituzionalmente orientata della normativa denunciata, nel senso che la correlativa finalità di incentivare la conclusione della vicenda in sede stragiudiziale «non comprime le possibilità di difesa offerte al soggetto danneggiato, ma anzi le incrementa».

Nel merito, l'Autorità intervenuta ha concluso per la non fondatezza, per ogni aspetto, della questione sollevata, sostanzialmente sul rilievo che «non può ritenersi lesiva dei diritti costituzionali d'azione e difesa in giudizio una disciplina che *a contrario* preveda un condizionamento della tutela giurisdizionale alla congruità dell'offerta di liquidazione da parte dell'assicuratore» come quella prevista nel comma 1 dello stesso denunciato articolo 148 c.d.a.

Considerato in diritto

1. — Il Giudice di pace di Roma dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 145 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private, di seguito c.d.a.) nella parte in cui, al comma 1, subordina la proponibilità della domanda giudiziaria di risarcimento del danno alla persona, riportato in conseguenza di sinistro stradale, al decorso del c.d. *spatium deliberandi* di 90 giorni in capo all'assicuratore, decorrente dal giorno in cui il danneggiato abbia presentato all'impresa di assicurazione un'istanza di risarcimento del danno, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, «avendo osservato le modalità e i contenuti previsti dall'articolo 148 c.d.a.». Il quale, a sua volta, appunto, al comma 2, prescrive che «la richiesta deve contenere l'indicazione del codice fiscale degli aventi diritto al risarcimento e la descrizione delle circostanze nelle quali si è verificato il sinistro ed essere accompagnata, ai fini dell'accertamento e della valutazione del danno da parte dell'impresa, dai dati relativi all'età, all'attività del danneggiato, al suo reddito, all'entità delle lesioni subite, da attestazione medica comprovante l'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti, nonché dalla dichiarazione ai sensi dell'articolo 142, comma 2, del decreto legislativo n. 209 del 2005, o, in caso di decesso, dallo stato di famiglia della vittima».

La questione è sollevata in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 32, 76, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione anche agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, ed all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Sostiene, infatti, in premessa, il giudice *a quo* che, dal combinato disposto delle due riferite disposizioni, derivi «un indubbio svantaggio per il danneggiato, su cui grava un maggior onere di allegazione e di prova ai fini dell'accesso alla giurisdizione», che, ai sensi del previgente articolo 22 della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), gli era viceversa consentito sulla base di una previa richiesta risarcitoria anche incompleta o di meri atti equipollenti.



Ed in ragione di ciò, appunto, dubita il rimettente che l'«inasprimento del filtro all'azione giudiziaria», così, a suo dire immotivatamente, operato dal legislatore delegato, violi:

- l'articolo 76 della Costituzione, in quanto non rispondente ai criteri della delega di cui agli articoli 1 e 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001), ed anzi in contrasto con i principi, da essa recepiti, finalizzati alla tutela del soggetto debole nelle procedure di liquidazione, di cui alla direttiva 11 maggio 2005, n. 2005/14/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive del Consiglio 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE e la direttiva 2000/26/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli), oltreché non sorretto da parere, né preventivo né successivo, del Consiglio di Stato;

- l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i canoni dell'equo processo e della effettività della tutela giurisdizionale, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della CEDU e all'art. 47 della Carta dell'Unione europea;

- gli artt. 2, 24, 32 e 111 Cost., risultandone compromesso il diritto di azione e di difesa nel giudizio, a tutela del diritto alla salute;

- l'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che ne conseguirebbe, per un verso, tra danneggiato e impresa assicuratrice (la seconda «automaticamente avvantaggiata dagli oneri di richiesta imposti al primo»); e, per altro verso, tra soggetti danneggiati, secondo che esercitino (come nella specie) l'azione nei confronti della compagnia di assicurazione del responsabile del sinistro, ovvero esercitino le azioni per «risarcimento diretto» (nei confronti della propria assicuratrice o di quella del trasportante) di cui agli artt. 144 e 141 c.d.a., ovvero ancora agiscano nei confronti del Fondo di garanzia per le vittime della strada, ai sensi degli artt. 283 e 287 dello stesso codice, per essere solo i primi, e non anche gli altri, tenuti al rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 148 c.d.a. nella formulazione dell'istanza risarcitoria stragiudiziale.

2. — La questione, rilevante (in quanto - come osservato dal rimettente - dalla applicazione, ove non rimossa, della normativa denunciata deriverebbe, in concreto, l'improponibilità della domanda al suo esame) ed ammissibile (poiché quel che, in via di eccezione, l'Avvocatura deduce omessa dal giudice *a quo* non è, in realtà, una possibile diversa «interpretazione», bensì una diversa «valutazione», sul piano della conformità a Costituzione, delle disposizioni di cui trattasi, in ragione della *ratio*, che le ispira, di maggiore tutela del danneggiato), è però, nel merito, non fondata.

I numerosi profili di censura, in relazione ai molteplici parametri evocati dal rimettente, ruotano tutti, infatti, intorno alla medesima argomentazione: quella, cioè, per cui l'onere di conformazione della previa richiesta risarcitoria ex art. 145 ai contenuti prescritti dall'art. 148 c.d.a. menomi, sul piano sostanziale e processuale, la tutela del danneggiato.

Da qui, invero, a cascata, l'ipotizzata contrarietà del denunciato disposto al disegno ispiratore della delega per il settore delle assicurazioni, nel suo carattere rafforzativo della tutela del soggetto più debole, ed il *vulnus* a tutti i parametri (anche europei, richiamati in correlazione all'art. 117, primo comma, Cost.), posti a presidio del diritto di azione e del sottostante diritto alla salute del danneggiato da sinistro stradale.

Ma è proprio tale premessa di fondo, comune ad ogni sub-articolazione della sostanzialmente unica questione sollevata, che non risulta condivisibile.

Trascura, infatti, il rimettente di adeguatamente considerare il nesso funzionale che, all'interno della normativa denunciata, lega le prescrizioni formali, a carico del richiedente, all'«offerta congrua» che, sulla base della richiesta così formulata, è fatto obbligo all'assicuratore di presentare al danneggiato, in prospettiva di una soddisfacente soluzione della controversia già in fase stragiudiziale, ed anche ai fini di razionalizzazione del contenzioso giudiziario, notoriamente inflazionato, nella materia dei sinistri stradali, anche da liti bagatellari.

Vale a dire che - non venendo in discussione il condizionamento *ex se* dell'accesso alla giurisdizione, la cui compatibilità con il precetto dell'art. 24 Cost., ove giustificato da esigenze di ordine generale, è stata, reiteratamente, riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 276 del 2000, n. 82 del 1992, n. 46 del 1974; ordinanze n. 355 del 2007, n. 436 del 2006, n. 67 del 2005, n. 251 del 2003), anche con specifico riferimento al testo della disposizione, oggetto di riassetto, di cui al previgente art. 22 della legge n. 990 del 1969 (sentenze n. 128 del 2004, n. 251 del 2003, n. 24 del 1973; ordinanze n. 25 del 1975, n. 19 del 1975 e n. 9 del 1973) - quel che il rimettente denuncia come irragionevole, ed eccessivamente oneroso per l'interessato, e cioè l'«irrigidimento del filtro all'accesso



alla giurisdizione”, si rivela come un meccanismo la cui *ratio* è, in realtà, quella di rafforzare, e non già quella di indebolire, le possibilità di difesa offerte al danneggiato, attraverso il raccordo, come detto, dell’onere di diligenza, a suo carico, con l’obbligo di cooperazione imposto all’assicuratore. Il quale, proprio in ragione della prescritta specificità di contenuto della istanza risarcitoria, non potrà agevolmente o pretestuosamente disattenderla, essendo tenuto alla formulazione di una proposta adeguata nel *quantum*.

Il che - oltre, e prima ancora, che alla razionalizzazione dell’accesso alla giurisdizione ed alla sua funzionalizzazione, nel settore, ad una tutela di qualità - è volto, appunto, a rendere possibile una anticipata e soddisfacente tutela del danneggiato già nella fase stragiudiziale.

3. — Risultano, per ciò, non fondate le censure di violazione (sul piano sostanziale) dell’art. 32 e (sul piano processuale) degli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della CEDU, per i profili (dal rimettente, per altro, solo genericamente, evocati) del giusto processo e della effettività della tutela giurisdizionale.

E ciò anche in considerazione del fatto che l’eventuale pronuncia di improponibilità della domanda per vizi di contenuto (come per mancato rispetto dello *spatium deliberandi* per l’assicuratore) di cui agli artt. 145 e 148 c.d.a. esaurisce i suoi effetti sul piano processuale (non investendo il merito della controversia) e non preclude la reiterabilità della domanda nel rispetto delle condizioni di cui alle predette disposizioni, mediante autonoma *vocatio in ius*, senza che la durata del precedente giudizio rilevi ai fini del decorso del termine di prescrizione (articolo 2945, secondo comma, in relazione all’articolo 2943, primo comma, del codice civile).

Mentre, in relazione al pure evocato articolo 47 della Carta di Nizza, la censura è, prima ancora che infondata, inammissibile, per carenza di ogni motivazione sulla non diretta applicabilità della norma europea (da ultimo, ordinanza n. 298 del 2011).

4. — Privata di fondamento è poi, di conseguenza, anche l’ipotesi di violazione dell’art. 76 Cost., per il profilo di contrasto con la *ratio* della delega (sub articoli 1 e 4 della legge 29 luglio 2003, n. 229) e con i principi, da essa recepiti, della direttiva 2005/14/CE sulla tutela del danneggiato, quale soggetto debole nelle procedure di liquidazione, stante la verificata coerenza, invece, delle disposizioni impugnate a quella *ratio* ed a quei principi. Mentre, in relazione al procedimento di formazione legislativa, non è motivatamente prospettata la necessità di un nuovo parere del Consiglio di Stato su uno schema di decreto legislativo al quale nell’esercizio di una delega di “riassetto” della materia siano state, come nella specie, apportate modifiche migliorative che non abbiano prodotto radicali mutamenti.

5. — Neppure, infine, sussiste, in alcuno dei prospettati profili, un contrasto della disposizione impugnata con l’art. 3 Cost.

Per un verso, infatti, le formalità di cui all’art. 148 c.d.a. non sono volte ad «avvantaggiare l’impresa assicuratrice del responsabile nei confronti del danneggiato», bensì al contrario, a realizzare, come già evidenziato, una più tempestiva ed efficace tutela di quest’ultimo.

Per altro verso, del tutto impropriamente si postula dal rimettente una parità di disciplina tra l’azione nei confronti dell’assicuratore del responsabile civile e quelle per «risarcimento diretto» (a carico del proprio assicuratore o dell’assicuratore del trasportante) di cui agli artt. 141, 144, 149 dello stesso codice, una volta che dette ultime azioni, rispetto alla prima, non sono alternative, ma rappresentano un rimedio in più a disposizione del danneggiato (sentenza n. 180 del 2009; ordinanze n. 85 del 2010, n. 201 e n. 191 del 2009, n. 440 e n. 205 del 2008).

E, per analoghe ragioni, neppure può invocarsi a parametro di riferimento il combinato disposto degli artt. 283 e 287 c.d.a., che disciplinano la diversa e peculiare fattispecie in cui, per mancata identificazione del veicolo investitore o per sua mancata copertura assicurativa, l’istanza risarcitoria va rivolta all’impresa designata dal Fondo di garanzia per le vittime della strada ed alla Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.a. - CONSAP (ordinanza n. 73 del 2012).

Per cui resta, conclusivamente, sotto ogni profilo, esclusa la fondatezza della sollevata questione di costituzionalità.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 145, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli articoli 2, 3, 24, 32, 76, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Giudice di pace di Roma, con l'ordinanza di cui in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 145, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, nel testo consolidato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato con legge 2 agosto 2008, n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, dal Giudice di pace di Roma, con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 3 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120111

N. 112

Ordinanza 18 aprile - 3 maggio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro e occupazione - Conversione del contratto a tempo determinato - Risarcimento in favore del lavoratore - Attribuzione di una indennità nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, ovvero di 6 mensilità in presenza di contratti collettivi - Efficacia della nuova normativa nei giudizi pendenti - Asserita irragionevole riduzione del risarcimento conseguibile dal lavoratore secondo il diritto comune - Questioni già dichiarate non fondate - Manifesta infondatezza.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, commi 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 3, 4, 24, 111 e 117.

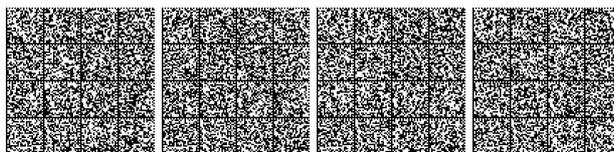
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), promosso dalla Corte d'appello di Potenza, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra A. S. e l'E. B. s.p.a., con ordinanza del 9 giugno 2011, iscritta al n. 250 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che la Corte d'appello di Potenza, sezione lavoro, con ordinanza del 9 giugno 2011, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 4, 24, 111 e 117 della Costituzione, dell'articolo 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro);

che il rimettente espone in punto di fatto che con sentenza n. 50 in data 23 febbraio 2010 il Tribunale di Potenza, in funzione di giudice del lavoro, respingeva la domanda - proposta da A. S. con ricorso in data 6 marzo 2008 - avente ad oggetto la declaratoria di nullità della clausola appositiva del termine ai contratti di lavoro subordinato stipulati con la società per azioni E. B. in date 10 gennaio 2000 e 27 aprile 2000; che avverso tale decisione il lavoratore interponeva gravame chiedendo l'accoglimento delle domande, originariamente proposte, di accertamento e declaratoria della nullità del termine apposto ai contratti di lavoro subordinato stipulati *inter partes* con decorrenze 10 gennaio 2000 e 27 aprile 2000, con conseguente instaurazione di un unico ed ininterrotto rapporto di lavoro a tempo pieno ed indeterminato a far data dal primo contratto ovvero, in subordine, dal secondo, e di condanna della società resistente, ora appellata, alla riammissione in servizio dalla data di cessazione del rapporto o, in subordine, dalla data dell'offerta delle prestazioni, nonché al pagamento in suo favore di tutte le retribuzioni mensili arretrate, anche a titolo di risarcimento danni, con decorrenza dalla scadenza del termine del primo contratto, ovvero, in subordine, del secondo ovvero, in via ulteriormente gradata, dalla data del tentativo di conciliazione, nonché alla copertura contributiva in favore del ricorrente per il periodo di mancata prestazione lavorativa; che nella pendenza del giudizio, il 24 novembre 2010, entrava in vigore la legge n. 183 del 2010; che in base alle censurate disposizioni dell'art. 32, in caso di accoglimento del gravame e, quindi, di riforma dell'impugnata decisione in ordine alla declaratoria di nullità della clausola, la condanna al risarcimento del danno da emettere a carico del datore di lavoro in favore del lavoratore avrebbe dovuto essere commisurata, non già, come richiesto, al monte retributivo maturato da quest'ultimo dalla data di notifica dell'atto di costituzione in mora del creditore all'effettiva riammissione in servizio, bensì, con una limitazione quantitativa della pretesa avanzata, ad una «indennità onnicomprensiva [...] tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'articolo 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604» (indennità secondo alcuni comprensiva anche del credito previdenziale ed assistenziale);

che, in diritto, il giudice *a quo*, ritenute le norme censurate rilevanti ai fini del decidere, osserva, con riferimento alla non manifesta infondatezza, che la normativa sospettata d'illegittimità - peraltro limitatamente alla sua applicabilità ai giudizi pregressi, in quanto immuni dal termine di decadenza previsto per quelli da instaurare in futuro - violerebbe i seguenti parametri costituzionali: «a) l'art. 3 Cost. per l'evidente irragionevolezza di limitare il risarcimento del danno a carico della parte che alla nullità non abbia dato causa, senza aver prima apprestato le cautele necessarie a limitare i tempi fonte di quei danni; b) gli artt. 24 e 111 Cost. per lesione dell'effettività della tutela giurisdizionale, a suo avviso divenuta *ex lege* non integralmente risarcitoria senza giustificazione alcuna; c) l'art. 4 per la menomazione della tutela del diritto al lavoro, secondo alcuni anche con "estinzione" del credito previdenziale; d) l'art. 111 Cost. nella misura in cui il principio del giusto processo sia applicabile anche alla fase introduttiva del giudizio e quindi alle misure acceleratorie dei tempi di reazione alla condotta ritenuta illegittima; e) l'art. 117, primo comma, Cost. con l'interposizione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1955, n. 848, per denunciata insussistenza delle ragioni di interesse generale tali da giustificare una siffatta incidenza del potere legislativo nella giurisdizione, essendo la norma applicabile solo a casi specifici (contratti di lavoro a tempo determinato convertiti) e a determinati giudizi (quelli introdotti prima della sua entrata in vigore), esclusivamente nell'ambito di rapporti di diritto privato e senza efficacia di sanatoria di situazioni, ancorché irregolari, comunque riconducibili ad interessi socialmente rilevanti, così da risolversi a favore del datore di lavoro, non solo comunemente ritenuto contraente forte, ma soprattutto autore della clausola nulla»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la inammissibilità e/o manifesta infondatezza della questione.



Considerato che il collegio rimettente censura l'articolo 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), per violazione degli artt. 3, 4, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione;

che tali disposizioni, applicabili anche ai giudizi in corso ai sensi del successivo comma 7, prevedono che (comma 5) nei casi di conversione del contratto a tempo determinato, il giudice condanna il datore di lavoro a risarcire il lavoratore in ragione di un'indennità onnicomprensiva nella misura compresa tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali) e che (comma 6), in presenza di contratti collettivi di qualsiasi livello, purché stipulati con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che contemplino l'assunzione, anche a tempo indeterminato, di lavoratori già occupati con contratto a termine nell'ambito di specifiche graduatorie, il limite massimo della suddetta indennità è ridotto alla metà;

che questa Corte, con la sentenza n. 303 del 2011, successiva all'atto di promovimento dell'odierno giudizio, ha dichiarato la non fondatezza di questioni pressoché identiche a quelle in esame, ora essenzialmente incentrate dalla Corte rimettente sulla legittimità dell'efficacia retroattiva della nuova normativa nei giudizi pendenti, perché in tesi riduttiva del risarcimento del danno conseguibile dal lavoratore secondo il diritto comune senza alcuna giustificazione a suo avviso plausibile;

che nella recente pronuncia da ultimo citata questa Corte ha escluso il denunciato contrasto delle disposizioni anche oggi censurate, altresì in quanto applicabili ai giudizi in corso, rispetto a tutti i parametri costituzionali qui nuovamente evocati;

che, in particolare, questa Corte ha preliminarmente chiarito - contro la denunciata irragionevolezza ex art. 3 Cost. del trattamento indennitario forfetizzato introdotto dalla riforma in oggetto per tutti i giudizi, instaurati ed instaurandi - che la *ratio* della novella va ricercata nell'esigenza di superare, mediante «un criterio di liquidazione di più agevole, certa ed omogenea applicazione», le obiettive incertezze registratesi nell'esperienza applicativa dei principi di commisurazione del danno alla stregua della legislazione previgente, specie in punto di *aliunde perceptum* da porre in detrazione dal pregiudizio in concreto risarcibile, che avevano dato luogo ad esiti risarcitori ingiustificatamente differenziati in misura eccessiva;

che, quindi, questa Corte ha rilevato che l'indennità prevista dall'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 integra la conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato (foriera della tutela più «forte» che possa essere riconosciuta ad un lavoratore precario) e che essa è dovuta in ogni caso (non essendo ammessa la detrazione dell'*aliunde perceptum*), con la conseguenza di delineare un regime risarcitorio, sotto tale profilo, più favorevole al lavoratore rispetto a quello previgente;

che, in ultima analisi, questa Corte ha, dunque, ritenuto la normativa impugnata, nondimeno, rispetto a tutte le situazioni già dedotte ad oggetto di giudizi pendenti, complessivamente adeguata a comporre equilibratamente i contrapposti interessi del lavoratore e del datore di lavoro, assicurando al primo, con la massima garanzia della conversione del contratto di lavoro a termine in un contratto di lavoro a tempo indeterminato, un'indennità sempre e comunque sganciata dalla necessità dell'offerta della prestazione e da oneri probatori di sorta;

che, di conseguenza, diversamente da quanto opinato dal giudice *a quo*, l'indennità onnicomprensiva in oggetto - secondo l'interpretazione costituzionalmente orientata fornita da questa Corte - non può dirsi sproporzionata a sfavore del lavoratore neppure sul versante dei giudizi in corso;

che a tale conclusione non ostano né la carenza di un termine per l'esercizio dell'impugnativa del lavoratore, a pena di decadenza, né la mancanza di meccanismi alternativi di composizione dei conflitti, come la conciliazione (ancorché non più obbligatoria) e l'arbitrato, di contro previsti dalla disciplina «a regime» e valorizzati dalla Corte territoriale rimettente onde giustificare la forfetizzazione del danno solamente per l'avvenire;

che, infatti, sotto il primo profilo, la stessa normativa previgente conosceva strumenti deflattivi intesi ad una più sollecita definizione del contenzioso, come il filtro della conciliazione, allora obbligatoria ed ora meramente facoltativa (come ricordato dal giudice *a quo*), mentre non è affatto certo che l'arbitrato, ammesso che sia applicabile alle controversie in *subiecta* specifica materia ai sensi dell'art. 31, comma 10, della legge n. 183 del 2010, assicurati, di per sé solo, una più rapida soluzione delle vertenze di lavoro;

che, quanto poi al termine decadenziale per la proposizione delle domande giudiziali successive alla novella, il lavoratore, pur non astretto da decadenze di sorta, era, comunque, onerato ad attivarsi tempestivamente per ridurre il danno anche sotto l'impero della normativa previgente (argomento ex art. 1227 del codice civile), tant'è che proprio le condotte sotto tale aspetto attendiste, variamente interpretate in giurisprudenza, hanno reso plausibile un rimedio di più chiara ed univoca applicazione come quello in esame;

che, d'altro canto, in ordine alla dedotta incongruenza della mancata predisposizione delle «cautele necessarie a limitare i tempi fonte di quei danni», questa Corte ha già spiegato le divaricazioni dei risarcimenti attingibili nei singoli casi, a fronte dell'incontrollabilità della durata del processo (di cui dà atto lo stesso giudice *a quo*), come inconvenienti solo eventuali e di mero fatto, dunque, irrilevanti - secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale - ai fini del presente giudizio di legittimità;



che, inoltre, con riguardo alla prospettata lesione dell'art. 4 Cost., questa Corte ha una volta di più ribadito, sempre nella menzionata sentenza n. 303 del 2011, che «resta affidata alla discrezionalità del legislatore la scelta dei tempi e dei modi di attuazione della garanzia del diritto al lavoro», in questo caso, oltre tutto, da realizzarsi «mediante la sancita “conversione” del contratto di lavoro», mentre il presunto sacrificio della copertura contributiva, peraltro indirettamente adombrato dal collegio rimettente senza una più chiara specificazione dell'assunto, non è propriamente riconducibile alla sfera costituzionale del “diritto al lavoro”;

che questa Corte, altresì, ha disconosciuto l'incompatibilità delle disposizioni in oggetto con l'art. 24 Cost. - con cui, nella impostazione del giudice *a quo*, fa corpo l'art. 111, secondo comma, Cost. - sul fondamento che in questa sede rileva la disciplina sostanziale delle conseguenze dell'illegittima apposizione di un termine al contratto di lavoro in tema di risarcimento del danno sofferto del lavoratore, mentre, secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte, il presidio costituzionale in discorso attiene al diritto alla tutela giurisdizionale (sentenza n. 419 del 2000);

che, ancora con specifico riguardo alla denunciata violazione dell'art. 111 Cost., per difetto di «misure accelerative dei tempi di reazione alla condotta ritenuta illegittima», è da escludere che il principio costituzionale della durata ragionevole del processo addirittura imponga la prescrizione di termini decadenziali (o di altri meccanismi equivalenti) intesi a sollecitare l'esercizio dell'azione;

che questa Corte, infine, ha ulteriormente negato che la retroattività del regime semplificato di liquidazione del danno dettato dall'art. 32, commi 5 e 6, della legge n. 183 del 2010 - come disposta dal successivo comma 7 - abbia prodotto un'ingerenza illecita del legislatore nell'amministrazione della giustizia, tale da alterare la soluzione di una o più controversie a beneficio di una parte, tanto meno pubblica, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per il tramite dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1955, n. 848, e ciò, innanzitutto, perché la innovativa disciplina in questione è di carattere generale e, in ogni caso, perché è sorretta, con riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU, da ragioni giustificative di utilità generale, nella specie ancorate al « [...] bisogno di certezza dei rapporti giuridici tra tutte le parti coinvolte nei processi produttivi, anche al fine di superare le inevitabili divergenze applicative cui aveva dato luogo il sistema previgente»;

che, pertanto, non essendo state addotte, dal giudice *a quo*, ragioni sostanzialmente nuove o significativamente diverse da quelle già scrutinate nella sentenza n. 303 del 2011, tutte le questioni proposte devono essere dichiarate manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 32, commi 5, 6 e 7, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), sollevate, in riferimento agli articoli 3, 4, 24, 111 e 117 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Potenza, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2012.

F.to:

ALFONSO QUARANTA, *PRESIDENTE*

LUIGI MAZZELLA, *REDATTORE*

GABRIELLA MELATTI, *CANCELLIERE*

Depositata in Cancelleria il 3 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: GABRIELLA MELATTI



N. 113

Ordinanza 18 aprile - 3 maggio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Interruzione per morte di una parte - Notifica agli eredi della parte defunta dell'atto di riassunzione del giudizio - Avviso di deposito presso la casa comunale, spedito a mezzo raccomandata - Impossibilità di consegna e mancato ritiro presso l'ufficio postale da parte degli eredi - Asserita inadeguatezza della tutela degli eredi e conseguente lesione del principio di eguaglianza, del diritto di difesa, del principio del contraddittorio - Petitum volto ad ottenere un nuovo e diverso bilanciamento tra l'interesse del notificante e l'interesse dei destinatari dell'atto di riassunzione - Richiesta di un intervento manipolativo non a rima obbligata, riservato al legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice di procedura civile, art. 303, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 303, secondo comma, del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli nel procedimento vertente tra Lenci Diego e Balbi Immacolata ed altre, con ordinanza del 16 maggio 2011, iscritta al n. 270 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 54, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 4 aprile 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - in un giudizio civile interrotto per morte dell'attore e poi riassunto, dalla controparte, nei confronti degli eredi collettivamente e impersonalmente nell'ultimo domicilio del defunto, ai sensi dell'articolo 303, secondo comma, del codice di procedura civile - l'adito Tribunale ordinario di Napoli, al fine dell'eventuale preliminare dichiarazione di contumacia dei predetti eredi, non comparsi, ai quali la notifica dell'atto di riassunzione risultava effettuata, per irreperibilità, nelle forme di cui all'articolo 140 stesso codice, con finale restituzione dell'atto al mittente, ha reputato per ciò rilevante, ed inoltre non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo comma e 111, secondo comma, della Costituzione - onde, di ufficio, ha sollevato con l'ordinanza in epigrafe - questione incidentale di legittimità costituzionale del predetto art. 303, secondo comma, cod. proc. civ. «nella parte in cui, nel consentire, che, a seguito dell'interruzione del giudizio determinata dalla morte di una parte, l'altra parte possa entro un anno dall'evento morte riassumere il giudizio notificando il ricorso ed il decreto collettivamente ed impersonalmente agli eredi nell'ultimo domicilio del defunto, permette, nell'interpretazione data dalla giurisprudenza, che ciò possa avvenire con le modalità previste dall'art. 140 c.p.c., anche nel caso in cui l'avviso spedito a mezzo di raccomandata non possa essere consegnato e non sia successivamente ritirato presso l'ufficio postale»;

che ad avviso del rimettente - venendo meno, nei confronti degli eredi, la presunzione del collegamento tra il destinatario dell'atto ed il luogo di sua abituale residenza, che ne giustifica la notifica nelle forme di cui al citato art. 140 - l'adozione di tal rito anche nell'ipotesi sub art. 303 cod. proc. civ., vulnererebbe, appunto, gli evocati precetti costituzionali, per i profili, rispettivamente, dell'irragionevole equiparazione della sfera di conoscibilità e disponibilità del *de cuius* con quella degli eredi; della menomazione del diritto di difesa di questi ultimi; della concreta possibilità che il giudizio interrotto prosegua senza il rispetto del necessario contraddittorio;



che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità della riferita questione per errata individuazione del correlativo oggetto (attenendo il denunciato art. 303 all'individuazione del destinatario della notificazione e non alle modalità della stessa) e, in subordine, nel merito, la sua manifesta infondatezza.

Considerato che, con riguardo alla riferita questione, l'eccezione di inammissibilità per aberratio ictus, formulata dall'Avvocatura generale, è superabile, atteso che, al di là della non del tutto precisa formulazione del dispositivo dell'ordinanza di rinvio, si evince dalla sua motivazione, che ciò che il giudice *a quo* ha inteso denunciare è la norma virtuale risultante dal combinato disposto degli articoli 303, secondo comma, e 140 del codice di procedura civile, ove applicabile «anche nel caso in cui l'avviso [di deposito dell'atto di riassunzione presso la casa comunale], spedito a mezzo raccomandata, non possa essere consegnato e non sia successivamente ritirato presso l'ufficio postale» dagli eredi della parte defunta;

che, infatti, nell'argomentare, in particolare, in punto di rilevanza della questione così sollevata, il rimettente - dopo aver precisato come essa sia finalizzata ad evitare la declaratoria di contumacia dei convenuti che, altrimenti, egli sarebbe tenuto ad adottare, a fronte di una notifica ex art. 140 cit. formalmente rituale dell'atto di riassunzione e stante la mancata costituzione dei destinatari - aggiunge, appunto, che «ove il dubbio prospettato si rivelasse fondato, risulterebbe indispensabile procedere o ad una nuova notificazione collettivamente ed impersonalmente, anche ai sensi dell'art. 140 c.p.c., con la speranza di una consegna effettiva entro l'anno dalla morte del *de cuius*, quanto meno della raccomandata contenente l'avviso, ovvero ad una compiuta identificazione degli eredi e ad una notificazione a ciascuno di essi»;

che, però, questi essendo i termini della questione, ciò che non risulta chiaro non è quale ne sia l'oggetto, ma, piuttosto, quale sia, in ordine ad esso, l'intervento correttivo dal giudice *a quo* auspicato: se, cioè, esso debba incidere sull'art. 140 cod. proc. civ. (in correlazione al quale unicamente egli, per altro, motiva in punto di non manifesta infondatezza), ovvero sul citato art. 303 cod. prov. civ. (non potendo evidentemente, prefigurarsi ipotesi di necessità di notifica «a ciascun erede» senza prima rimuovere l'opposta regola, ivi sancita, che la autorizza, senza eccezioni, in forma «impersonale e collettiva»), ovvero ancora se la *reductio ad legitimitatem* debba interessare, e con quale coordinazione, entrambe tali disposizioni;

che, pertanto, anche a prescindere dalla non precipua articolazione del *petitum*, ciò che rileva, in senso ostativo al suo accoglimento, è il fatto che, in ogni sua scansione, esso è volto ad ottenere, in tema di prosecuzione del processo interrotto per morte di una parte, un nuovo e diverso bilanciamento tra l'interesse del notificante ad una più agevole individuazione del luogo e dei destinatari dell'atto di riassunzione, e l'interesse di detti destinatari, ad avere effettiva conoscenza dell'atto stesso, che si postula dal rimettente non adeguatamente tutelato dall'attuale denunciata disciplina.

Il che si risolve nella richiesta di un intervento, comunque, manipolativo non a rima obbligata, come tale non consentito a questa Corte, perché riservato al legislatore;

che la questione in esame è, per tal profilo, dunque, manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 303, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo comma e 111, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2012.

F.to:

ALFONSO QUARANTA, *PRESIDENTE*

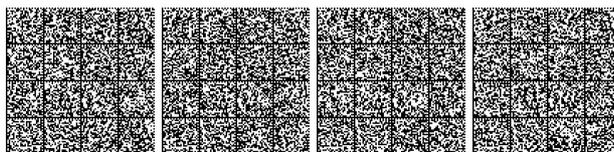
MARIO ROSARIO MORELLI, *REDATTORE*

GABRIELLA MELATTI, *CANCELLIERE*

Depositata in Cancelleria il 3 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: GABRIELLA MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Previsione dell'autorizzazione del rifinanziamento delle leggi regionali di cui alla tabella dei finanziamenti delle leggi regionali, Allegato I (tra cui la legge n. 72/2000 attributiva di un contributo ai cittadini abruzzesi portatori di *handicap* psicofisici che applicano il metodo DOMAN), per un importo pari allo stanziamento iscritto per competenza e cassa nei corrispondenti capitoli con la legge di bilancio per l'esercizio finanziario 2012 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione dei principi di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni in materia di acque - Previsione che le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di cui al comma 9 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, sono destinate al finanziamento della spesa relativa al servizio di trasporto pubblico locale regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Abrogazione del comma 2 dell'art. 83 della legge regionale n. 15/2004, che prevedeva che l'introito derivante dalla maggiorazione della tassa automobilistica regionale, pari ad euro 10.000.000, fosse destinato alla copertura dei disavanzi sanitari in materia a decorrere dall'esercizio 2001 - Previsione che l'importo delle maggiorazioni della tassa automobilistica regionale, non utilizzato per il finanziamento del programma operativo del Servizio Sanitario regionale, sia riprogrammato e destinato al pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei prestiti relativi al comparto sanitario - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 6, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni in materia di acque - Aggiornamenti dei costi unitari e dei canoni minimi relativi alle concessioni di acque pubbliche in base alla potenza efficiente di ciascun impianto idroelettrico - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che associa la determinazione del canone alla potenza nominale dell'impianto - Denunciata lesione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 16.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e) e s).



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Sanità pubblica - Attribuzione alla Giunta regionale della definizione delle linee di indirizzo per le aziende del S.S.R. volte all'implementazione del sistema di misurazione della performance del personale sanitario regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Denunciata violazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 42, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che la quota di una partecipazione degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica, comprensiva del ticket di 10 euro, non possa superare il costo della prestazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di finanza pubblica - Denunciata violazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta* - Dedotta violazione del principio copertura finanziaria.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 44.
- Costituzione, artt. 81, 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che gli studi specialistici singoli ed associati, mono e polispecialistici, possano ottenere da parte del comune territorialmente competente il rilascio dell'autorizzazione ed il contestuale permesso di costruzione, realizzazione, ampliamento, trasformazione o trasferimento della struttura sanitaria o socio-sanitaria, senza preventiva acquisizione del nullaosta di compatibilità da esprimersi con parere obbligatorio e vincolante da parte della Direzione Sanitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla normativa statale in materia di tutela della salute (art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/1992) - Denunciata violazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario predisposto dal Commissario *ad acta* - Denunciata violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 45, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

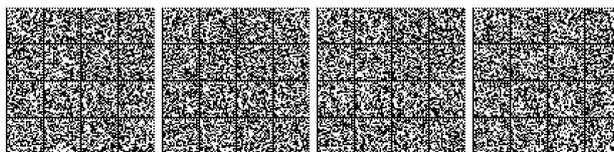
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo - Norme della Regione Abruzzo - Previsione che, pur restando il budget assegnato, la struttura prevista accreditata erogante prestazioni di riabilitazione ex art. 26 della legge n. 833/1978, possa trasferire, nell'ambito della stessa ASL, parti di tali prestazioni in sedi presenti all'interno della stessa ASL, già autorizzata, ma non accreditata - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza della competenza regionale e violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute (art. 8-bis, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 502/1992) - Denunciata violazione del Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario predisposto dal Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1, art. 46.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri (80188230587) in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - per il ricevimento degli atti: FAX 06/96514000 e PEC «agsrm@mailcert.avvocaturastato.it»), presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale, per la carica domiciliato in L'Aquila, Via Leonardo da Vinci, 6;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 16, 1, comma 1, 6, commi 1 e 2, 42, comma 2, 44, 45, comma 2 e 46 della legge della Regione Abruzzo del 10 gennaio 2012, n. 1, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 6 del giorno 18 gennaio 2012, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2012)», giusta delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 9 marzo 2012.



Con la legge 10 gennaio 2012, n. 1, la regione Abruzzo ha dettato «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2012)».

In particolare, l'articolo 16 ha introdotto modifiche alla legge regionale n. 25 del 3 agosto 2011 recante «Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze pubbliche», prevedendo, al comma 2, che «al comma 1, dell'articolo 12 (Aggiornamenti dei costi unitari e dei canoni minimi relativi ai canoni di concessione di acque pubbliche) della legge regionale n. 25/2011 le parole “di potenza nominale concessa o riconosciuta, in euro 27,50” sono sostituite con le parole “di potenza efficiente, riportata nei rapporti annuali dell'anno precedente, dal GSE, in 35,00”».

L'art. 1, comma 1, ha disposto il rifinanziamento della legge regionale n. 72/2000, attributiva di un contributo ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicofisici che applicano il metodo DOMAN. L'art. 6, comma 1, ha disposto che «le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), sono destinate al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale».

L'art. 6, comma 2, ha abrogato il comma 2 dell'articolo 83 della legge regionale n. 15/2004 (legge finanziaria regionale 2004), che prevedeva che l'introito derivante dalla maggiorazione della tassa automobilistica regionale, pari ad euro 10.000.000,00, fosse destinato alla copertura dei disavanzi sanitari maturati a decorrere dall'esercizio 2001.

Lo stesso art. 6, comma 2, ha stabilito, inoltre, che l'importo delle maggiorazioni della tassa automobilistica regionale, non utilizzato per il finanziamento del programma operativo del Servizio Sanitario Regionale, venga riprogrammato e destinato al pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei prestiti relativi al comparto sanitario.

L'art. 42, comma 2, ha aggiunto l'art. 12-*bis* all'art. 12 della l.r. n. 6 del 2011, demandando alla Giunta regionale la definizione delle linee di indirizzo per le aziende del servizio sanitario regionale volte all'implementazione del sistema di misurazione e di valutazione della performance del personale sanitario regionale.

L'art. 44 ha stabilito, poi, che la quota di compartecipazione a carico degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica, comprensiva del ticket di 10 euro, non possa superare il costo della prestazione.

L'art. 45, comma 2, ha modificato l'art. 3, comma 5, lett. *b*) della legge regionale n. 32/2007, prevedendo che gli studi professionali singoli e associati, mono e polispecialistici, di cui al comma 2 dell'art. 8-*ter* del d.lgs. n. 502/92, possano ottenere da parte del comune territorialmente competente il rilascio dell'autorizzazione, e il contestuale permesso di costruzione, realizzazione, ampliamento, trasformazione o trasferimento della struttura sanitaria o socio-sanitaria, senza la preventiva acquisizione del nulla osta di compatibilità, da esprimersi con parere obbligatorio e vincolante, da parte della Direzione Sanità.

L'art. 46 ha previsto, infine, che — fermo restando il budget assegnato — la struttura privata accreditata erogante prestazioni di riabilitazione ex art. 26 legge 833/1978 possa trasferire, nell'ambito della stessa A.S.L., parte di tali prestazioni in sedi presenti all'interno della stessa A.S.L. già autorizzate ma non accreditate.

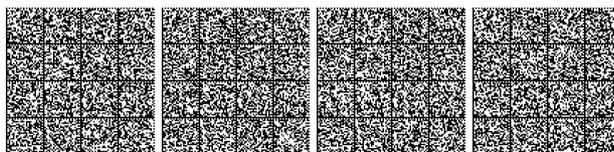
Le richiamate norme della legge regionale Abruzzo n. 1 del 10 gennaio 2012 si pongono in contrasto con la Costituzione per i seguenti

MOTIVI

1) *Illegittimità dell'art. 16 della l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 per violazione degli art. 117, comma 2, lettere e) ed a) ed art. 117, comma terzo, della Costituzione.*

a) La norma contenuta nell'articolo 16 introduce, come detto, modifiche alla legge regionale n. 25 del 3 agosto 2011 recante «Disposizioni in materia di acque con istituzione del fondo speciale destinato alla perequazione in favore del territorio montano per le azioni di tutela delle falde e in materia di proventi relativi alle utenze pubbliche», prevedendo, al comma 2, che «al comma 1, dell'articolo 12 (Aggiornamenti dei costi unitari e dei canoni minimi relativi ai canoni di concessione di acque pubbliche) della legge regionale n. 25/2011 le parole “di potenza nominale concessa o riconosciuta, in euro 27,50” sono sostituite con le parole “di potenza efficiente, riportata nei rapporti annuali dell'anno precedente, dal GSE, in 35,00”».

Occorre preliminarmente osservare che, in materia di concessioni di derivazioni di acqua pubblica, l'art. 35 del T.U. n. 1775 del 1933 prevede che le utenze di acqua pubblica siano sottoposte al pagamento di un canone annuo e che quest'ultimo sia regolato sulla media della forza motrice nominale disponibile nell'anno.



L'art. 6 del medesimo T.U. prevede, altresì, una bipartizione delle utenze di acqua pubblica per la produzione di forza motrice in piccole e grandi derivazioni, a seconda della potenza nominale media annua dell'impianto produttivo: fino a kW 3.000 (3 MW) o superiore a tale valore.

La norma regionale in esame, stabilendo un nuovo importo del costo unitario del canone, associato non più alla potenza nominale, bensì alla potenza efficiente di ciascun impianto idroelettrico, si pone in contrasto con la normativa statale sopra richiamata.

La riserva statale di determinazione dei criteri relativi ai canoni di derivazione di acqua è atto riconducibile alla tutela dell'ambiente, considerato che il Regio decreto n. 1775 del 1933, rubricato «Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici», detta disposizioni in tema di acque pubbliche, materia, quest'ultima, riconducibile a detta competenza esclusiva statale. L'art. 35 del R.D. sopra citato è norma che ha la funzione di garantire uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale e, pertanto, il criterio da essa previsto non può essere modificato da una norma regionale che risulta in tal modo violare la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

b) Inoltre, la previsione regionale in esame determina uno svantaggio concorrenziale a danno degli operatori insediati nel territorio della Regione Abruzzo.

È, infatti, palese che una disciplina dei canoni disordinata e disomogenea sul territorio da parte delle Regioni è suscettibile di alterare l'equilibrio concorrenziale fra i vari impianti di generazione, posto che gli operatori verrebbero a sostenere oneri e costi diversi a seconda del territorio sul quale svolgono la loro attività e che l'assenza, riduzione o aumento del costo rappresentato dai canoni per l'utilizzo dei beni demaniali funzionali alla produzione di energia elettrica incide sul confronto competitivo per le imprese.

La norma, dunque, viola la competenza esclusiva riconosciuta allo Stato in materia di tutela della concorrenza dall'articolo 117, comma 2, lettera e) Cost.

c) Infine, la fissazione di un criterio diverso per la determinazione del canone si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia, fissati dalla legge n. 239/2004, in particolare per quanto concerne gli aspetti di funzionamento unitario dei mercati dell'energia, di non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione, di economicità dell'energia offerta ai clienti finali e di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale, in violazione, quindi, dell'articolo 117, comma terzo della Costituzione.

2) *Illegittimità dell'art. 1, comma 1, della l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 per violazione degli articoli 120, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.*

Ulteriori disposizioni della l.r. Abruzzo n. 1 del 2012 in materia sanitaria violano il dettato costituzionale.

È opportuno, in proposito, premettere che la Regione Abruzzo, per la quale è stata accertata una situazione di consistenti disavanzi nel settore sanitario tale da generare uno squilibrio economico-finanziario che compromette l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ha stipulato il 6 marzo 2007 un accordo con i Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che prevede una serie di interventi, da attivare nell'arco del triennio 2007-2009, finalizzati a ristabilire l'equilibrio economico e finanziario della Regione, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

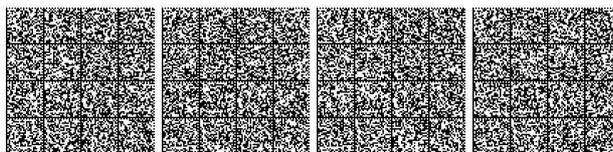
Il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano di rientro, nei tempi e nelle dimensioni di cui all'art. 1, comma 160, della legge n. 311/04, nonché dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dai successivi interventi legislativi in materia, ha determinato il commissariamento della Regione Abruzzo, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione, nei modi e nei termini di cui all'art. 6, comma 1, della legge n. 131/2003.

Nella seduta dell'11 settembre 2008, infatti, il Consiglio dei Ministri ha deliberato la nomina di un Commissario *ad acta* per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Abruzzo e, nella seduta del 12 dicembre 2009, ha individuato il Commissario nella persona del Presidente della Regione *pro tempore*.

Successivamente, ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il Commissario *ad acta*, con delibera n. 44/2010 del 3 agosto 2010, ha approvato il Programma operativo 2010 (successivamente integrato con la delibera n. 77/2010 del 22 dicembre 2010), con il quale ha dato prosecuzione al Piano di Rientro 2007-2009.

Fatta tale premessa, la l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 presenta i seguenti profili d'illegittimità costituzionale:

L'art. 1, comma 1, della l.r. n. 1 del 2012, nel disporre il rifinanziamento di alcune leggi regionali, autorizza — tra l'altro — il rifinanziamento della legge regionale n. 72/2000, la quale prevede la concessione di un contributo ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicofisici che applicano il metodo DOMAN.



La disposizione, che garantisce ai propri residenti livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale, comportando l'assunzione di oneri per prestazioni sanitarie aggiuntive, è incompatibile con gli obiettivi di risanamento imposti dal suddetto Piano di Rientro. Essa pertanto interferisce con l'attuazione del Piano di rientro, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009. Tale disposizione è, pertanto, incostituzionale sotto un duplice profilo:

2a) essa interferisce con le funzioni commissariali, in violazione dell'art. 120, secondo comma, Costituzione

Al riguardo la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 78 del 2011, richiamando i principi già espressi nella sentenza n. 2 del 2010, ha precisato che anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione è idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

La Consulta ha, in particolare, rilevato che «l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti — malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007») dell'accordo concluso dal Presidente della Regione — ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica. È, dunque, proprio tale dato — in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali».

2b) Inoltre, la medesima disposizione, oltre ad effettuare senza alcuna legittimazione il menzionato intervento in materia di organizzazione sanitaria, in luogo del Commissario *ad acta*, interviene in materia senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.

La disposizione regionale in esame, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

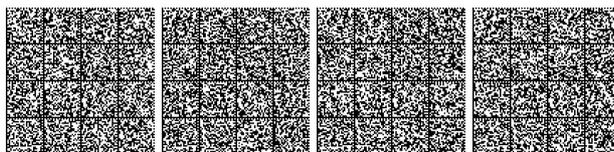
Sull'argomento, l'Ecc.ma Corte Costituzionale, con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010, ha ritenuto che le norme statali (quale l'art. 1, comma 796, lett. *b*), della legge n. 296 del 2006) che hanno «reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», possono essere qualificate come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, con la sentenza n. 141 del 2010 la Consulta ha giudicato incostituzionale la l.r. Lazio n. 9 del 2009, che istituiva nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti «montani» (con rispettivi ospedali, servizio di eliambulanza, e possibilità di derogare alla normativa in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale e di contenimento della spesa pubblica) in quanto «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa».

3) *Illegittimità dell'art. 6, comma 1, della l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.*

3a) L'art. 6, comma 1, l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 dispone che «le economie di stanziamento relative agli importi iscritti in bilancio per il rimborso dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 2, comma 98, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), sono destinate al finanziamento delle spese relative al servizio di trasporto pubblico locale regionale».

La disposizione regionale in esame, nel destinare a finalità diverse da quelle sanitarie le anticipazioni di liquidità che sono state autorizzate dallo Stato per la copertura dei debiti sanitari pregressi, contrasta con il principio di contenimento della spesa pubblica espresso dal menzionato art. 2, comma 98, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), secondo il quale lo Stato è autorizzato ad anticipare alle regioni interessate dai piani di rientro la liquidità necessaria allo specifico fine di estinguere i debiti sanitari cumulativamente registrati.



La norma, pertanto, contrastando con i sopra menzionati principi di coordinamento della finanza pubblica, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Tale contrasto appare ancora più evidente alla luce dei verbali dei Tavoli tecnici per la verifica del Piano di rientro dai deficit sanitari (del 14 dicembre 2011, 20 luglio 2011 e 7 aprile 2011), dai quali risulta che proprio la destinazione di tale anticipazione di liquidità alla copertura di debiti sanitari ha consentito alla regione di essere valutata positivamente e di avere pertanto accesso ad una quota di spettanze residue.

3b) La disposizione in argomento, inoltre, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria in costanza di Piano di rientro dal disavanzo sanitario, interferisce con l'attuazione del Piano, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009.

In particolare la norma, disponendo sulla copertura del debito pregresso, menoma le attribuzioni conferite al Commissario dal punto 9 del mandato commissariale, che demanda all'Organo straordinario l'adozione dei provvedimenti per l'individuazione sul bilancio regionale delle somme per il ripristino del finanziamento del Servizio sanitario regionale. Essa, pertanto, interferendo con le funzioni commissariali, viola l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

3c) La medesima disposizione inoltre, destinando eventuali economie a favore di servizi extrasanitari, compromette la funzione di valutazione e di monitoraggio che è attribuita ai menzionati Tavoli tecnici per la verifica del Piano di rientro dai deficit sanitari dall'art. 1, comma 796, lett. b) della l. n. 296 del 2006 (l. finanziaria 2007) e che è ribadita nell'Accordo e relativo Piano di rientro del 2007.

Essa, pertanto, non rispettando i vincoli posti sia dalla norma statale da ultimo citata, sia dall'Accordo e dal relativo Piano di rientro dal disavanzo sanitario, lede i principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria contenuti nel menzionato art. 1, comma 796, lett. b) della l. n. 296 del 2006, che affida ai Tavoli tecnici l'attività di affiancamento delle regioni soggette a Piano di rientro (sia ai fini del monitoraggio dello stesso, sia per i provvedimenti regionali da sottoporre a preventiva approvazione da parte del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze), e contenuti nell'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.

La disposizione regionale in esame, pertanto, viola sotto altro profilo l'art. 117, terzo comma, Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

4) Illegittimità dell'art. 6, comma 2, della l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 6, comma 2, della l.r. n. 1 del 2012 abroga il comma 2 dell'articolo 83 della legge regionale n. 15/2004 (legge finanziaria regionale 2004), che prevedeva che l'introito derivante dalla maggiorazione della tassa automobilistica regionale, pari ad euro 10.000.000,00, fosse destinato alla copertura dei disavanzi sanitari maturati a decorrere dall'esercizio 2001.

Il medesimo art. 6, comma 2, stabilisce inoltre che l'importo delle maggiorazioni della tassa automobilistica regionale, non utilizzato per il finanziamento del programma operativo del Servizio Sanitario Regionale, sia riprogrammato e destinato al pagamento delle rate di rimborso dei mutui e dei prestiti relativi al comparto sanitario.

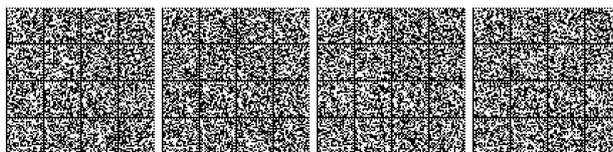
La disposizione, incidendo sulla copertura del disavanzo sanitario attraverso le entrate fiscali, contrasta sia con la stima delle coperture regionali da entrate fiscali, risultante dal Programma operativo 2011- 2012 (pag. 11), sia con le valutazioni effettuate dai Tavoli tecnici per la verifica del Piano di rientro dai deficit sanitari circa il risultato di gestione 2011 e l'effettiva esigenza di copertura del debito al 31 dicembre 2009 (risultanti dal verbale del 14 dicembre 2011).

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria sotto un duplice aspetto:

- innanzitutto la disposizione regionale in esame viola i principi di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa;

- inoltre, la stessa disposizione, incidendo sull'operato dei menzionati Tavoli tecnici, compromette la funzione di valutazione e di monitoraggio ad essi attribuita dall'art. 1, comma 796, lett. b) della l. n. 296 del 2006 (l. finanziaria 2007) e ribadita nell'Accordo e relativo Piano di rientro del 2007.

La norma, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui le norme statali sopra indicate costituiscono espressione.



5) *Illegittimità dell'art. 42, comma 2, della l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 per violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.*

5a) L'art. 42, comma 2, della l.r. n. 1 del 2012 aggiunge l'art. 12-bis all'art. 12 della l.r. n. 6 del 2011, demandando alla Giunta regionale la definizione delle linee di indirizzo per le aziende del servizio sanitario regionale volte all'implementazione del sistema di misurazione e di valutazione della performance del personale sanitario regionale.

La disposizione, che riguarda la valutazione del personale delle aziende del Servizio sanitario e comporta, secondo quanto specificato nella disposizione stessa, un contemperamento del nuovo sistema di valutazione delle prestazioni con la metodologia della negoziazione per budget già implementata presso le AA.SS.LL. regionali, si pone in contrasto con il primo punto del mandato commissariale del 12 dicembre 2009 che affida al Commissario *ad acta* la razionalizzazione e il contenimento del personale sanitario.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.

La disposizione regionale, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5b) La medesima disposizione, inoltre, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria in costanza di Piano di rientro dal disavanzo sanitario, interferisce con l'attuazione del Piano, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009, menomandone le attribuzioni, in violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

6) *Illegittimità dell'art. 44 della l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 per violazione degli articoli 117, terzo comma, 81, 120, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.*

6a) L'art. 44 della l.r. n. 1 del 2012 stabilisce che la quota di compartecipazione a carico degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica, comprensiva del ticket di 10 euro, non possa superare il costo della prestazione.

La disposizione regionale in argomento, che introduce un tetto massimo alla quota di compartecipazione dovuta dagli assistiti, contrasta con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 1, comma 796, lettera *p*) e *p-bis*) della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) e nell'art. 17, comma 6 del d.l. n. 98 del 2011, convertito in l. n. 111 del 2011, che non prevedono la fissazione di alcuna soglia massima di compartecipazione e dispongono che le regioni possono applicare ticket differenti rispetto a quelli stabiliti dalla norma statale, purché dichiarati finanziariamente equivalenti a seguito di certificazione di equivalenza del competente Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

Pertanto la disposizione in esame, nel prevedere una quota di compartecipazione dovuta dagli assistiti differente da quella stabilita dalla norma statale senza il previo conseguimento della certificazione di equivalenza finanziaria, disattende le regole poste dalla menzionata disciplina statale e viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

6b) La norma, inoltre, si pone in violazione dell'articolo 81 della Costituzione in quanto determina un minore livello di entrate rispetto a quelle ritenute congrue per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, senza prevedere la corrispondente copertura delle spese necessarie per compensare le minori entrate.

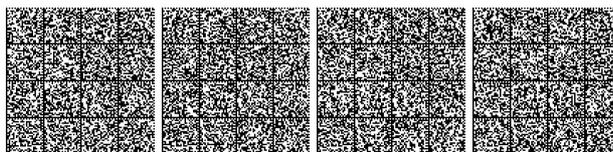
6c) Inoltre la disposizione in esame, che fissa un limite massimo alla quota di partecipazione dovuta dall'assistito per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, stabilendo che tale limite non possa eccedere la tariffa della prestazione, garantisce ai cittadini abruzzesi un livello di assistenza «ulteriore» ed è, pertanto, incompatibile con gli obiettivi di risanamento imposti dal suddetto Piano di Rientro.

In tal modo la norma in esame interferisce con l'attuazione del Piano di rientro, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009, in violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Al riguardo, come già esposto al precedente punto 2 sub *a*), soccorrono i principi espressi dall'Ecc.ma Corte nelle sentenze n. 2 del 2010 e n. 78 del 2011.

6d) In ultimo, la disposizione in argomento, interferisce, senza rispettarne i vincoli, con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.



La disposizione regionale in esame, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Sull'argomento, si richiamano i principi espressi dall'Ecc.ma Corte Costituzionale, con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010, ampiamente riportati al precedente punto 2 sub b).

7) *Illegittimità dell'art. 45, comma 2, della l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 per violazione degli articoli 117, terzo comma, 120, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.*

7a) L'art. 45, comma 2, della l.r. n. 1 del 2012 modifica l'art. 3, comma 5, lett. b) della legge regionale 32/2007, prevedendo che gli studi professionali singoli e associati, mono e polispecialistici, di cui al comma 2 dell'articolo 8-ter del d.lgs. 502/92, possano ottenere da parte del Comune territorialmente competente il rilascio dell'autorizzazione, e il contestuale permesso di costruzione, realizzazione, ampliamento, trasformazione o trasferimento della struttura sanitaria o socio-sanitaria, senza a preventiva acquisizione del nulla-osta di compatibilità, da esprimersi con parere obbligatorio e vincolante, da parte della Direzione Sanità.

La disposizione, che esenta gli studi medici sopra menzionati dall'acquisizione del prescritto nulla-osta regionale, contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502/92, a norma del quale: «Per la realizzazione di strutture sanitarie e sociosanitarie il comune acquisisce, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di autorizzazioni e concessioni di cui all'art. 4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 493 e successive modificazioni, la verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture».

La disposizione statale, che deve applicarsi a tutte le strutture che necessitano di autorizzazione alla realizzazione, tra le quali figurano anche gli studi che la norma regionale in oggetto intende escludere, consente sia di garantire livelli essenziali di sicurezza delle strutture, sia di poter disporre di uno strumento di governo della domanda e dell'offerta di prestazioni sanitarie a livello locale.

Pertanto, la disposizione della legge regionale in esame, ledendo tali principi, viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute.

Si richiamano al riguardo i precedenti giurisprudenziali della Corte Costituzionale (*cf.*: sentenza n. 245/2010 resa proprio su una legge regionale dell'Abruzzo; la sentenza n. 19/2009; la sentenza n. 150/2010, resa sulla l.r. Puglia n. 45/2008).

7b) La disposizione in esame, inoltre, interferisce con l'attuazione del Piano di rientro e con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009 che contengono specifiche indicazioni circa l'adeguamento della normativa regionale alle norme nazionali in tema di accreditamento e autorizzazione, ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione. Soccorrono, al riguardo, i principi espressi dall'Ecc.ma Corte nelle sentenze n. 2 del 2010 e n. 78 del 2011, ampiamente richiamati al precedente punto 2 sub a).

7c) Da ultimo, la disposizione in argomento, interferisce, senza rispettarne i vincoli, con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009.

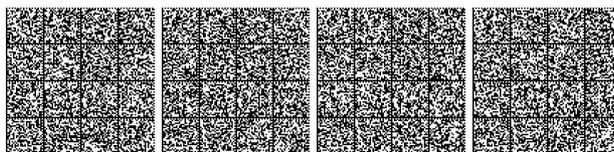
Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.

La disposizione regionale in esame, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Sull'argomento, si richiamano i principi espressi dall'Ecc.ma Corte Costituzionale, con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010, ampiamente riportati al precedente punto 2 sub b).

8) *Illegittimità dell'art. 46 della l.r. Abruzzo 10 gennaio 2012, n. 1 per violazione degli articoli 217, terzo comma, art. 120, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.*

8a) L'art. 46 della l.r. n. 1 del 2012 prevede che, fermo restando il budget assegnato, la struttura privata accreditata erogante prestazioni di riabilitazione ex art. 26 legge 833/1978 possa trasferire, nell'ambito della stessa A.S.L., parte di tali prestazioni in sedi presenti all'interno della stessa A.S.L., già autorizzate ma non accreditate.



La disposizione regionale, che consente il trasferimento di alcune attività sanitarie in strutture non accreditate, eccede dalle competenze regionali e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Essa contrasta, in particolare, con l'art.8-*bis*, comma 1 e comma 3, del d.lgs. 502/1992, secondo il quale «La realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 8-*ter*, dell'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-*quater*, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies*. La presente disposizione vale anche per le strutture e le attività sociosanitarie».

Al riguardo è opportuno sottolineare che consentire lo svolgimento di attività sanitarie presso strutture autorizzate, ma non accreditate, non garantisce che la struttura sia in possesso anche dei requisiti ulteriori previsti per l'accreditamento e che, quindi, sia in grado di poter erogare prestazioni per conto del S.S.N.

La disposizione in esame si pone, dunque, in contrasto con la *ratio* dell'accreditamento, desumibile dagli artt. 8-*bis*, 8-*ter*, 8-*quater*, d.lgs. n. 502/92, che è posta a tutela del cittadino e della Regione, che eroga prestazioni con oneri imputabili al S.S.N. solo su strutture particolarmente qualificate che hanno ottenuto il riconoscimento di qualità con l'atto di accreditamento.

8b) La disposizione regionale in esame, inoltre, riguardando la materia delle autorizzazioni e degli accreditamenti delle strutture sanitarie, interferisce con l'attuazione del Piano di rientro e con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009, che prevedono l'adozione di un piano della rete territoriale e della rete residenziale e semi residenziale dopo aver provveduto a determinare il fabbisogno della regione, ponendosi sotto tale profilo, in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Soccorrono, al riguardo, i principi espressi dall'Ecc.ma Corte nelle sentenze n. 2 del 2010 e n. 78 del 2011, ampiamente richiamati al precedente punto 2 sub *a*).

8c) Da ultimo, la disposizione in argomento, interferisce, senza rispettarne i vincoli, con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.

La disposizione regionale in esame, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Sull'argomento, si richiamano i principi espressi dall'Ecc.ma Corte Costituzionale, con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010, ampiamente riportati al precedente punto 2 sub *b*).

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 16; 1, comma 1; 6, commi 1 e 2; 42, comma 2; 44; 45, comma 2 e 46 della legge della Regione Abruzzo del 10 gennaio 2012, n. 1, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 6 del giorno 18 gennaio 2012, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 9 marzo 2012 e la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali.

L'Avvocato dello Stato: DI MAGGIO



N. 62

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Consiglio Regionale - Norme della regione Veneto - Previsione che il numero dei consiglieri regionali è determinato dalla popolazione residente nella regione nella misura di uno ogni centomila, con esclusione della parte frazionaria del quoziente ottenuto - Previsione, in sede di prima applicazione, che il numero dei consiglieri di cui all'art. 2, comma 1, è determinato nel numero di quarantanove - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza della Corte costituzionale, chiamata dalla stessa Regione, con ricorso n. 145/2011, a giudicare sull'art. 14, comma 1, lett. a) del D.L. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, di riduzione dei consiglieri regionali - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Veneto 16 gennaio 2012, n. 5, artt. 2, comma 1, e 27, comma 1.
- Costituzione artt. 117, comma terzo, e 134 ; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 1, lett. a).

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 Veneto in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale (giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 3 febbraio 2012) dell'art. 2 comma 1 e dell'art. 27 comma 1 della legge regionale veneta 16 gennaio 2012 n. 5, recante Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale del Veneto, pubblicata nel BUR del 20 gennaio 2012 n. 7.

L'art. 2 comma 1 della legge regionale veneta n. 5/2012, recante «Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale» del Veneto dispone: «1. Il numero dei consiglieri regionali è determinato dalla popolazione residente nella Regione, nella misura di uno ogni centomila con esclusione della parte frazionaria del quoziente ottenuto.»

L'art. 27 comma 1 della medesima legge contiene una disposizione transitoria del seguente tenore: «1. In sede di prima applicazione, il numero dei consiglieri di cui all'articolo 2, comma 1, è determinato nel numero di quarantanove.»

Queste previsioni, come si vede, introducono un sistema di determinazione del numero dei consiglieri regionali basato su un rapporto proporzionale con l'entità della popolazione residente. Soltanto in via transitoria, per la prima applicazione, prevedono un numero fisso predeterminato (quarantanove).

L'art. 14 comma 1 lett. a) del decreto legge 13 agosto 2011 n. 138, convertito nella legge 14 settembre 2011 n. 148, aveva tuttavia in precedenza stabilito:

«Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali

In vigore dal 1° gennaio 2012

1. Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri:

a) previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero;».

La Regione Veneto ha impugnato questa disposizione con il ricorso n. 145/2011, fissato per l'udienza del prossimo 19 giugno. Nel ricorso sostiene che le ragioni di coordinamento della finanza pubblica non possono costituire un titolo per il legislatore statale ad intervenire nella materia del numero dei consiglieri regionali, che appartarrebbe interamente all'autonomia statutaria della Regione ai sensi dell'art. 123 Cost.

Successivamente al ricorso, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* serie speciale n. 1 del 2012, la Regione ha tuttavia adottato e pubblicato la legge regionale in epigrafe.

Anziché attendere il giudizio di codesta Corte, considerata anche la palese insussistenza di ragioni di urgenza ipoteticamente legate alla scadenza della legislatura regionale, la Regione si è quindi «autotutelata» con il presente intervento normativo, che impone al Presidente del Consiglio di proporre il presente ricorso.



1. Da questa circostanza discende una prima violazione della Costituzione, e in particolare dell'art. 134 Cost., che demanda alla Corte costituzionale la decisione sui ricorsi proposti dalle Regioni avverso le leggi dello Stato. Si deve infatti trarre da questa previsione l'evidente corollario che, salve motivate ragioni di urgenza non tutelabili con la richiesta cautelare pure proponibile con il ricorso in via principale, la Regione che abbia denunciato avanti a codesta Corte l'invasione da parte di una legge dello Stato di una propria presunta sfera di autonomia normativa non può vanificare la decisione a cui essa stessa ha chiamato la Corte adottando un intervento normativo che anticipa i contenuti dell'auspicata sentenza di accoglimento.

2. Nell'intervento normativo regionale è inoltre evidente la violazione dell'art. 117 c. 3 Cost. nella parte in cui riserva alla competenza statale concorrente la normativa in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Le disposizioni regionali impugnate rendono variabile in modo indeterminato il numero dei consiglieri regionali, poiché lo ancorano alle fluttuazioni del numero della popolazione residente secondo una regola proporzionale (un consigliere ogni centomila residenti). Stabiliscono un solo numero fisso, in quarantanove, peraltro soltanto in via transitoria e di prima applicazione.

Ciò contrasta con il principio di coordinamento finanziario introdotto dall'art. 14 c. 1 lett. a) d.l. n. 138/2011, il quale impone invece la determinazione di un numero fisso, non superiore ad un massimo variabile da venti a ottanta a seconda della popolazione regionale complessiva.

Codesta Corte ha già chiarito, in tema di leggi statali di coordinamento finanziario, che tali leggi debbono comunque rispettare il riparto concorrente previsto dall'art. 117 c. 3 in materia, e quindi «permettere l'estrapolazione di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sent. 159/2008).

Nella specie, la legge statale lascia ampio margine all'autonomia normativa regionale, consentendo alle Regioni di stabilire liberamente il numero dei consiglieri regionali, purché in misura fissa e contenuta entro limiti massimi coerenti con l'entità della popolazione regionale complessiva.

La legge statale, in tal modo, fissa il principio per cui deve esservi certezza dei costi gravanti sulla finanza regionale a causa del funzionamento dei consigli regionali; certezza che può essere garantita soltanto da un numero fisso di consiglieri, mentre è vanificata da un numero variabile in modo permanente e indeterminato perché — come vuole la legge regionale — collegato attraverso un moltiplicatore (1/100.000) agli andamenti demografici e insediativi della popolazione regionale.

Nello stesso tempo, la legge statale lascia congruo spazio all'autonomia regionale poiché consente alle Regioni di determinare tale numero fisso entro ampi margini, legati all'entità complessiva della popolazione.

Del resto, nella specifica materia del numero dei consiglieri regionali, codesta Corte ha statuito nella sent. 188/2011 che spetta all'autonomia statutaria regionale la determinazione del numero dei consiglieri, quale scelta fondamentale sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione.

La legge statale non svuota tale spazio di autonomia, ma semplicemente lo coordina con l'ineliminabile profilo degli oneri di finanza pubblica che il funzionamento degli organi rappresentativi comporta.

Non si può quindi seriamente dubitare (a meno di affermare che il funzionamento degli organi rappresentativi costituisce una «variabile indipendente» della finanza pubblica) della competenza statale a porre il principio di certezza finanziaria legato al numero fisso (ma relativamente variabile a discrezione della regione) dei consiglieri regionali.

Sicché la scelta regionale di legare il numero definitivo dei consiglieri al descritto meccanismo di adeguamento proporzionale permanente e preventivamente indeterminabile, e di limitare la previsione di un numero fisso di quarantanove alla sola fase della prima applicazione, appare chiaramente illegittima per contrasto con l'art. 117 c. 3 Cost. (coordinamento della finanza pubblica), in relazione agli illustrati principi desumibili dall'art. 14 c. 1 lett. a) del d.l. n. 138/2011.

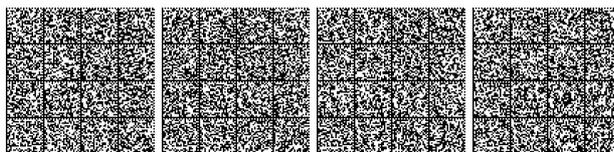
P.Q.M.

Voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 comma 1 e dell'art. 27 comma 1 della legge regionale veneta 16 gennaio 2012 n. 5, recante Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale del Veneto, pubblicata nel BUR del 20 gennaio 2012 n. 7.

Si producono in allegato la delibera del Consiglio dei Ministri in data 3 febbraio 2012 (per estratto in copia conforme) e il testo della legge impugnata.

Roma, 20 marzo 2012

L'avvocato dello Stato: GENTILI



N. 63

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 30 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Accreditamento fino al 31 dicembre 2012 delle strutture pubbliche e private che alla data del 1° gennaio 2009 erogavano prestazioni socio-sanitarie, a seguito di “Progetti obiettivi” approvati con provvedimento di Giunta regionale, già provvisoriamente autorizzate - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale riguardanti l’accreditamento istituzionale e con le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute - Lamentata interferenza con le attribuzioni del commissario *ad acta* nominato per la realizzazione del Piano - Violazione del potere sostitutivo dello Stato - Mancato rispetto dei vincoli posti dal Piano - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3, art. 1, lett. *a*) e *b*).
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 8-*quater*; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - per il ricevimento degli atti: FAX 06/96514000 e PEC «agsrm@mailcert.avvocaturastato.it»), presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta Regionale, per la carica domiciliato in L’Aquila, via Leonardo da Vinci, 6 per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 1, lett. *a*) e *b*) della legge della regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3, pubblicata sul B.U.R. n. 5 del 27.1.2012), recante «Modifiche all’art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della regione Abruzzo (legge finanziaria regionale 2009) e altre disposizioni di adeguamento normativo)», giusta delibera del Consiglio dei ministri del giorno 16 marzo 2012.

È opportuno premettere che la Regione Abruzzo, per la quale è stata verificata una situazione di disavanzi nel settore sanitario tale da generare uno squilibrio economico-finanziario che compromette l’erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ha stipulato il 6 marzo 2007 un accordo con i Ministri della salute e dell’economia e delle finanze, comprensivo del Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che prevede una serie di interventi da attivare nell’arco del triennio 2007 - 2009, finalizzati a ristabilire l’equilibrio economico e finanziario della Regione nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell’art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005).

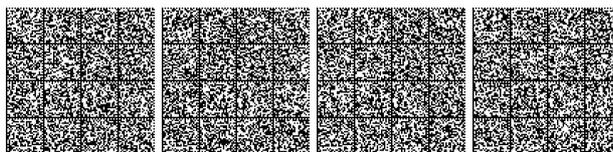
La Regione Abruzzo, non avendo realizzato gli obiettivi previsti dal Piano di rientro nei tempi e nelle dimensioni di cui all’art. 1, comma 180, della legge n. 311/04, nonché dell’intesa Stato - Regioni del 23 marzo 2005, e dai successivi interventi legislativi in materia, è stata commissariata ai sensi dell’art. 4 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, in attuazione dell’art. 120 della Costituzione, nei modi e nei termini di cui all’art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003.

Nella seduta dell’11 settembre 2008, infatti, il Consiglio dei ministri ha deliberato la nomina di un Commissario *ad acta* per la realizzazione del vigente piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario della Regione Abruzzo e, nella seduta del 12 dicembre 2009, ha individuato il Commissario nella persona del Presidente della Regione *pro tempore*. Successivamente, ai sensi dell’art. 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il Commissario *ad acta*, con la delibera n. 44/2010 del 3 agosto 2010, ha approvato il Programma operativo 2010 (successivamente integrato con la delibera n. 77/2010 del 22 dicembre 2010) con il quale è stata data prosecuzione al Piano di Rientro 2007-2009.

Con la legge 13 gennaio 2012, n. 3, la regione Abruzzo ha disposto «Modifiche all’art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della regione Abruzzo (legge finanziaria regionale 2009)) e altre disposizioni di adeguamento normativa», prevedendo in particolare all’art. 1, lett. *a*) e *b*): «Al comma 1 dell’art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, recante: “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2009)”, sono apportate le seguenti modifiche:

- a*) dopo le parole “provvisoriamente autorizzate” sono inserite le seguenti: “ed accreditate”;
- b*) le parole “31 dicembre 2011” sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2012”».

Il richiamato art. 1, lett. *a*) e *b*) della legge regionale Abruzzo n. 3 del 13 gennaio 2012 si pone in contrasto con la Costituzione per i seguenti



M O T I V I

1) *Illegittimità dell'art. 1, lett. a) e b), della l.r. Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 per violazione dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione.*

L'art. 35 della legge regionale 6/2009, prevedeva che le strutture pubbliche e private che alla data del 10 gennaio 2009 erogavano prestazioni socio-sanitarie a seguito di «Progetti obiettivo» erano provvisoriamente autorizzate, ai sensi dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502/1992, fino alla data del 31 dicembre 2011, a continuare ad erogare le stesse prestazioni in attesa della ridefinizione della normativa regionale che avrebbe consentito loro di accedere all'accreditamento istituzionale, fermo restando l'obbligo del possesso dei requisiti strutturali, organizzativi e di personale.

L'art. 1 della legge regionale Abruzzo n. 3 del 2012, modifica il richiamato art. 35, aggiungendo, alla lett. a), dopo le parole «provvisoriamente autorizzate», le parole «ed accreditate», e sostituendo, alla lett. b), le parole «31 dicembre 2011» con le parole «31 dicembre 2012».

Così disponendo, l'art. 1 in esame eccede dalle competenze regionali in quanto stabilisce *ex lege* un accreditamento fino al 31 dicembre 2012 delle strutture socio-sanitarie indicate dal menzionato art. 35, che siano già state autorizzate ai sensi dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502/1992.

La norma contrasta, quindi, sia con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute riguardanti l'accreditamento istituzionale, sia con le previsioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario e del mandato commissariale del 12 dicembre 2009 in materia di accreditamento delle aziende sanitarie.

La disposizione regionale contrasta, in particolare, con i principi fondamentali in materia di accreditamento istituzionale fissati dall'art. 8-quater del d.lgs. n. 502/1992 secondo il quale l'accreditamento istituzionale è rilasciato dalla regione alle strutture autorizzate, pubbliche o private, e ai professionisti che ne facciano richiesta, solo qualora rispondenti ai requisiti ulteriori di qualificazione, funzionali rispetto agli indirizzi di programmazione regionale e positivamente valutati in ordine all'attività svolta ed ai risultati raggiunti.

L'art. 8-quater specifica, inoltre, che al fine di individuare i criteri per la verifica della funzionalità rispetto alla programmazione nazionale e regionale, la regione definisce il fabbisogno di assistenza secondo le funzioni sanitarie individuate dal Piano sanitario regionale per garantire i livelli essenziali e uniformi di assistenza, nonché gli eventuali livelli integrativi locali e le esigenze connesse all'assistenza integrativa.

Pertanto, la disposizione regionale in esame, che prescinde dall'accertamento degli ulteriori requisiti di qualificazione delle strutture sanitarie, nonché dall'accertamento della compatibilità dell'attività per la quale si chiede l'accreditamento con la programmazione regionale e dalla verifica positiva dei risultati raggiunti, previsti dalla norma statale citata ai fini del rilascio dell'accreditamento, viola l'art. 117, terzo comma della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute.

2) *Illegittimità dell'art. 1, lett. a) e b), della l.r. Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 per violazione dell'art. 120, secondo comma, e dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione.*

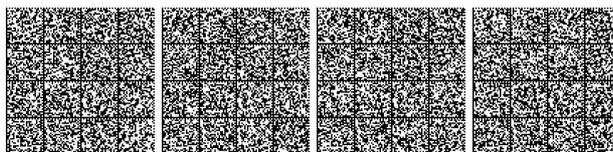
La disposizione regionale in esame interferisce, inoltre, con l'attuazione del Piano di rientro e con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009 che contengono specifiche indicazioni circa l'adeguamento della normativa regionale alle norme nazionali in tema di accreditamento ed autorizzazione.

La norma è pertanto incostituzionale sotto un duplice aspetto:

a) essa interferisce con le funzioni commissariali, in violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare con le funzioni attribuite al Commissario *ad acta* dalla lett. a), n. 5) del mandato commissariale, che indica tra gli interventi prioritari «l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale».

Inoltre, la norma contrasta con quanto specificato alla lett. b) dello stesso mandato, che «incarica il Commissario di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale tranne quelle necessarie alla attuazione del Piano di rientro».

Al riguardo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 78 del 2011, richiamando i principi già espressi nella sentenza n. 2 del 2010, ha precisato che anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione è idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, Costituzione.



Secondo la richiamata sentenza, in particolare, «l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti — malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007”) dell'accordo concluso dal Presidente della Regione — ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica». È, dunque, proprio tale dato — in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali».

b) Inoltre la disposizione, oltre ad effettuare senza alcuna legittimazione il menzionato intervento in materia di accreditamento delle strutture sanitarie, in luogo del Commissario *ad acta*, interviene in materia senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

In particolare, la disposizione contrasta le previsioni in materia di accreditamento contenute nell'Accordo per il Piano di rientro dal deficit della Regione Abruzzo del 6 marzo 2007 e nell'Azione 4 del Programma operativo 2010.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.

La disposizione regionale, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte costituzionale, con le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010, ha infatti ritenuto che le norme statali (quale l'art. 1, comma 796, lett. *b*, della legge n. 296 del 2006) che hanno «reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti gli interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», possono essere qualificate come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, con la sentenza n. 141 del 2010 la Consulta ha giudicato incostituzionale la l. r. Lazio n. 9 del 2009, che istituiva nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti «montani» (con rispettivi ospedali, servizio di eliambulanza, e possibilità di derogare alla normativa in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale e di contenimento della spesa pubblica) in quanto «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa».

P. Q. M.

Si conclude perché l'art. 1, lett. a) e b), della legge della regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3, pubblicata nel B.U.R. n. 5 del 27.1.2012, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei ministri del giorno 16 marzo 2012 e la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali.

Roma, 22 marzo 2012

L'Avvocato dello Stato: DI MAGGIO



N. 64

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 30 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Disposizioni per l'attuazione del Piano di rientro del disavanzo sanitario - Modifiche ed integrazioni al comma 225 della legge regionale n. 4 del 2011 ed ai commi 10, 13-bis, 14, 14-quinquies, 15 e 15-bis della legge regionale n. 28/2003, come modificati dai commi 224, 226, 227, 228, 229 e 230 della legge regionale n. 4/2011, già impugnati dal Governo con il ricorso n. 45/2011 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nei commi 80 e 95 dell'art. 2 della legge n. 191/2009 - Violazione delle attribuzioni del Commissario *ad acta*.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3, art. 1, commi, 1, lett. c), e 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo e terzo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* all'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato;

Contro la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 3, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regione Campania n. 6 del 28 gennaio 2012 e recante il titolo «Disposizioni per l'attuazione del piano di rientro del settore sanitario».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 16 marzo 2012, come da estratto del verbale, che si deposita.

La legge in esame presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

1. La legge della regione Campania n. 3 del 2012, recante «Disposizioni per l'attuazione del piano di rientro del settore sanitario», presenta profili d'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, comma 1, lettera c) e comma 2.

Si premette che la Regione Campania ha stipulato in data 13 marzo 2007, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 180, della legge n. 311/2004, l'Accordo sul Piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009.

Successivamente, nel mese di luglio 2009, essendo stato disatteso l'Accordo stipulato dalla Regione, il Governo ha esercitato i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 4, comma 2 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario *ad acta* per la realizzazione del predetto Piano di rientro.

Con la legge n. 191/2009 («Finanziaria 2010») è stata, poi, concessa alle Regioni che si trovavano in gestione commissariale come la Regione Campania, la possibilità proseguire il Piano di rientro attraverso programmi operativi, precisandosi ai commi 80 e 95 dell'articolo 2 della citata legge n. 191/2009, che «gli interventi individuati dal Piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del richiamato Piano di rientro». Con l'approvazione del citato Accordo, la Regione si è impegnata all'attuazione del suddetto Piano di rientro e al rispetto della legislazione vigente, con particolare riferimento a quanto disposto dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

In attuazione delle previsioni della legge finanziaria il Commissario *ad acta* per la Regione Campania ha adottato il decreto n. 41 del 14 luglio 2010, avente ad oggetto «Approvazione del nuovo Programma Operativo per l'anno 2010».

Successivamente, con decreto n. 22 del 22 marzo 2011, in attuazione del punto t) del mandato Commissariale, conferito con delibera del Consiglio dei ministri del 24 aprile 2010, ha approvato il Piano sanitario regionale 2011-2013 in coerenza con il decreto n. 49 del 29 settembre 2010, adottato in attuazione del punto c) del mandato Commissariale.

Il Tavolo per la verifica degli adempimenti e il Comitato LEA nella riunione del 26 ottobre 2010 hanno prospettato un forte disavanzo non coperto per l'anno 2010 a causa della non completa attuazione del Programma Operativo 2010 e hanno invitato il Commissario ad approvare entro l'anno il programma operativo 2011-2012.

Il Commissario ha trasmesso in data 6 aprile 2011 il Programma Operativo 2011-2012.

Nelle more, il risultato di gestione per l'anno 2010 ha registrato, nella riunione dei Tavoli Tecnici del 14 aprile 2011, un disavanzo non coperto di 248,888 mln di euro. Questo disavanzo ha determinato, per la Regione Campania, l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, vale a dire «l'ulteriore incremento delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta in corso,



rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0.30 punti, l'applicazione del blocco automatico del *turn over* del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso e l'applicazione del divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo».

La suddetta norma statale stabilisce, inoltre, che gli atti emanati e i contratti stipulati in violazione dei predetti vincoli sono nulli. Dispone altresì che, in sede di verifica annuale degli adempimenti, la Regione certifichi il rispetto dei vincoli medesimi.

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi in materia di piani di rientro dal disavanzo sanitario e di gestione commissariale degli stessi.

In particolare, con la sentenza n. 100/2010 nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della stessa Regione Campania 28 novembre 2008, n. 16, recante «Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo», ha affermato che una norma statale (con riferimento all'allora vigente articolo 1, comma 796, lettera *b*) della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania».

Codesta medesima Ecc.a Corte inoltre:

a) ha affermato che la suddetta norma statale, che assegna a tale Accordo carattere vincolante per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica;

b) con la sentenza n. 78/2011, ha avuto modo di «rammentare — come già sottolineato in passato con la sentenza n. 193 del 2007 — che l'operato del Commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti — malgrado il carattere vincolante dell'accordo concluso dal Presidente della Regione — ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica (articolo 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007»). È, dunque, proprio tale dato — in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale qual'è quello alla salute (articolo 32 Cost.) — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del Commissario *ad acta*, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli Organi regionali.

Ciò premesso, la legge regionale in esame presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

1) Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *c*), e comma 2, apportano modifiche e integrazioni al comma 225 della l.r. n. 4 del 2011, e ai commi 10, 13-*bis*, 14, 14-*quinquies*, 15 e 15-*bis* della l.r. n. 28 del 2003, come modificati rispettivamente dai commi 224, 226, 227, 228, 229 e 230 della l.r. n. 4/2011, aggiungendo ad ogni comma le parole «in coerenza con la programmazione regionale per l'attuazione del Piano di Rientro dal disavanzo sanitario e con i Programmi operativi adottati ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009».

Tali disposizioni regionali eccedono dalle competenze regionali per i seguenti motivi.

Si premette che avverso i commi oggetto di modifica il Governo ha deliberato l'impugnativa in data 5 maggio 2011 in quanto le disposizioni in essi contenute, che disciplinano il nuovo assetto e le nuove funzioni della SO.RE.SA., conferivano alla Giunta regionale poteri in materia di vigilanza, di approvazione dei piani di pagamento, di individuazione delle aziende partecipanti alla fase sperimentale dei pagamenti da parte di SO.RE.SA. nonché di individuazione dell'estensione delle attività sperimentali anche ad altre aziende sanitarie. Esse attribuivano pertanto alla Giunta Regionale competenze gestionali che, ai sensi del punto 1, lettere *a*), *b*), *f*), *n*) e *p*) del mandato commissariale, sono proprie del Commissario *ad acta*. In particolare le disposizioni in questione intervenivano in materia di procedimenti contabili e amministrativi oggetto del Programma operativo 2010, obiettivo 6 (pag. 63), e del Programma operativo 2011-2012, che prevede la prosecuzione delle azioni già avviate nel 2010.

Le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 1, lettera *c*) e comma 2 della legge in esame, nell'integrare le disposizioni impuginate con la previsione di una generica coerenza con il Piano di rientro, non eliminano i motivi di inconstituzionalità formulati nell'impugnativa governativa, ma si limitano ad inserire una clausola che è poi contraddetta



dal contenuto dei commi, i quali conferiscono alla Giunta Regionale alcune competenze gestionali (specificamente indicate sub *a*), e che qui si intendono integralmente trascritte), che interferiscono con le attribuzioni del Commissario *ad acta* (punto 1, lettere *a*), *b*), *f*), *n*) e *p*) del mandato commissariale) e con il Programma operativo 2010 (obiettivo 6, pag. 63), nonché con il Programma operativo 2011-2012, che intervengono in materia di procedimenti contabili e amministrativi.

Le disposizioni regionali in esame, pertanto, sostanzialmente stabilizzano gli effetti delle disposizioni impugnate, confermando in tal modo la loro illegittimità costituzionale e violando palesemente principi costituzionali. Esse infatti, analogamente a quelle oggetto di modifica, già impugnate, ponendo in capo alla Giunta Regionale interventi in materia sanitaria che contrastano con le previsioni contenute nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario e nei Programmi operativi, violano i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, contenuti nei commi 80 e 95 dell'articolo 2 della legge n. 191/2009, secondo i quali — in costanza di Piano di rientro — è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa. Le stesse disposizioni interferiscono, inoltre, con l'attuazione del Piano, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale, menomando le attribuzioni del Commissario, in violazione, sotto tale profilo, dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

P. Q. M.

Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), e comma 2, della legge della Regione Campania in data 27 gennaio 2012, n. 3, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Regione Campania n. 6 del 28 gennaio 2012 e recante il titolo «Disposizioni per l'attuazione del piano di rientro del settore sanitario»; con ogni conseguenziale statuizione.

Roma, addì 22 marzo 2012

L'Avvocato dello Stato: TAMIOZZO

12C0141

N. 65

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 marzo 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Attività di recupero fiscale relativa ai tributi regionali e locali - Spese finanziate con il riutilizzo di una quota del maggior gettito ad essa riferibile - Esclusione incondizionata dal computo delle spese finali valide ai fini del patto di stabilità interno - Ricorso del Governo - Denunciata formazione di oneri, in termini di saldi di finanza pubblica, privi di compensazione con le entrate - Contrasto con i vincoli in tema di patto di stabilità delle Regioni e delle Province autonome - Violazione della normativa statale di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 11, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, comma secondo; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 4, lett. *i*).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Oneri finanziari derivanti dalla costituzione della società di scopo "Campania Ambiente e Servizi spa", dall'istituzione di un fondo per la gestione di crisi occupazionale e dei processi di sviluppo nonché dall'istituzione di un fondo di finanziamento delle università campane - Previsione di copertura a carico del "fondo di riserva per le spese impreviste" (UPB 7.28.135) - Ricorso del Governo - Denunciata insufficienza della dotazione di tale fondo rispetto all'ammontare complessivo degli oneri - Carezza di adeguata copertura finanziaria.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, artt. 22, 37 e 50.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.



Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale regionale - Fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza della Giunta regionale - Riduzione di un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni dirigenziali contestualmente soppresse - Ricorso del Governo - Denunciata incidenza su un fondo già costituito nel suo ammontare e avente una "destinazione di scopo" - Invasione della materia del trattamento economico della dirigenza disciplinato dalla contrattazione collettiva - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e di rapporti di diritto privato regolabili dai contratti collettivi.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); C.C.N.L. 23 dicembre 1999 della Dirigenza comparto Regioni - Autonomie locali, artt. 26, comma 3, 27, comma 9, e 28, comma 2; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 45, comma 1, nonché titolo III.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale regionale - Fondo per le risorse finanziarie destinate all'incentivazione del personale del comparto della Giunta regionale per il triennio 2012-2013 - Prevista parità rispetto a quello relativo all'anno 2010, comprensivo delle economie disposte dall'art. 17, comma 5, del vigente CCNL del comparto Regioni-Autonomie locali - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalla previsione statale che impone la riduzione del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio - Contrasto con la normativa nazionale di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 7.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 1 e 2-bis.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale regionale - Personale di cui all'art. 3, comma 112, della legge n. 244 del 2007, in posizione di comando ed in servizio alla data del 31 dicembre 2011 presso il Commissariato di governo - Possibilità di immissione, a domanda e nei limiti dei posti in organico, nei ruoli della Giunta regionale della Campania - Ricorso del Governo - Denunciata carenza di specificazione che la possibilità di immissione è limitata al personale delle Poste italiane SpA in posizione di comando dal 2007 - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e di rapporti di diritto privato regolabili dai contratti collettivi - Contrasto con i principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché "con il principio di coordinamento della finanza pubblica".

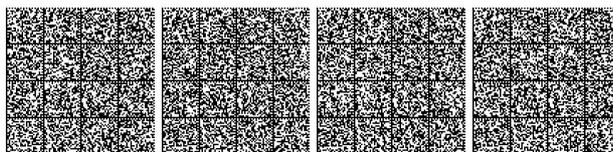
- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 23, comma 10.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni nella legge 24 febbraio 2012, n. 14, art. 21, comma 1.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Personale in posizione di comando da almeno ventiquattro mesi ed attualmente in servizio presso l'Agenzia - Previsto transito, mediante selezione pubblica, nei ruoli del predetto ente strumentale regionale senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disposizione statale che permette assunzioni di personale da parte degli enti nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Contrasto con la normativa nazionale di coordinamento della finanza pubblica Violazione del principio dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso pubblico, nonché dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 24, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9.

Impiego pubblico - Norme della Regione Campania - Disposizioni in materia di personale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) - Autorizzazione ad utilizzare la graduatoria esistente alla data del 31 dicembre 2009 del concorso bandito per il profilo professionale di dirigente ambientale - Ricorso del Governo - Denunciato ampliamento delle figure dirigenziali senza quantificazione né copertura degli oneri relativi e senza richiamo alla normativa vincolistica statale in materia di personale - Lesione delle previsioni costituzionali in materia di copertura finanziaria e di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 24, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9.



Appalti pubblici - Norme della Regione Campania - Disciplina dei lavori pubblici, servizi e forniture regionali - Affidamento del contratto con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Preferenza, a parità di punteggio tra i concorrenti, per le imprese aventi sede legale ed operativa sul territorio campano, ovvero che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano, ovvero che impiegano, per almeno metà dei dipendenti, cittadini residenti in Campania - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme del codice dei contratti pubblici disciplinanti i criteri di aggiudicazione e di valutazione dell'offerta in caso di aggiudicazione con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" e di "ordinamento civile".

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 27, comma 1, lett. b), modificativa dell'art. 44 della legge regionale 27 febbraio 2007, n. 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e), l) ed s); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, artt. 4, comma 3, e 83.

Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Disposizioni sulle concessioni di acque minerali - Previsione incondizionata e generica della "riassegnazione" delle concessioni dichiarate cessate - Ricorso del Governo - Denunciata possibilità di rinnovo automatico delle concessioni al di fuori delle procedure di conferimento - Violazione dei principi posti dalla disciplina statale per il rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche nel rispetto delle direttive sulla gestione del demanio idrico - Esenzione di intere categorie di progetti dalla normativa vigente in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Contrasto con i livelli irriducibili di tutela ambientale di cui è espressione il principio di temporaneità delle concessioni - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Richiamo alla sentenza n. 10 del 2010 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 32, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 95, comma 4, e 97, nonché Allegato III alla Parte seconda, lettera b), e Allegato IV alla Parte seconda, punto 7, lettera d).

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie (AOU) - Definizione da parte della Regione e delle università attraverso la previsione di provvedimenti, anche in deroga alla programmazione vigente, in materia di assetto organizzativo, accorpamenti e integrazione delle AOU - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con i compiti attribuiti al Commissario *ad acta* per la Regione Campania - Ostacolo alla piena attuazione del Piano di rientro dai disavanzi sanitari della Regione affidata al medesimo nell'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo - Conseguente lesione di principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria e di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 45, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; delibera del Consiglio dei ministri 23 aprile 2010, punto 1, lett. i); Programma operativo 2011-2012 adottato dal Commissario *ad acta* per la Regione Campania con decreto 20 giugno 2011, n. 45, punto 9.

Sanità pubblica - Norme della Regione Campania - Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie (AOU) - Determinazione delle fonti di finanziamento con cui la Regione concorre al sostegno economico-finanziario delle AOU - Ricorso del Governo - Denunciato ostacolo alla attuazione del Piano di rientro dai disavanzi sanitari - Conseguente lesione di principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria e di principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario *ad acta* per la Regione Campania - Mancata individuazione della copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla disposizione regionale censurata.

- Legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 1, art. 45, comma 3.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

Nei confronti della Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della L.R. 27 gennaio 2012 n. 1, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012/2014 della Regione Campania — Legge finanziaria regionale 2012») pubblicata nel B.U.R. Campania 28 gennaio 2012, n. 6 quanto alle disposizioni di cui all'art. 11, comma 4, 22, 37, 50, 23, commi 6, 7 e 10, 24, commi 2 e 3, 27, comma 1, lett. b), 32, comma 2, 45, commi 1 e 3, per contrasto con gli artt. 3, 81, comma 4, 97, 117, commi 2 e 3, 119, comma 2, e 120, comma 2, della Costituzione.

La predetta legge della Regione Campania viene impugnata con riferimento alle richiamate disposizioni, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 16 marzo 2012, depositata in estratto unitamente al presente ricorso, per i seguenti motivi.



MOTIVI

1) L'art. 11, comma 4, della l.r. n. 1/2912 è illegittimo per contrasto con gli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione.

L'art. 11, recante norme per il contrasto dell'evasione e dell'elusione dei tributi regionali e locali in materia fiscale e contributiva, al comma 4 dispone che la Commissione appositamente istituita per il contrasto all'evasione e all'elusione "può proporre modifiche normative e specifici accordi volti al progressivo miglioramento e potenziamento delle modalità tecniche e operative nell'attività di accertamento, prevedendo ulteriori firme di riconoscimento premiale in relazione al maggior gettito derivante dall'azione di accertamento e di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale, in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), compreso l'eventuale riutilizzo di una quota del maggior gettito riferibile all'attività di recupero fiscale per il finanziamento di programmi e interventi finalizzati al sostegno dell'economia, alla promozione di nuova occupazione e di assistenza socio-sanitaria in favore di soggetti a rischio di esclusione sociale nell'ambito del territorio regionale, da escludere dal complesso delle spese: finali determinate ai fini del rispetto della disciplina del Patto di stabilità interno».

La disposizione nel consentire che le spese finanziate con il maggior gettito riferibile all'attività di recupero fiscale relativa ai tributi regionali e locali siano incondizionatamente escluse dal complesso delle spese finali valide ai fini del patto di stabilità interno, comporta oneri, in termini di saldi di finanza pubblica, privi di compensazione con le entrate, in violazione della disciplina nazionale di riferimento.

Per gli enti locali l'esclusione delle sole predette spese dal computo ai fini del patto di stabilità interno e non anche delle connesse entrate determina, infatti, maggiori spazi finanziari che gli enti locali possono utilizzare aumentando la spesa in violazione del patto di stabilità interno previsto dalla disciplina statale da ultimo dall'art. 31 della legge n. 183/2011, che non prevede la ridetta esclusione.

Per le regioni, inoltre, l'art. 32, comma 4, lettera i), della legge n. 183/2011, nel disciplinare il patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, dispone l'esclusione ai fini del patto di stabilità delle sole spese in conto capitale nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno derivanti dall'attività di recupero fiscale purché acquisite, con separata evidenza, in apposito capitolo di bilancio. La norma statale pone, dunque, delle specifiche condizioni per l'esclusione ai fini del patto di stabilità che, tuttavia, il legislatore regionale, non prevede.

Ne discende che la disposizione regionale nel prevedere incondizionatamente l'esclusione dal complesso delle spese finali valide ai fini del patto di stabilità interno, delle spese finanziate con il maggior gettito riferibile all'attività di recupero fiscale relative ai tributi regionali e locali, determina un peggioramento, non compensato, dei saldi di finanza pubblica, e, per l'effetto, contrasta con i vincoli recati in tema patto di stabilità interno dalla richiamata disciplina statale.

Posto che la disciplina statale di riferimento costituisce disciplina di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare, la disposizione regionale viola, pertanto, gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

2) L'art. 22, 37 e 50 della l.r. n. 1/2012 sono illegittimi per contrasto con l'art. 81, comma 4, della Costituzione.

Gli artt. 22, 37 e 50 prevedono rispettivamente:

la costituzione di una società di scopo per azioni, denominata Campania Ambiente e Servizi spa, con capitale sociale pari ad euro 500.000,00;

l'istituzione di un fondo per la gestione di crisi occupazionale e dei processi di sviluppo con un onere pari ad euro 1.000.000.000,00;

l'istituzione di un fondo di finanziamento delle università campane con un onere pari ad euro 1.000.000.000,00, di cui euro 500.000.000,00 coperto con le disponibilità del fondo di riserva per le spese impreviste (UPB 7.28.135).

La copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle suddette disposizioni normative è data dal fondo di riserva per le spese impreviste (UPB 7.28.135) la cui dotazione finanziaria è però pari ad euro 868.000,00.

Pertanto, le suddette disposizioni normative, non prevedendo adeguata copertura finanziaria, violano l'art. 81, comma 4, della Costituzione.

3) L'art. 23, comma della l.r. n. 1/2912 è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l) della Costituzione.

L'articolo 23, comma 6, dispone che «In attuazione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa, il 50 per cento delle posizioni dirigenziali prive di titolarità alla data del 1° gennaio 2010, determinate sulla base di quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, della legge regionale 4 luglio 1991, n. 11 (Ordinamento amministrativo della Giunta regionale), sono soppresse e, per l'effetto, dalla medesima data il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dell'area della dirigenza della Giunta regionale è ridotto di un importo pari alla somma delle retribuzioni accessorie delle posizioni soppresse».



La norma, incidendo su un fondo già costituito nel suo ammontare e avente una «destinazione di scopo», invade la materia del trattamento economico della dirigenza come disciplinato dalla contrattazione collettiva (articoli 26, comma 3, 27, comma 9, e 28, comma 2, del C.C.N.L. 23 dicembre 1999 della Dirigenza comparto Regioni - Autonomie locali).

Pertanto, essa contrasta con l'art. 45 del d.lgs. 165/2001, che al comma 1 dispone: «Il trattamento economico fondamentale ed accessorio (...) è definito dai contratti collettivi», e, in generale, con il titolo III del citato d.lgs. n. 165 (Contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale), che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione.

In tal senso è anche quanto affermato da codesta Corte (sent. n. 339 del 2011) con riferimento alla utilizzazione delle economie risultanti dalla riduzione della pianta organica dirigenziale per la valorizzazione delle posizioni organizzative dei funzionari prevista dalla legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010.

Per quanto, inoltre, possa rilevare anche l'ARAN (parere n. A1129) ritiene che non è possibile la riduzione delle risorse in occasione della soppressione di funzioni (e di posti) di qualifica dirigenziale, poiché in contrasto con la disciplina contrattuale.

Di conseguenza la norma regionale viola l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva l'ordinamento civile, e quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi), alla competenza esclusiva dello Stato.

4) L'art. 23, comma 7, della l.r. n. 1/2012 è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'articolo 23, comma 7, stabilisce che il fondo per le risorse finanziarie destinate all'incentivazione del personale del comparto della Giunta regionale per il triennio 2011-2013, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 9, commi 1 e 2-*bis* del D.L. n. 78/2010, è pari a quello relativo all'anno 2010, comprensivo delle economie previste dall'art. 17, comma 5, del vigente CCNL di comparto.

Tuttavia, proprio per il rispetto della citata normativa statale e qualora si siano verificate delle cessazioni, la Regione deve ridurre il fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Segnatamente il comma 2-*bis*, come introdotto dalla legge di conversione n. 122/2010, così dispone: «A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio».

Pertanto, la norma di cui trattasi, non è in linea con la citata normativa nazionale di cui all'articolo 9, commi 1 e 2-*bis* del D.L. 78/2010 in materia di coordinamento della finanza pubblica, che la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare, e, dunque, viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

5) L'art. 23, comma 10 della l.r. n. 1/2012 è illegittimo per contrasto con gli artt. 117, comma 2, lett. 1), 3 e 97, 117, comma 3 della Costituzione.

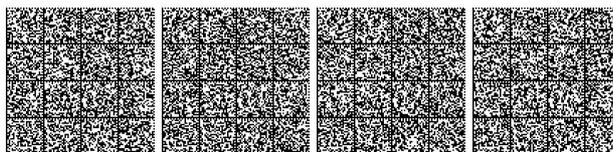
L'articolo 23, comma 10, stabilisce che il personale di cui all'art. 3, comma 112, della legge n. 244/2007 in posizione di comando ed in servizio alla data del 31 dicembre 2011 presso il Commissariato di Governo in base all'art. 9, comma 2, dell'OPCM n. 3849/2010, può essere immesso a domanda e nei limiti dei posti in organico, nei ruoli della Giunta regionale della Campania.

In proposito si rileva che l'art. 3 già inizialmente si applicava solo al personale dell'Istituto Poligrafico dello Stato e delle Poste italiane S.p.A. in posizione di comando dal 2007, ciò che non si evince dalla norma regionale in esame.

La proroga dei comandi, e, quindi, la scadenza per disporre il relativo trasferimento di ruolo, peraltro, riguarda oggi il solo personale delle Poste in posizione di comando dal 2007 (art. 21, comma 1, del D.L. n. 216/2011, che ha ulteriormente prorogato la scadenza al 31 dicembre 2012), mentre non è più consentita per il personale dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Pertanto, la norma regionale non specificando adeguatamente che la possibilità di inquadramento nel ruolo della giunta regionale è limitata al personale delle Poste in posizione di comando dal 2007, viola l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, la quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina dell'ordinamento civile e quindi dei rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Inoltre, l'estensione di tale disposizione al personale che non ne abbia titolo comporta sia il rischio di richieste emulative da parte di altri settori pubblici, sia il contrasto con i principi di eguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97, della Costituzione, nonché con il principio di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.



6) L'art. 23, comma 10 della l.r. n. 1/2012 è illegittimo per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, comma 3, della Costituzione.

L'articolo 24, comma 2, prevede che il personale in posizione di comando da almeno 24 mesi alla data di entrata in vigore della legge regionale in esame ed in servizio presso l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC), transita mediante selezione pubblica, nei ruoli del predetto ente strumentale, senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale.

La disposizione in esame, contrasta con l'articolo 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010, che stabilisce che gli enti possano procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Segnatamente così dispone il comma 9: «Il comma 7 dell'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è sostituito dal seguente: «È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente». La disposizione del presente comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010».

Pertanto, la norma di cui trattasi, non è in linea con la citata normativa nazionale di cui all'art. 14, comma 9, del D.L. 78/2010 in materia di coordinamento della finanza pubblica, che la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare, e, dunque, viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

La disposizione regionale, inoltre, configura un inquadramento riservato a determinato personale in violazione del principio costituzionalmente garantito dell'accesso ai pubblici impieghi attraverso il concorso pubblico, in contrasto quindi anche con il principio di ragionevolezza, uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

7) L'art. 24, comma 3 della l.r. n. 1/2012 è illegittimo per contrasto con gli artt. 81, comma 4, e 117 comma 3, della Costituzione.

L'art. 24, comma 3, autorizza l'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania (ARPAC) ad utilizzare la graduatoria, esistente alla data del 31 dicembre 2009, del concorso bandito per il profilo professionale di dirigente ambientale.

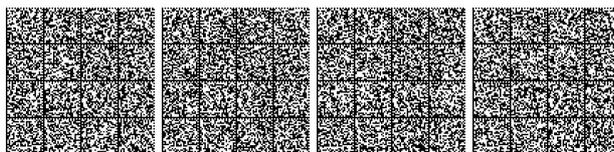
Con la predetta norma viene creato un ampliamento delle figure dirigenziali, con oneri che non risultano quantificati e di cui manca la relativa copertura finanziaria e senza che venga minimamente indicato un richiamo all'attuale normativa vincolistica in materia di personale, in contrasto con quanto specificato dal già citato articolo 14, comma 9, D.L. n. 78/2010.

La norma in esame, pertanto, non è in linea con la vigente normativa nazionale in materia e comporta una lesione dell'articolo 81, comma 4, in materia di copertura finanziaria, e 117, comma 3, della Costituzione, in tema di coordinamento della finanza pubblica.

8) L'art. 27, comma 1, lett. b) della l.r. n. 1/2012 è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e), l) e s) della Costituzione.

La norma contenuta nell'articolo 27, comma 1, lettera h) modifica l'articolo 44 della l.r. n. 3/2007 recante la disciplina dei lavori pubblici, servizi e forniture, prevedendo che, nel caso in cui il contratto sia affidato con il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa, «I bandi devono stabilire che se all'esito della valutazione, i concorrenti conseguono lo stesso punteggio, sono preferite le imprese che hanno la propria sede legale ed operative sul territorio campano, ovvero che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano ovvero che impiegano almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania. Lo svolgimento della metà della propria attività in territorio campano è valutato raffrontando il valore delle opere, servizi e forniture effettuate in Campania, rispetto al valore complessivo delle attività svolte dall'impresa considerando gli ultimi tre anni».

In base all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) sono di competenza esclusiva dello Stato: la qualificazione e selezione dei concorrenti; le procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; i criteri di aggiudicazione; il subappalto; i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; le attività di progettazione e i piani di sicurezza; la stipulazione e l'esecuzione dei contratti, compresa la direzione dell'esecuzione, la direzione dei lavori, la contabilità e il collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; il contenzioso; i contratti relativi alla tutela dei beni culturali: i contratti nel settore della difesa; i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi e forniture.



Tali materie, come affermato da codesta Corte, nella sentenza 401/2007, essendo riconducibili alle nozioni di “tutela della concorrenza” e di “ordinamento civile”, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettere *e*) ed *l*), della Costituzione, richiedono una uniforme disciplina su tutto il territorio nazionale.

Ne consegue che le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), relative alle richiamate materie rimesse alla competenza esclusiva statale, di cui all’articolo 4, comma 3, del d.lgs. 163/2006, sono vincolanti per i legislatori regionali.

Ciò detto, la norma regionale in esame eccede dalle competenze regionali poichè prevede che i bandi debbano prevedere criteri di preferenza nella selezione dei concorrenti a favore delle imprese che hanno la propria sede legale ed operative sul territorio campano, ovvero che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano ovvero che impiegano almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania.

Ciò viola l’art. 4, comma 3 dello stesso Codice dei contratti pubblici, che riserva alla competenza statale esclusiva la disciplina dei criteri di aggiudicazione, ed in particolare l’art. 83 del medesimo Codice che, nel rispetto dei principi di parità, di libertà di concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, enunciati dall’art. 2, comma 2, del medesimo codice, stabilisce i criteri di valutazione dell’offerta nel caso di aggiudicazione con il sistema dell’offerta economicamente più vantaggiosa, facendo riferimento alla natura, all’oggetto, e alle caratteristiche del contratto, senza dunque che in violazione dei predetti principi possano avere rilievo la sede dell’impresa o la residenza dei propri dipendenti nel territorio regionale in quanto tali.

Sussiste, pertanto, l’invasione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza e ordinamento civile di cui all’articolo 117 comma 2, lettere *e*) e *l*) della Costituzione.

9) L’art. 32, comma 2, è illegittimo per contrasto con l’art. 117, comma 2, lett. *s*) della Costituzione.

La disposizione contenuta nell’articolo 32, comma 2, prevede che: Le disposizioni di cui al regolamento regionale n. 10 2010 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), che disciplinano il conferimento a terzi di concessioni oggetto di cessazione, non si applicano alle istanze di riassegnazioni delle concessioni dichiarate cessate, inoltrate antecedentemente all’entrata in vigore del predetto regolamento, in conformità al disposto dell’articolo 44, comma 18, della legge regionale 8/2008, secondo cui nelle more dell’adozione dei regolamenti previsti dalla presente legge, non possono essere rilasciate nuove concessioni, fatte salve le riassegnazioni di quelle dichiarate cessate.

La «riassegnazione» delle concessioni, genericamente contemplata dalla norma regionale senza condizioni, comporta un rinnovo automatico delle concessioni in violazione della normativa statale, adottata con il decreto legislativo n. 156/06 nell’ambito della competenza esclusiva riservata allo Stato a tutela dell’ambiente e dell’ecosistema di cui all’art. 117, comma 2, lett. *s*), sottraendo alle procedure per il conferimento delle concessioni oggetto di cessazione le istanze di «riassegnazione» di concessioni dichiarate cessate.

In particolare, la norma regionale in esame non tiene conto dei principi che il decreto legislativo n. 152/06, detta per la disciplina dei procedimenti di rilascio delle concessioni di derivazione di acque pubbliche nel rispetto delle direttive sulla gestione del demanio idrico.

Infatti, l’art. 95, comma 4 del 152/06, dispone che “tutte le derivazioni di acqua comunque in atto alla data di entrata in vigore della parte terza del decreto ambientale sono regolate dall’Autorità concedente mediante la previsione di rilasci volti a garantire il minimo deflusso vitale nei corpi idrici, come definito secondo i criteri adottati dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio con apposito decreto, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni”, ancora, l’art. 97 del 152/06 dispone che le concessioni di utilizzazioni di acque minerali naturali e di sorgente siano rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all’articolo 121.

In proposito si richiama la sentenza di codesta Corte n. 1/2010 a mente della quale, in caso analogo al presente relativo a norma della medesima Regione Campania: “Deve essere, innanzitutto, posto in evidenza che il bene della vita “acque minerali e termali” va considerato da due distinti punti di vista: quello dell’uso o fruizione e quello della sua tutela (tra le altre, sulla distinzione tra tutela e fruizione, sentenza n. 105 del 2008).

L’ordinamento italiano, per lungo tempo, si è occupato soltanto del primo aspetto, come dimostra, del resto, il testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con r.d. n. 1775 del 1933, il quale si occupa di concessioni di piccole e grandi derivazioni, ma non di tutela dell’acqua. Ed è in questo contesto che si poneva la disposizione dell’art. 117 Cost, nel testo anteriore alla modifica costituzionale del Titolo V della parte seconda, là dove si leggeva che le “Acque minerali e termali” sono di competenza concorrente delle Regioni.

L’emersione del problema ambientale ha, poi, spinto il legislatore ordinario a provvedere anche alla tutela delle acque, ed il vigente d.lgs. n. 152 del 2006, all’art. 144, comma 1, sancisce che «Tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato», mentre l’ultimo comma dello stesso arti-



colo stabilisce che «Le acque termali, minerali e per uso geotermico sono disciplinate da norme specifiche, nel rispetto del riparto delle competenze costituzionalmente determinato».

Il riparto delle competenze, è agevole dedurlo, dipende proprio dalla sopra ricordata distinzione tra uso delle acque minerali e termali, di competenza regionale residuale, e tutela ambientale delle stesse acque, che è di competenza esclusiva statale, ai sensi del vigente art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione.

Di detta tutela ambientale dà incontrovertibile conferma l'art. 97 del decreto legislativo n. 152 del 2006, secondo il quale: «Le concessioni di utilizzazione delle acque minerali naturali e delle acque di sorgente sono rilasciate tenuto conto delle esigenze di approvvigionamento e distribuzione delle acque potabili e delle previsioni del Piano di tutela di cui all'art. 121». In altri termini, le concessioni di acque minerali e termali, e cioè i provvedimenti amministrativi che riguardano la loro utilizzazione, devono osservare i limiti di tutela ambientale posti dal Piano di tutela delle acque, in modo che non sia pregiudicato il patrimonio idrico, secondo quanto dispone il comma 3 del citato art. 144 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e sia assicurato l'equilibrio del bilancio idrico, come prevedono l'art. 145 ed il comma 6 dell'art. 96 dello stesso decreto legislativo.

Si tratta di un evidente concorso di competenze sullo stesso bene (le acque minerali e termali), competenze che riguardano, per quanto attiene alle Regioni, l'utilizzazione del bene e, per quanto attiene allo Stato, la tutela o conservazione del bene stesso (da ultimo: sentenza n. 225 del 2009 e sentenza n. 105 del 2008, citata)».

La norma regionale in esame presenta, inoltre, ulteriori profili di criticità per contrasto con la normativa statale di riferimento laddove consente la indebita sottrazione alla vigente normativa in materia di VIA disciplinata dagli artt. 19 e ss. del d.lgs. 152/06, di intere categorie di progetti, in aperta e palese violazione di quanto previsto dal medesimo decreto legislativo, che espressamente codifica ipotesi interessate dalla norma regionale in esame per le quali è richiesto il rispetto della disciplina in tema di VIA (Allegato III, «progetti di competenza delle Regioni...», alla Parte Seconda, lettera *b*) «Utilizzo non energetico di acque superficiali nei casi in cui la derivazione superi i 1.000 litri al secondo e di acque sotterranee ivi comprese acque minerali e termali, nei casi in cui la derivazione superi i 100 litri al secondo»; e allegato IV, «progetti sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni...», punto 7, lettera *d*) «derivazione di acque superficiali ed opere connesse che prevedano derivazioni superiori a 200 litri al secondo o di acque sotterranee che prevedano derivazioni superiori a 50 litri al secondo, nonché le trivellazioni finalizzate alla ricerca per derivazioni di acque sotterranee superiori a 50 litri al secondo»).

Infatti, in primo luogo, verrebbero ad essere escluse dalle procedure VIA al momento del rinnovo della concessione quelle attività in precedenza mai sottoposte a tale procedura in quanto precedenti all'entrata in vigore della normativa comunitaria.

In secondo luogo, nella evenienza di rinnovo di una concessione già a suo tempo sottoposta a VIA, non sarebbe possibile verificare se gli eventuali mutamenti delle condizioni territoriali ed ambientali rendano necessario o meno subordinare l'eventuale rinnovo ad un, se del caso, doveroso aggiornamento della procedura in materia di VIA a suo tempo realizzata (verifica di *VIA*).

Tale esclusione risulta evidentemente in contrasto con la richiamata disciplina nazionale in materia di VIA, che peraltro recepisce quella comunitaria.

In proposito si richiama ancora la sentenza n.10/2010 con la quale codesta Corte, nell'affermare che il principio di temporaneità delle concessioni di derivazione, senza alcuna proroga per le concessioni perpetue in atto, rappresentativo di livelli adeguati e non riducibili di tutela ambientale individuati dal legislatore statale che fungono da limite alla legislazione regionale, ha ritenuto che la dilatazione eccessiva del termine di durata delle concessioni urta con la necessità, in sede di rinnovo della concessione, di procedere alla valutazione sia di impatto ambientale (*VIA*), sia di incidenza, la cui disciplina è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La norma regionale, pertanto, dettando disposizioni confliggenti con la richiamata normativa statale vigente, presenta profili di illegittimità con riferimento all'art.117, comma 2, lett. *s*) della Costituzione, ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

10) L'art. 45, commi 1 e 3, della l.r. n. 11/2012 è illegittimo per contrasto con l'art. 81, comma 4, 117, comma 3, e 120, comma 2, della Costituzione.

Ai fini dell'analisi del presente motivo occorre premettere che la Regione Campania ha stipulato con lo Stato in data 13 marzo 2007, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 180, della legge n. 311/2004, l'Accordo sul Piano di rientro dai disavanzi sanitari 2007-2009.



Con l'approvazione del citato Accordo, la Regione si è impegnata all'attuazione del suddetto Piano di rientro ed al rispetto della legislazione vigente con particolare riferimento a quanto disposto dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Successivamente, nel luglio 2009, avendo la Regione disatteso il predetto accordo, lo Stato ha esercitato i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 4, comma 2 del decreto-legge 1° ottobre 2007 n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, procedendo alla nomina del Presidente della Regione quale Commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro.

Con la legge finanziaria per il 2010 è stata, di seguito, concessa alle Regioni che si trovavano in gestione commissariale, come la Regione Campania, la possibilità di proseguire il Piano di rientro attraverso programmi operativi, precisandosi ai commi 80 e 95 dell'articolo 2 della legge n. 191/2009, che «gli interventi individuati dal Piano sono vincolanti per la Regione, che è obbligata a rimuovere i provvedimenti, anche legislativi e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del richiamato Piano di rientro».

Ricevuto il mandato Commissariale conferito con delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010, il Commissario *ad acta* per la Regione Campania ha adottato il decreto n. 41 del 14 luglio 2010 avente ad oggetto l'Approvazione del nuovo Programma Operativo per l'anno 2010».

Il «Tavolo tecnico» per la verifica degli adempimenti, nella riunione del 26 ottobre 2010, ha prospettato un forte disavanzo non coperto per l'anno 2010 a causa della non completa attuazione del Programma Operativo 2010 ed hanno invitato il Commissario ad approvare entro l'anno il programma operativo 2011-2012.

Il Commissario ha approvato il Programma Operativo 2011-2012 con decreto reg. del 20 giugno 2011, n. 45.

Nelle more, il risultato di gestione per l'anno 2010 ha registrato, nella riunione del «Tavolo tecnico» del 14 aprile 2011, un disavanzo non coperto di 248,888 milioni di euro.

Questo disavanzo ha determinato, per la Regione Campania, l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dall'art. 1, comma 174, della l. n. 311 del 2004, vale a dire «l'ulteriore incremento delle aliquote fiscali di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF per l'anno d'imposta in corso, rispettivamente nelle misure di 0,15 e 0,30 punti, l'applicazione del blocco automatico del turn over del personale del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre del secondo anno successivo a quello in corso e l'applicazione del divieto di effettuare spese non obbligatorie per il medesimo periodo».

La suddetta norma statale stabilisce, inoltre, che gli atti emanati e i contratti stipulati in violazione dei predetti vincoli sono nulli. Dispone altresì che in sede di verifica annuale degli adempimenti la Regione certifichi il rispetto dei vincoli medesimi.

Codesta Corte ha già avuto modo di pronunciarsi in materia di piani di rientro dal disavanzo sanitario e di gestione commissariale degli stessi. In particolare, con la sentenza n. 100/2010 nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 28 novembre 2008 n. 16 recante «Misure straordinarie di razionalizzazione e riqualificazione del sistema sanitario regionale per il rientro dal disavanzo», ha affermato che la norma statale (vedasi l'allora vigente articolo 1, comma 796, lettera b) della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania». Codesta Corte ha affermato, inoltre, che la suddetta norma statale che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, con la sentenza n. 78/2011, ha avuto modo di «rammentare - come già sottolineato in passato con la sentenza n. 193 del 2007 - che l'operato del Commissario ad acta, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti - malgrado il carattere vincolante dell'accordo concluso dal Presidente della Regione - ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica ((articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007»). E', dunque, proprio tale dato - in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale qual è quello alla salute (articolo 32 Cost.) - a legittimare la conclusione secondo la quale le funzioni amministrative del commissario ad acta, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli Organi regionali.



Ciò premesso, la legge in esame presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

10a) L'art. 45, comma 1, prevede che «ferme restando le competenze attribuite al commissario *ad acta*, nominato ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale). convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222, la Regione e le università, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, allo scopo di ristabilire l'equilibrio economico delle Aziende ospedaliere universitarie (AOU), definiscono uno specifico piano di riorganizzazione, su base pluriennale, con la previsione di provvedimenti, anche in deroga alla programmazione vigente, in materia di assetto organizzativo, accorpamenti, integrazione delle AOU».

La disposizione regionale in esame, nel prevedere una deroga alla programmazione vigente in materia di assetto organizzativo, accorpamenti e integrazione delle Aziende ospedaliere universitarie si pone in contrasto con il punto I lett. i) del mandato commissariale di cui alla Delibera del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010 («verifica e ridefinizione dei protocolli d'intesa con le Università pubbliche», in allegato) e con il punto 9 del Programma operativo della Campania 2011-2012 («Protocolli d'intesa con le Università degli studi», in allegato, che dà atto del decreto n. 49/2010 di riorganizzazione del sistema ospedaliero regionale secondo criteri da applicarsi con protocolli anche alle Aziende ospedaliere universitarie delle Università, e dei decreti commissariati nn. 60 e 61/2010 di approvazione dei protocolli già intervenuti con due Università) che attribuiscono tali compiti esclusivamente al Commissario *ad acta*.

Ne consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009, secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.

La disposizione regionale in esame pertanto viola l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La medesima disposizione, inoltre, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria in costanza di Piano di rientro dal disavanzo sanitario, interferisce con l'attuazione del Piano affidata nell'esercizio dei poteri sostitutivi al Commissario *ad acta*, violando l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

10b) L'articolo 45, comma 3, della legge regionale in esame definisce i finanziamenti che la Regione garantisce in applicazione del Piano di riorganizzazione per le Aziende ospedaliere universitarie sopra menzionato, individuando alcune specifiche fonti di finanziamento.

Le disposizioni contenute nell'art. 45, comma 1 in esame non trovano riscontro nei contenuti del Programma Operativo 2011-2012 e non sono accompagnate da altri provvedimenti che ne garantiscono la copertura finanziaria.

Anche in questo caso, pertanto, si ravvisa il contrasto col citato art. 2, commi 80 e 95 della legge n. 191/2009 secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la regione stessa.

Ne consegue la violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché dell'art. 120 Costituzione, per interferenza con le attribuzioni conferite al Commissario *ad acta*.

L'art. 45, comma 3, in esame viola anche l'art. 81 della Costituzione in quanto omette di individuare la copertura finanziaria per gli oneri da essa derivanti.

P.Q.M.

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge n. 1/2012 della Regione Campania censurate.

Si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2012, il programma operativo della regione Campania 2011-2012 e la delibera di incarico commissariale del 23 aprile 2010 del Presidente del Consiglio dei ministri.

Roma, 30 marzo 2012

L'Avvocato dello Stato: VENTURINI



N. 4

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 5 aprile 2012
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Finanza pubblica - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Fondo per la valorizzazione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale” - Disciplina dei criteri e delle modalità di erogazione delle risorse del Fondo istituito con legge statale con la specifica finalità di finanziare progetti di sviluppo economico e sociale dei territori posti a confine - Previsione dell’acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del Fondo a valere dagli stanziamenti per l’anno 2010 e successivi - Istituzione presso il Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri di una Commissione per la valutazione dei progetti relativi alle richieste di finanziamenti - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata alterazione dell’assetto dei rapporti a contenuto finanziario tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige e Province autonome come disciplinato dalle norme statutarie e da quelle statali, a seguito dell’”Accordo di Milano” - Violazione delle competenze provinciali in materia finanziaria - Violazione del principio di leale collaborazione e preventiva intesa - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato di imporre con proprio provvedimento l’acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del Fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige - Conseguente richiesta di annullamento dell’atto impugnato.

- Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 ottobre 2011.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, titolo VI, in particolare artt. 79, comma 1, lett. c), 103, 104 e 107; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 10, comma 2; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106, 117, 118, 119, 120 e 121.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (C.I. 00390090215), in persona del Presidente *pro-tempore* della provincia, dott. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale del 12 marzo 2012 rep. n. 23348 (all. 1), rogata dal Segretario generale della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano, nonché in virtù di deliberazione di G.P. di autorizzazione a stare in giudizio n. 340 del 12 marzo 2012 (all. 2), dagli avv.ti prof.ri Giuseppe Franco Ferrari (C.F. FRRGPP50B08M109X) e Roland Riz (C.F. RZIRND27E12A952U), e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, via di Ripeta n. 142, i quali dichiarano di voler ricevere ogni comunicazione relativa al presente giudizio al n. fax 06/68636363 e/o all’indirizzo di posta elettronica certificata avvgiusepfrancoferrari01@puntopec.it;

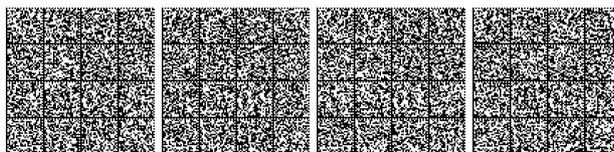
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito e per l’effetto del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 13 ottobre 2011, recante «Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a Statuto speciale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18 del 23 gennaio 2012.

Con decreto datato 13 ottobre 2011, n. 18, recante «Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a Statuto speciale», il Presidente del Consiglio dei ministri ha inteso disciplinare criteri e modalità di erogazione delle risorse iscritte nel Fondo istituito dall’art. 6, comma 7, d.l. n. 81/2007 (legge di conv. n. 222/2007 e successive modifiche ed integrazioni), con la specifica finalità di finanziare progetti di sviluppo economico e sociale dei territori posti a confine delle regioni a Statuto speciale.

Dopo avere, all’articolo 1, individuato la destinazione delle risorse, all’art. 2, comma 5, il predetto d.P.C.M. così dispone: «Le risorse del Fondo destinate alla macroarea costituita dai comuni dei territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige, a valere sugli stanziamenti per gli anni 2010 e successivi, sono acquisite al bilancio dello Stato ai sensi dell’art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191».

Attraverso siffatto provvedimento, il P.C.M. ha inteso coordinare la disposizione statale di cui al d.l. n. 81/2007 con quanto previsto dallo Statuto di autonomia all’art. 79, comma 1, lett. c).

Siffatto d.P.C.M., tuttavia, opera una illegittima invasione delle competenze provinciali in materia finanziaria recate dal Titolo VI dello Statuto di autonomia, e risulta gravemente lesivo delle prerogative costituzionali della ricorrente provincia autonoma di Bolzano, configurandosi, per conseguenza, illegittimo per i seguenti motivi;



D I R I T T O

1. — Violazione delle disposizioni recate dal Titolo VI dello Statuto di autonomia, con particolare riferimento all'art. 79, comma 1, lett. c); degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto di autonomia; dell'art. 10, comma 2, d.P.R. n. 526/1987; dell'art. 2, commi 106 e da 117 a 121, legge n. 191/2009; dei principi della previa intesa e della leale collaborazione.

Il sistema di relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano che è stato profondamente innovato dal c.d. «Accordo di Milano», siglato nell'anno 2009 tra la Regione Trentino-Alto Adige, le province autonome di Trento e di Bolzano e i rappresentanti del Governo.

Il precipitato di tale accordo è rappresentato dai commi da 106 a 126 dell'art. 2, legge n. 191/2009 (L. Fin. 2009), con cui è stato definito il nuovo assetto dei rapporti a contenuto finanziario tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige e province autonome, con cui sono stati individuati, in attuazione della legge n. 42/2009 e del disegno di riforma in senso federalista ivi disciplinato, i termini di partecipazione regionale e provinciale al processo di riforma, a fronte del riconoscimento di spazi di massima autonomia in materia finanziaria.

Si è così concordata, *inter alia*, la modificazione del Titolo VI dello Statuto speciale, rubricato «Finanza della regione e delle province», che oggi reca una disposizione — art. 79, nella lettera modificata dall'art. 2, comma 107, lett. h), legge n. 191/2009 — espressamente deputata a disciplinare il concorso della regione e delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'Ordinamento comunitario, del patto di stabilità interno e delle altre misure della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale.

Più in particolare, l'art. 79 St., al comma 1, lett. e), prevede che i predetti obiettivi siano perseguiti dalla provincia «con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, nonché con il finanziamento di iniziative e progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia. L'assunzione di oneri opera comunque nell'importo di 100 milioni annui anche se gli interventi nei territori confinanti risultino per un determinato anno di importo inferiore ai 40 milioni di euro complessivi» (enfasi aggiunta).

In linea con quanto disposto dallo Statuto, l'art. 2, legge n. 191/2009 dedica i commi da 117 a 121 alla disciplina del concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica, da realizzarsi con un finanziamento annuo pari a 40 milioni di euro — a carico del bilancio di ciascuna provincia — destinato al finanziamento di progetti, di durata anche pluriennale, per la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l'integrazione e la coesione dei territori dei comuni appartenenti alle province di regioni a statuto ordinario confinanti rispettivamente con la Provincia autonoma di Trento e con la Provincia autonoma di Bolzano.

La gestione delle risorse è affidata ad un organismo di indirizzo cui partecipano, oltre ai rappresentanti dello Stato, anche i rappresentanti delle province autonome, ed a cui compete la fissazione dei criteri di valutazione e approvazione dei progetti sopra citati (commi da 117 a 119).

I limiti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri sono poi stabiliti dal successivo comma 120, ai sensi del quale «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro per i rapporti con le regioni e il Ministro dell'interno, previo parere delle regioni a statuto ordinario di cui al comma 117 e d'intesa con le province autonome di Trento e di Bolzano, si provvede a:

a) stabilire i criteri in base ai quali possono concorrere al finanziamento, presentando i progetti di cui al comma 117, oltre ai singoli comuni confinanti, anche forme associative tra più comuni confinanti e tra comuni confinanti e comuni ad essi contigui territorialmente;

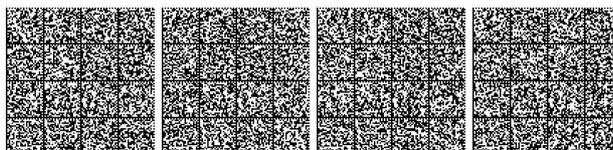
b) stabilire i criteri di ripartizione dei finanziamenti con riferimento ai diversi obiettivi di sviluppo e di integrazione e tra i diversi ambiti territoriali;

c) disciplinare le modalità di erogazione dei finanziamenti da parte delle province autonome di Trento e di Bolzano;

d) nominare i membri dell'organismo di indirizzo di cui al comma 118, sulla base delle designazioni presentate da ciascuno dei soggetti e organi rappresentati;

e) disciplinare l'organizzazione e il funzionamento dell'organismo di indirizzo di cui al comma 118, in modo da garantire il carattere cooperativo delle decisioni;

f) determinare le tipologie dei progetti di cui al comma 117, nonché le modalità e i termini per la presentazione degli stessi;



g) stabilire i requisiti di ammissibilità dei progetti, al fine di assicurare il rispetto della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato;

h) stabilire i criteri di valutazione dei progetti;

i) stabilire i criteri e le modalità di verifica della regolare attuazione degli interventi previsti da ciascun progetto ammesso al finanziamento e del conseguimento degli obiettivi da essi perseguiti;

l) disciplinare il funzionamento di appositi organi, che approvano annualmente i progetti e determinano i finanziamenti da parte delle province autonome spettanti a ciascuno di essi, sulla base degli indirizzi stabiliti dall'organismo di cui al comma 118; i suddetti organi sono composti in modo paritetico da rappresentanti delle province interessate e dello Stato» (enfasi aggiunta).

Così ricostruito il quadro di riferimento non è chi non veda come il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'approvazione del d.P.C.M. di cui in epigrafe, abbia illegittimamente invaso l'ambito di competenza provinciale in materia di partecipazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nei termini e con le modalità di cui al citato art. 79, comma 1, lett. c), St.

L'art. 2, comma 5, d.P.C.M. 13 ottobre 2011, infatti, stabilisce che le risorse del Fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige, a valere sugli stanziamenti per l'anno 2010 e successivi, sono acquisiti al bilancio dello Stato «ai sensi dell'art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191».

Con la disposizione esaminata il P.C.M. interviene sui fondi che la provincia, in attuazione del disposto statutario, deve destinare al finanziamento di iniziative e progetti relativi ai territori confinanti, riconducendo al Fondo di cui al d.l. n. 81/2007 parte delle risorse destinate ai progetti predetti ed impingendo nelle prerogative provinciale per un duplice profilo.

Da un lato, sottrae alla disponibilità provinciale — stabilendone addirittura il prelievo a monte — le risorse e la gestione finanziaria degli interventi deputati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, gestione che, per espressa previsione della legge n. 191/2009 (art. 2, comma 117, ma si veda anche, per la delimitazione delle competenze del P.C.M., il successivo comma 120) e del Titolo VI dello Statuto (art. 79, comma 1, lett. c), compete in via esclusiva alla Provincia autonoma di Bolzano.

Dall'altro, posto che la gestione operativa del Fondo di cui al citato decreto-legge è in capo al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri, in seno al quale viene nominata la commissione per la valutazione dei progetti che richiedono l'accesso al contributo, non è chi non veda come vengano violate, più specificamente, anche le prerogative provinciali in punto di conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà sociale, di cui all'art. 79 St., determinandosi l'esautoramento della provincia stessa che vede (illegittimamente) trasferite al Dipartimento predetto e alla Commissione ivi istituita la competenza alla concreta individuazione degli interventi finanziabili con le risorse *de quibus*.

Il d.P.C.M. in esame, pertanto, interviene sull'assetto dei rapporti finanziari di ascendenza statutaria alterandone i confini, quando, per espressa previsione dello Statuto di autonomia (artt. 103 e 104), nonché della legge n. 191/2009 (art. 2, comma 106), le competenze in materia finanziaria sancite dal Titolo VI St. sono modificabili solo mediante procedure rinforzate, e non possono certamente essere derogate da un atto avente natura amministrativa. Né potrebbe dirsi che il potere esercitato dal P.C.M. trovi fonte nel d.l. n. 81/2007, alla cui attuazione il d.P.C.M. è dichiaratamente destinato, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, in quanto il Fondo *de quo*, pur avendo finalità analoghe a quelle che compete alla provincia perseguire in forza del disposto dell'art. 79, comma 1, lett. c), St., non può considerarsi strumento per il raggiungimento degli obiettivi di cui al Titolo VI dello Statuto di autonomia: anzi, proprio nell'individuazione da parte del P.C.M. del mezzo per garantire il sostegno alle aree depresse confinanti con la Regione Trentino-Alto Adige e le province autonome risiede il fulcro del presente conflitto di attribuzione.

In secondo luogo, in quanto la procedura rinforzata che assiste gli eventuali emendamenti dello Statuto di autonomia lo mette al riparo da interventi realizzati dal Legislatore statale con legge ordinaria (art. 103 St.), o, con specifico riferimento alle disposizioni del Titolo VI, con legge ordinaria approvata al di fuori del peculiare schema concordato previsto dall'art. 104 St.

Il P.C.M., con il decreto censurato, ha quindi palesemente esorbitato dalle competenze ad esso spettanti, intervenendo unilateralmente in un ambito di competenza provinciale, in palese violazione, altresì, del principio di leale collaborazione e preventiva intesa, che acquista specifico rilievo nella fattispecie, posto che il principio della leale collaborazione regge l'intero sistema delle relazioni Stato-Provincia autonoma (si richiamano, al proposito, il già citato art. 104 St., ma anche l'art. 107 St., e l'art. 10, comma 2, d.P.R. n. 526/1987).



P. Q. M.

Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, imporre con proprio provvedimento l'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse del fondo destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la Regione Trento-Alto Adige a valere per gli anni 2010 e seguenti ai sensi dell'art. 2, comma 107, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, attraverso l'adozione del d.P.C.M. 13 ottobre 2011 per i profili illustrati nel presente ricorso, e per l'effetto annullare l'atto impugnato per violazione delle norme statutarie e di attuazione statutaria citate in atti.

Roma, addì 20 marzo 2012

Avv. prof. FERRARI - avv. prof. RIZ

12C0146

n. 76

Ordinanza del 22 febbraio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna - Sez. di Parma sul ricorso proposto da Sinisi Nicola ed altri contro 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) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Violazione del principio di indipendenza della magistratura.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 22, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 3, 23, 53 e 104.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 230 del 2011, proposto da:

Nicola Sinisi, Silvia Cavallari, Roberto Pascarelli, Giuseppe Coscioni, Pasquale Pantalone, Gennaro Mastroberardino, Roberta Licci, Antonella Ioffredi, Giacomo Ciccio', Renato Mari, Gerardo Laguardia, Lucia Russo, Vincenzo Picciotti, Annamaria Casadonte, Elena Vezzosi, Domenica Sabrina Tanasi, Simona Boiardi, Angela Baraldi, Naclia Buttelli, Francesco Maria Arcangelo Caruso, Marco Gattuso, Manuela Mirandola, Rosaria Savastano, Emilio Pisante, Gianluigi Morlini, Antonio Colonna, Ornella Chicca, Letizia Platè, Giuseppe Bersani, Giorgio Grandinetti, rappresentati e difesi dagli mvv.ti Massimo Rutigliano, Marco Cuniberti, Vittorio Angiolini, con domicilio eletto presso il primo, in Parma, Borgo S.Brigida, n. 1;

Contro Ministero della giustizia, Ministero dell'economia e delle finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distr.le Bologna, presso la quale sono *ex lege* domiciliati, in Bologna, via Guido Reni, n. 4;



Per il riconoscimento del diritto al trattamento retributivo spettante senza tener conto delle decurtazioni di cui al comma 22 dell'art. 9 del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122;

nonché, per la condanna delle Amministrazioni resistenti al pagamento delle somme corrispondenti, con ogni accessorio di legge;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2012 il dott. Marco Poppi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso:

che i ricorrenti magistrati ordinari sono attualmente in servizio presso Uffici giudiziari territorialmente ricompresi nell'ambito di competenza di questo Tribunale;

che i predetti subiscono le misure applicative delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78/2010, convertito con modifiche in legge n. 122/2010 a norma del quale «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. Nei confronti del predetto personale non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo»;

che con il presente ricorso lamentano l'illegittimità delle suesposte decurtazioni stipendiali ritenute essere, sotto un primo profilo, inapplicabili perché prive di contenuto dispositivo obiettivamente comprensibile o ricostruibile in via interpretativa e, sotto altro profilo, illegittime per violazione e falsa applicazione di legge prospettando profili di illegittimità costituzionale della sopra richiamata normativa primaria in relazione agli artt. 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108, con conseguente domanda di riconoscimento del diritto alla percezione del trattamento economico spettante senza tener conto delle contestate riduzioni;

che parte resistente si è costituita in giudizio eccependo, in via pregiudiziale il difetto di legittimazione passiva in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero della giustizia, chiedendo di dichiarare la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate e, nel merito, di respingere il ricorso;

Preso atto che la disciplina contenuta nell'art. 9, commi 21 e 22, del d.l. n. 78/2010, in questa sede contestata, contempla a carico dei magistrati ricorrenti:

il blocco dei «meccanismi di adeguamento retributivo», la cui operatività è estesa sia a livello di acconto (anni 2011, 2012 e 2013) che a livello di conguaglio (triennio 2010-2012);

la salvaguardia dei meccanismi di «progressione automatica dello stipendio»;

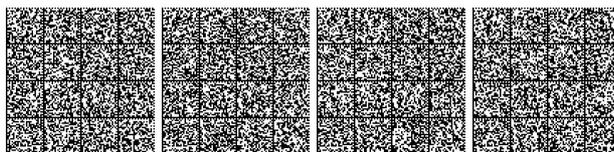
una riduzione dell'indennità speciale ex art. 3 legge n. 27/1981 progressivamente applicata nel triennio 2011-2012;

l'introduzione di «tetti» riferiti all'acconto per l'anno 2014 (parametrato a quello del 2010) ed al conguaglio per l'anno 2015 (determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, con esclusione del triennio 2011 - 2013);

Considerato, in disparte ogni considerazione circa i dedotti profili di indeterminatezza e inapplicabilità della illustrata disciplina quanto agli «acconti» e «conguagli» oggetto di mancata erogazione:

che le descritte misure incidenti sugli automatismi stipendiali che caratterizzano la progressione economica dei magistrati sembrano collidere con il principio di autonomia ed indipendenza della magistratura nei confronti di ogni altro potere enunciato dall'art. 104 Cost. alla cui tutela è preordinato il meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni in questione (Corte cost. 16 gennaio 1978, n. 1; Corte cost. 10 febbraio 1993, n. 42; Corte cost. sentenza 8 maggio 1990, n. 238);

che, per le medesime ragioni, la disciplina normativa in questa sede contestata, deve ritenersi di dubbia legittimità costituzionale anche relativamente alla disposta progressiva riduzione dell'indennità speciale in quanto componente ordinaria del trattamento economico (Cons. Stato, Sez. IV, 6 ottobre 2003 n. 5841);



che, con riferimento a detta indennità, i profili di contrasto con gli evocati principi costituzionali sono ancor più evidenti stante la peculiare natura dell'emolumento in questione la cui funzione (peraltro confermata stante il ripristino della stessa nella misura intera al termine del triennio) è quella di compensare i magistrati degli oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività in virtù delle peculiarità della funzione assoluta e dello speciale status ad essi assegnato nell'ordinamento costituzionale che comporta un impegno senza precisi limiti temporali (Cons. Stato, n. 5841/2003, cit.);

che le riduzioni operate con riferimento all'indennità in questione, in quanto prevista in virtù della descritta finalità in identico ammontare per tutti i magistrati, sono destinate ad incidere in maniera differente in relazione ai livelli reddituali di ciascuno penalizzando i magistrati più giovani e realizzando con ciò una ingiustificata assimilazione di situazioni diseguali in violazione dell'art. 3 Cost.;

che la decurtazione dell'indennità, anche quando intesa quale prestazione patrimoniale imposta da ineludibili esigenze di finanza pubblica non potrebbe comunque sottrarsi ad un giudizio di compatibilità con i principi di capacità contributiva e di progressività di cui all'art. 53 Cost.;

che, sotto un primo profilo, detta misura colpisce la sola categoria dei magistrati determinando un intervento di finanza pubblica discriminatorio;

che, sotto un secondo profilo, la descritta natura dell'indennità speciale, in quanto configurata quale ristoro di specifici oneri, è dubbio possa essere considerata espressione di ricchezza riconducibile al concetto di capacità contributiva di cui all'art. 53, 1° comma;

che, sotto un terzo profilo, la diversa incidenza percentuale dei tagli operati, in misura inversamente proporzionale all'entità del reddito percepito, collide con il principio di progressività di cui all'art. 53, comma 2°;

Ritenuto:

che, in esito alle valutazioni espresse, la riduzione del trattamento economico attuato con l'art. 9, commi 21 e 22, del d.l. n. 78/2010 pare porsi in contrasto con i canoni di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione e non compatibile con i principi di autonomia ed indipendenza anche economica della magistratura costituendo, altresì, una prestazione patrimoniale imposta svincolata da qualsivoglia espressione di capacità contributiva e di carattere regressivo;

che gli illustrati profili rendano non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78/2010, nel testo convertito in legge, in relazione agli artt. 3, 23, 53 e 104 della Costituzione;

che vada, pertanto, sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78/2010 nella parte in cui dispone:

che «non sono erogati, senza possibilità di recupero, 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 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»;

che «l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali;

che la non manifesta infondatezza della questione discende dalle esposte considerazioni;

che la rilevanza della questione ai fini della decisione del presente ricorso sussiste atteso che la disposizione contestata rappresenta l'unico ed immediato paradigma normativo di riferimento per l'eventuale riconoscimento della pretesa vantata dagli odierni ricorrenti;

Visto l'art. 23 della legge costituzionale n. 87/1953;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;



P.Q.M.

Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 22 del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, 23, 53 e 104 della Costituzione;

sospende il giudizio in corso;

ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 8 febbraio 2012.

Il Presidente: AROSIO

L'estensore: POPPI

12C0163

N. 77

*Ordinanza del 23 dicembre 2011 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Oristano
nel procedimento penale a carico di B. A.*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente - Possibilità di adeguamento e incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici e in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali - Lesione delle competenze dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica del territorio - Esorbitanza dai limiti della competenza della legislazione regionale - Contrasto con la normativa comunitaria, a fronte della mancata Valutazione Ambientale Strategica di cui alla direttiva comunitaria 2001/42/CE - Violazione del principio di uguaglianza, per la diversità di disciplina rispetto alle altre Regioni che abbiano rispettato le prerogative comunali - Lesione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale e irragionevole violazione del principio di uguaglianza, a fronte della depenalizzazione di una condotta penalmente rilevante in altra Regione - Questione riproposta in esito alla restituzione degli atti alla luce del mutamento del quadro normativo disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 237 del 2011.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 25, 117 e 118; Statuto della Regione Sardegna, art. 3; direttiva comunitaria 2001/42/CE del 27 giugno 2001; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 1, lett. a).

IL TRIBUNALE

Letta la richiesta di sequestro preventivo del Pubblico Ministero, esaminati gli atti del procedimento penale a carico di B. A., nata a Oristano il 2 aprile 1976, indagata in qualità di committente, per il reato previsto dall'art. 44, lettera A d.P.R. n. 380/2001, per avere iniziato opere di ristrutturazione edilizia — finalizzata a ricavare tre appartamenti in luogo dei due esistenti al piano attico del condominio residenziale in via Segni n. 5 di Oristano — con incremento di volume e di superficie coperta (ottenuto mediante l'abbattimento di parte della muratura perimetrale, ricostruita in modo da inglobare e trasformare in volume coperto la superficie occupata in precedenza dalle terrazze) in violazione degli indici di fabbricabilità previsti dagli strumenti urbanistici del Comune di Oristano.

In Oristano, li 3 novembre 2010.



PREMESSO CHE

Con ordinanza del 17 dicembre 2010 questo giudice ha sollevato la seguente questione di costituzionalità dell'art. 2 della Legge Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, con riguardo agli articoli 3; 25, 117; 118 della Costituzione e 3 legge Cost. 26 febbraio 1948 (Statuto Speciale per la Sardegna); sospendendo il procedimento e disponendo la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale; nei termini che di seguito, per si riportano nuovamente;

Il *fumus commissi delicti* relativo ai reati ipotizzati dal p.m. si desume dalla CNR in data 23 novembre 2010 e dal verbale di sequestro dell'opera in data 3 novembre 2010. Da tali atti, infatti, risulta che al momento del sequestro eseguito dalla Polizia Municipale nella proprietà dell'indagata (e del qua le decaduti gli effetti viene chiesto oggi autonomo provvedimento cautelare) erano in corso opere tendenti a trasformare completamente la geometria del piano attico, il cui volume era stato già incrementato con inglobamento delle terrazze nella superficie coperta, diretta a ricavare tre unità immobiliari in luogo delle due preesistenti.

L'unico titolo in possesso della committente per l'esecuzione dei lavori era una D.I.A. presentata ai sensi degli artt. 2 e 10 della LRS 23 ottobre 2009, n. 4 (c.d. Piano Casa), sulla base della quale erano stati iniziate le opere di ristrutturazione senza però attendere lo spirare del termine di trenta giorni previsto dall'art. 23 d.P.R. n. 380/2001.

Il quadro normativo è il seguente.

La legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4, recante «Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo» all'art. 2 (Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente) consente «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente, nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia) e successive modifiche ed integrazioni».

Il successivo art. 10 (Norme sulla semplificazione delle procedure amministrative in materia edilizia) al comma 3 specifica che «gli interventi di cui agli articoli 2, 3 e 4 sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività (DIA), ad eccezione di quelli ricadenti nella zona omogenea A, nelle zone omogenee E ed F localizzate nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia, ridotta a 150 metri nelle isole minori e di quelli previsti all'articolo 5, per i quali deve essere ottenuta la concessione edilizia».

Il comma 4-bis dell'art. 49 della legge 30 luglio 2010, n. 122, ha sostituito l'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241. La disposizione aveva previsto il meccanismo della Dichiarazione di inizio attività con la quale, in luogo dell'autorizzazione, l'interessato poteva produrre un'autodenuncia di inizio attività, rispetto alla quale l'amministrazione doveva effettuare i suoi controlli autoritativi entro un termine certo.

La sostituzione *ope legis* della DIA con la SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) operata con l'art. 49 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, comporta l'eliminazione della sequenza procedimentale «dichiarazione > decorso del termine > inizio dell'attività» e la sua sostituzione con un modulo in cui vi è coincidenza cronologica tra denuncia ed inizio dell'attività.

Ciò porta a ritenere irrilevante la circostanza dell'inizio dei lavori prima della scadenza del termine ex art. 23 d.P.R. n. 380/2001, in quanto il soggetto è legittimato ad eseguire i lavori già con la presentazione della Denuncia, da intendersi sostituita, per effetto della novella, nella SCIA.

Questa circostanza è rilevante allora nella qualificazione della fattispecie, non potendosi contestare il reato ex art. 44, lettera B, d.P.R. n. 380/2001 sub specie di esecuzione di interventi in mancanza di concessione / D.I.A.

Occorre, però, considerare anche la circostanza di fatto specificata dalla Polizia municipale nella informativa in data 23 novembre 2010, nella quale si evidenzia la difformità del progetto dalle previsioni degli strumenti urbanistici, ed in particolare dall'indice di fabbricabilità dell'area, andando i lavori ad aumentare la cubatura di un lotto che già aveva esaurito integralmente la sua capacità edificatoria.

Il reato configurabile è quello previsto dalla lettera A) dell'art. 44 d.P.R. n. 380/2001, la cui integrazione non sembra potere essere esclusa dalla possibilità di deroga agli strumenti urbanistici prevista dall'art. 2 della L.RS n. 4/2009 (Piano casa).

Si sostiene nella richiesta del pubblico ministero che detta disposizione violi infatti il dettato Costituzionale sotto il profilo della riserva di legge in favore dello Stato in materia penale che escluderebbe la legittimità di una legge regionale che intervenga sulla norma incriminatrice ampliandone o (come nel caso in esame) riducendone l'ambito



di applicazione, e sotto l'ulteriore profilo della incidenza della norma sulla autonomia regolamentare riconosciuta ai Comuni dall'art. 117 Cost., che detta norma eliminerebbe.

Gli aspetti appaiono a parere di chi scrive fondati se ponderati nei termini che si esporranno appresso, dovendosi privilegiare l'ultimo aspetto, che condiziona il primo sotto un profilo concorrente che verrà sotto evidenziato.

A) Depianificazione e corrispondente Violazione degli articoli 3, 117 e 118 della Costituzione e 3 legge Cost. 26 febbraio 1948 (Statuto Speciale per la Sardegna)

Occorre considerare che la norma della cui costituzionalità si dubita facoltizza gli ampliamenti volumetrici in un rapporto di interlocuzione diretta Regione/cittadino, senza la mediazione del competente organo pianificatorio. Detta norma si pone come elemento positivo di rottura che evolve (o involve) il sistema edilizio/urbanistico verso una impronta di tipo verticistica, ma soprattutto, per ciò che ora rileva, essenzialmente depianificata.

Il sistema della pianificazione, attualmente vigente per le scelte urbanistico/edilizie, assegna eminentemente la valutazione generale degli interessi coinvolti ad Enti Locali prossimi all'oggetto della disciplina del territorio e dotati delle necessarie competenze: i Comuni. Questi sono, e rimangono, i soggetti pubblici che esercitano le competenze di pianificazione urbanistica del territorio, ovviamente nel tracciare le quali rispettano le prescrizioni regionali, che a loro volta però non possono esautorare l'espressione di potestà Comunale mediante norme che, in rigida generalità ed astrattezza per tutto il territorio della Regione, disciplinino direttamente le concrete e singole scelte urbanistiche con un carattere immediatamente precettivo e non permeabile alle valutazioni dell'organo competente per la disciplina del territorio.

Ciò accade in una copertura Costituzionale che non può ignorarsi e che la norma impugnata viola sotto più profili: in particolare da un lato violando i limiti della legislazione regionale e dall'altro ledendo le competenze che lo Stato assegna direttamente ai comuni nelle norme di cui agli articoli 117 e 118 della Cost.

Infatti il principio della operatività del governo del territorio attraverso una pianificazione urbanistica comunale è ormai riconosciuta un plesso normativo di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e degli interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio, ed anzi addirittura principio comunitario desumibile dalla direttiva comunitaria 2001/42CE del 27 giugno 2001, recepita con legge n. 152 del 2006 su cui ci si soffermerà oltre.

Si noti che la qualificazione della attività di pianificazione comunale, ponendosi sul crinale tra norma e provvedimento (come del resto può evincersi dalla sua interpretazione nei termini di «atto generale a contenuto precettivo con effetti di conformazione concernenti i beni immobili»), ha la sua diretta tutela Costituzionale della funzione programmatica negli articoli 17 e 118 della Carta.

Quindi, la norma regionale sul Piano casa della Sardegna oggetto di applicazione in questo procedimento opera in maniera completamente avulsa dal sistema della pianificazione, ponendosi quale norma immediatamente precettiva verso il privato che ne esercita direttamente le facoltà da essa derivanti a prescindere (ed anzi eventualmente e frequentemente contro) gli assetti e le conformazioni pianificatorie di competenza del Comune. Questi nel (nuovo) sistema della legge impugnata si limita ad assistere agli ampliamenti edificatori, ovvero subirli e non opera alcuna mediazione valutativa, e insomma nessun potere ha di conformare gli aumenti volumetrici alle concrete esigenze o scelte di programmazione del territorio.

Il Comune in conclusione non può limitare, condizionare, modificare i presupposti di concreta operatività (in relazione ad esempio al rapporto con aree di parcheggio, ai servizi connessi, variando le localizzazioni degli interventi) dell'aumento volumetrico verticisticamente imposto *ex lege*.

Ciò fino alla estrema conseguenza che gli aumenti volumetrici già espressione di una precedente valutazione pianificatoria (eventualmente corrispondente ed anzi omologa a quella della norma regionale impugnata) si vedono irragionevolmente duplicati: prevede infatti il comma terzo dell'art. 8 L.R. 4-09 il principio del cumulo degli aumenti volumetrici previsti dalla legge con quelli altrove previsti da leggi, regolamenti e pianificazione comunale, a prescindere, si ripete, perfino dalla identità di *ratio* del provvedimento pianificatorio con quello della legge sul Piano casa: ciò che vizia la norma innanzitutto di irragionevolezza nella misura in cui consente la realizzazione di volumetrie eccedenti l'esigenza, a seconda che un Comune abbia disciplinato o meno prima del «piano casa» gli aumenti volumetrici con le stesse finalità della legge, essendovi nel secondo caso un cumulo tra aumenti volumetrici derivanti dalla legge e quelli derivanti dalla precedente pianificazione.

La rigidità è insomma evidente perché può comportare un *bis in idem* valutativo, ovvero un intervento «amplificativo» complessivo di portata perfino ulteriore e plurima alla esigenza, eventualmente già valutata e che comunque il Comune non può autonomamente rivalutare per una legge regionale lo esautora da tale prerogativa.



Traendo le conclusioni la norma oggetto del presente procedimento:

1) Si pone in contrasto con la potestà legislativa Regionale, nel caso di specie a Statuto Speciale nella misura in cui attua un intervento di sistema in modalità operativa completamente avulsa dalla pianificazione urbanistica che costituisce certamente normativa di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e degli interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio, venendosi così a violare gli articoli 117 Cost. e 3 comma primo dello statuto regionale sardo (Legge Cost. 26 febbraio 1948, n. 3).

2) La norma viola sotto altro profilo l'art. 117 primo comma Cost. nella misura in cui consente deroghe generalizzate ed al «buio» della pianificazione comunale in assenza di quella necessaria Valutazione Ambientale Strategica richiesta dalla direttiva comunitaria 2001/42CE del 27 giugno 2001, recepita con legge n. 152 del 2006 costituente quindi vincolo comunitario, ovvero un limite alla potestà legislativa regionale.

3) Posto che la pianificazione urbanistica è funzione fondamentale dei comuni e come tale è oggetto di legislazione esclusiva dello Stato, la norma regionale, si pone in contrasto con le competenze comunali in tema di pianificazione e previste dagli articoli 117, comma sesto, ultimo capoverso e 118 della Costituzione, nella misura in cui detta funzione Comunale è completamente esautorata, ciò essendo evidente quando anche le esigenze poste alla base della norma siano già state oggetto di valutazione, o nella misura in cui non possano essere diversamente valutate dall'organo competente.

4) Si pone in contrasto con il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost. nella misura in cui la depianificazione consente aumenti volumetrici su tutto il territorio a prescindere dalla verifica delle concrete esigenze. Ciò fa conseguire che situazioni eventualmente diverse ricadono sotto la stessa disciplina. Una zona della quale gli ordinari poteri pianificatori hanno già valutato e normato le medesime esigenze poste a base del Piano Casa, e per la quale non esiste alcuna esigenza urbanistica non soddisfatta, è soggetta agli stessi aumenti volumetrici possibili per zone in cui dette esigenze vi sarebbero, in cui rispondono effettivamente ad un bisogno collettivo. Insomma la norma prevede la medesima conseguenza a prescindere dalla valutazione che quella esigenza sia stata o meno soddisfatta, e che quindi diventa quasi una *ratio* apparente della legge. Detta norma impugnata, a parere di scrive, finisce infine con il far prevalere le esigenze singole su quelle della collettività senza una ragionevole ponderazione tra le prime e le seconde, tra caso e caso. Infine si crea una irragionevole «zona bianca» corrispondente al territorio della Regione Sardegna non soggetta alla perdurante valenza della Pianificazione rispetto al rimanente territorio delle altre Regioni dello Stato che abbiano disciplinato il C.D. «piano casa» nel rispetto delle prerogative comunali.

B) Depianificazione e legge penale.

Tutto ciò ha delle ulteriori conseguenze se si bada alle sanzioni penali della violazione delle norme urbanistiche ed edilizie.

1) Sotto un primo motivo può affermarsi che gli stessi profili connessi alla violazione dell'art. 3 della Costituzione evidenzino aspetti di incostituzionalità ulteriori se si ha riguardo alla legge penale e ai suoi principi. Infatti, a fronte di una tutela penale dei valori oggetto della sfera urbanistico edilizia, che sanzionano proprio quelle attività che si pongono in diretto contrasto con gli strumenti pianificatori, nella sola regione Sardegna è consentita, per effetto della sola legge regionale oggi impugnata, una attività edilizia in contrasto con gli strumenti urbanistici, che in tutto il resto del territorio statale sono oggetto di tutela penale sia sotto il profilo urbanistico che sotto il profilo edilizio. Vi è quindi violazione dell'art. 3 della Costituzione nella misura in cui condotte identiche di interventi contrastanti con la pianificazione siano legittimi in Sardegna e penalmente illegittimi nelle rimanenti Regioni.

2) Una norma regionale viola la riserva di legge penale, allorché intervenga illegittimamente in funzione ampliativa o restrittiva della norma incriminatrice. Ebbene, anche a prescindere da quanto tutto sopra esposto e che ruota intorno all'effetto di depianificazione, la norma in oggetto, mediante legittimazione di una potestà edificatoria opera una corrispondente riduzione dell'ambito di efficacia della norma penale incriminatrice, che a sua volta comporta una lesione della uniformità delle conseguenze penali del medesimo fatto nel territorio dello Stato, sia sotto il, già visto, profilo della depenalizzazione dell'intervento edilizio che prescinde dalla conformità dalla pianificazione, sia sotto il mero profilo della depenalizzazione dello sforamento della volumetria massima, ora penalmente irrilevante nei termini peculiarmente previsti solo in Sardegna.

La riduzione dell'ambito di rilevanza penale di una condotta è per costante giurisprudenza della stessa Corte ravvisabile ogni qualvolta la previsione normativa regionale abbia operato nel senso di una restrizione della sfera della rilevanza penale di una determinata condotta rispetto ad analoga condotta quando commessa nell'ambito territoriale di una diversa regione.

Negli stessi termini, la Corte, con la sentenza n. 0122 del 2010 24 febbraio 2010, ha dichiarato la illegittimità per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., l'art. 1, comma 3, della legge della Regione Piemonte 26 marzo 2009, n. 9, in quanto la prevista inapplicabilità alla cessione di software libero delle disposizioni penali di cui all'art. 171-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, come sostituito dall'art. 13 della legge 18 agosto 2000, n. 248, supera



il limite inderogabile dell'ordinamento penale, ledendo la competenza esclusiva dello Stato in tale materia. Ha ritenuto infatti la Corte che l'ampia formula adottata dal legislatore regionale, con riguardo alla cessione, in qualsiasi forma, di software libero, esclude dall'ambito applicativo del precetto penale condotte suscettibili di essere qualificate come abusive, sia per invalidità della licenza, sia per contrasto con eventuali limiti o prescrizioni dalla medesima licenza previsti.

Con le stesse motivazioni si è pronunciata la medesima Corte con riguardo alla 0185 del 23 marzo 2004 alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 2002, n. 17, che disciplina l'istituzione di case da gioco nel territorio regionale, in quanto le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti ad introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato, cui spetta la competenza esclusiva in materia di ordinamento. Sull'impossibilità per le Regioni di considerare lecita un'attività penalmente sanzionata nell'ordinamento nazionale, possono ancor esser citate le sentenze n. 234/1995, n. 117/1991, n. 309/1990, n. 487/1989.

Deve quindi concludersi che l'art. 2 della legge regionale 23 ottobre 2009, n. 4, violi sotto un ulteriore duplice profilo la carta Costituzionale, sia sulla base degli articoli 25 e 117 della Carta Costituzionale, perché depenalizzando una condotta si incide nell'ambito normativo penale riservato alla sola legge statale, sia perché contemporaneamente ciò implica una irragionevole violazione dell'art. 3 della Costituzione nella misura in cui consenta una diversità di conseguenze penali per condotte identiche (costruzione in difformità dalla pianificazione) a seconda della Regione in cui queste vengano poste in essere.

Sulla rilevanza della questione

La questione è certamente rilevante nel presente giudizio non solo perché evidentemente l'esaurimento della potenzialità edilizia dell'immobile è conseguente alla valutazione di legittimità Costituzionale dell'unica norma che ne prevede la possibilità di ampliamento, ma anche perché, come sopra visto appare del tutto legittimo il percorso interpretativo diretto a sostituire il regime DIA con quello SCIA e conseguentemente a sbarrare la strada alla diversa interpretazione che porti a veder assorbito il rilievo penale della vicenda nella diversa configurabilità nella lettera b) della 380 del 2001.

In ogni caso ai fini della rilevanza sarà appena il caso di richiamare le sentenze n. 458 del 2006 ed ancor prima la n. 148 del 1983 con le quali la Corte ha riconosciuto la rilevanza e l'ammissibilità delle questioni di costituzionalità delle norme penali di favore sulla base delle considerazioni che l'accoglimento verrebbe a incidere sulle formule di proscioglimento, o sul dispositivo, sul percorso argomentativo o sull'effetto di sistema. Sarà poi appena sufficiente richiamare infine le esigenze cautelari come esposte dal p.m. che imporrebbero il sequestro al fine di evitare l'aggravarsi di una condotta (conclusione dei lavori) contraria all'ordinamento, proprio perché possibile solo per espressione di una norma ritenuta incostituzionale.

Su tale questione, la Corte costituzionale, con ordinanza del 22 luglio ultimo scorso ha rimesso gli atti a questo giudice perché rivalutasse la rilevanza della questione alla luce del quadro normativo mutato, in particolare dal d.l. 3 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio n. 106, e recante una norma di interpretazione autentica i cui contenuti riflettono la soluzione ermeneutica già prospettata in sede di chiarimenti dal Ministero per la semplificazione normativa (Ufficio legislativo nota MSN 0001340 del 16 settembre 2010), con riguardo alla questione della sostituzione dell'istituto della DIA con quello della SCIA (Segnalazione certificata di Inizio Attività) introdotta a seguito della novellazione dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 ad opera dell'art. 49, comma 4-bis, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010.

Oltre che una rivalutazione sulla base di quel mutamento normativo si impone altra rivalutazione.

Nelle more della pendenza di questa fase la normativa impugnata, è stata modificata anche dalla legge regionale sarda con atto del 21 novembre del 2011 che, quale *jus superveniens*, rileverà a questo punto parimenti analizzare sotto il profilo direttamente cautelare. Infatti, nel determinarsi a disporre, convalidare e anche mantenere il sequestro preventivo di un immobile, detta finalità specifica imporrebbe, a parere di chi scrive, la necessità di previamente escludere che la sopravvenienza di una normativa possa aver eliminato quei vizi di costituzionalità.

Per tali ragioni nei primi due punti si affronteranno le questioni di rilevanza evidenziate dalla Corte, nell'ultimo punto ci si chiederà se la recentissima novella ha in qualche modo colmato le lacune oggetto della questione di costituzionalità.

a) Sulla questione del titolo legittimante l'intervento edilizio, su cui la Corte espressamente invita il rimettente a rivalutare la rilevanza, va premesso che l'art. 10 comma tre della cosiddetta Legge Regionale sul Piano Casa prevede testualmente che gli interventi del tipo conforme a quello per cui si procede debbano avvenire con DIA.



Il punto su cui la Corte costituzionale chiede la rivalutazione è il seguente: se la DIA richiesta fosse una SUPER DIA, il reato sarebbe configurabile a prescindere dalla costituzionalità della Legge Regionale sul Piano Casa, perché i lavori sono (è pacifico) iniziati prima del decorso del termine di efficacia dalla richiesta, e quindi la questione potrebbe non essere rilevante per il configurarsi del diverso reato di cui all'art. 44, lettera B) della 380 del 2001. Chi scrive aveva, pur ammettendo questa possibilità, ritenuto che trattandosi di ex DIA semplice (oggi SCIA) l'inizio dei lavori prima del decorso del termine non fosse penalmente rilevante e quindi la liceità penale o meno dei lavori dovesse necessariamente e pregiudizialmente passare per il giudizio di costituzionalità invocato.

Insomma, e concludendo su tale aspetto, chi scrive condivide, e condivideva, l'impostazione secondo la quale il titolo ampliativo che la Legge Regionale sul Piano Casa prevede in via generale per gli interventi ivi previsti sia una SCIA, ovvero quella fattispecie legittimante l'intervento edilizio capace di perfezionarsi a prescindere dal decorso del termine dalla richiesta (e ciò ancorché impropriamente persino nella ultima novella regionale del 21 novembre 2011 si continui a chiamarla DIA, contravvenendo a quel precetto contenuto all'art. 49, comma 4-*bis* del 30 luglio 2010, n. 122, che impone retroattivamente il cambio pure terminologico, e che con ciò solo lo prescrive per le leggi future, proprio perché è pacifico che la DIA semplice non esiste più).

Tanto lo si ritiene, ed è per questo che si è condivisa l'originaria qualificazione del p.m., perché è proprio la Legge Regionale sul Piano Casa (non modificata sul punto dalla novella pubblicata appena due settimane fa sul Buras) che nello stesso articolo 10, al comma 3, individua precise ipotesi nelle quali è necessaria la concessione edilizia mostrando evidentemente di voler riservare solo ad alcune specifiche ipotesi la necessità di un titolo abilitativo edilizio della portata del permesso di costruire, quale certamente sarebbe la c.d SUPER-DIA.

In sostanza, se tutti gli interventi consentiti dalla Legge Regionale sul Piano Casa fossero rimessi a titoli abilitativi equipollenti al permesso di costruire (c.d SUPER-DIA in via generale e permesso di costruire nelle ipotesi specifiche) vi sarebbe un profilo di forte irragionevolezza (peraltro rilevante ex art. 3 della Costituzione, che a quel punto occorrerebbe rimarcare) nella misura in cui si accomunerebbero tutti gli interventi, anche i più diversi e, pur ritenuti dalla Legge Regionale sul Piano Casa stessa di diverso peso, subordinati a titoli abilitativi equipollenti: si tratterebbero così situazioni diverse, per stessa ammissione del legislatore, con abilitazioni edificatorie della spesso peso specifico, e ciò in violazione di un ben preciso e costituzionalmente «pesante» parametro di ragionevolezza.

Quindi, si ritiene che tutti gli interventi della Legge Regionale sul Piano Casa siano soggetti a EX DIA semplice, ovvero SCIA e ciò è una interpretazione persino Costituzionalmente orientata, per quanto appena esposto, e in ogni caso fondata sul testo della norma che distingue i titoli di valenza legittimante massima dagli altri.

Ma se è così, e così si ritiene, sia alla luce della recente novellazione del Legge Regionale sul Piano Casa che non ha modificato tale aspetto, sia alla luce della legge 12 luglio del 2011, non pare mutare la qualificazione della violazione. Non rimane quindi che, precisato quanto oggetto della ordinanza della Corte Costituzionale, insistersi in quanto esposto nella prima ordinanza sopra esposta e che può certamente essere integralmente richiamata non solo nel merito ma anche in punto di concreta rilevanza.

b) Certamente però è il caso di sviluppare la subordinata appena accennata nella prima ordinanza di questo giudice e sulla base della quale la Corte sollecita una rimeditazione. In detta sollecitazione si parte dal presupposto diverso da quello fin qui sostenuto, ritenendosi che la DIA della Legge Regionale sul Piano Casa debba intendersi quale SUPER-DIA. Sarebbe allora davvero cogente interrogarsi sulla rilevanza del giudizio di costituzionalità, perché a quel punto dovrebbe ritenersi che la condotta della B., che inizia a costruire prima del decorso del termine di trenta giorni, configurerebbe comunque il reato di cui alla lettera B) dell'art. 44 380/2001, che sarebbe configurato, proprio perché esecuzione senza titolo abilitativo a prescindere dalla esistenza e dalla legittimità costituzionale della Legge Regionale sul Piano Casa, che diventerebbe questione irrilevante.

Ma, se rettamente intesa la questione evidenziata dalla Corte, tuttavia anche in questo caso deve ritenersi la questione sollevata manterrebbe del tutto la sua rilevanza.

Infatti, se il reato contestato alla B. fosse solo quello di aver iniziato i lavori prima del decorso del termine di efficacia della (ritenuta) SUPER-DIA, andrebbe da se ritenere che oggi quella fattispecie progressiva sarebbe perfezionata, essendo quel termine certamente decorso da tempo e non certo sospeso dal sequestro o da alcunché.

Quindi la B. potrebbe semplicemente ed astrattamente continuare a costruire.

Certamente però la B. sarebbe condannata per la violazione della suddetta lettera b) per le sole opere realizzate *ante* sequestro e *ante* formazione della fattispecie abilitante: ma, ed è questo il punto, ben potrebbe evitare in sede di condanna la sanzione della demolizione relativa alle opere concretamente eseguite prima del titolo che di cui al comma 9 dell'art. 31 della 380/2001: insomma proprio perché si tratterebbe di lettera b) detta sanzione troverebbe allora applicazione astratta ma frustrazione concreta, per il noto principio che non si può demolire ciò che è assistito da titolo abilitativo sopravvenuto.



Il principio è stato recentemente ribadito in questi termini dalla Cassazione Penale con un interessante corollario laddove ha ritenuto che L'ordine di demolizione del manufatto abusivo, impartito con sentenza di condanna, non è caducato in modo automatico dal rilascio del permesso di costruire in sanatoria; ma ciò ha precisato la Corte in motivazione, perché il giudice ha il dovere di controllare la legittimità dell'atto concessorio sotto il duplice profilo della sussistenza dei presupposti per la sua emanazione e dei requisiti di forma e di sostanza richiesti dalla legge per il corretto esercizio del potere di rilascio (Cass. 40.475 del 28 settembre 2010 dep. il 16 novembre 2010). Ne deriva che, nel caso che ci occupa, al momento della sentenza il giudice dovrà valutare se titolo sopravvenuto sarà fondato su legge costituzionalmente legittima; ne deriva allora che il g.i.p. oggi richiesto di sequestro ciò altrettanto dovrà prevalutare sotto il profilo preventivo, perché se il titolo è valido il sequestro non sarebbe funzionale né a esigenze di aggravamento del reato, né funzionale a nessuna demolizione, né la prosecuzione dei lavori potrebbe configurare ulteriore reato.

Ne conseguirebbe quindi che in ultima analisi, se si trattasse di violazione della lettera *b*) dovrebbe prendersi atto della sopravvenienza del titolo abilitante, e quindi fin d'ora dovrebbe rigettarsi la richiesta di sequestro perché non sarebbe funzionale a nessuna esigenza preventiva visto che, potendosi continuare a costruire (o anche ricostruire) sulla base del titolo sopravvenuto non sarebbe possibile aggravare le conseguenze del reato, esigenza alla quale il richiesto sequestro è funzionale.

Due quindi le conclusioni in punto di rilevanza della questione in caso di riqualificazione del fatto nei termini della lettera *b*) art. 44 380/2001:

le opere già eseguite non potrebbero essere demolite pur (in ipotesi) avendo violato la lettera *B*) dell'art. 44, perché sarebbe sopravvenuto un titolo del quale però deve valutarsi la rispondenza alla Costituzione della legge che lo prevede;

i lavori, rigettato il sequestro per evidente difetto di finalità cautelare-preventiva, potrebbero proseguire o riiniziare sulla base del titolo sopravvenuto. Ma questo titolo sarebbe a sua volta espressione di una legge illegittima costituzionalmente. Quindi, oltre alla lettera *b*) già consumata, si commetterebbe stavolta certamente il reato di cui alla lettera *a*) che, per ciò, che rileva riguardo il sequestro richiesto, certamente configura un aggravamento delle conseguenze del reato il fatto che se ne possa commettere uno ulteriore. Insomma si tornerebbe esattamente alla questione dalla quale si è partiti e che rileva sotto il profilo cautelare come ogni qualvolta si ponga la rilevanza del sequestro sulla possibilità che del bene lasciato nella disponibilità del titolare possa costituire il presupposto per reati o anche solo illeciti amministrativi (si rinvia sul punto a Cass. 3885 del 22 ottobre 2010 - rel. Fiale che, configurando anche gli illeciti amministrativi tra le conseguenze antiggiuridiche che legittimano il sequestro, a maggior ragione afferma la rilevanza di conseguenze antiggiuridiche consistenti nella agevolazione alla commissione di ulteriori reati e che il sequestro è diretto ad inibire).

Ed allora si ritornerebbe comunque alla necessità di valutare la Costituzionalità della legge che consente quel titolo abilitante.

Ed ecco la rilevanza quindi nel presente giudizio cautelare anche in caso di diversa qualificazione della fattispecie, posto che il sequestro richiesto dal p.m. diverrebbe funzionale a non frustrare le conseguenze ripristinatorie (la cui concreta operatività dipende dalla costituzionalità della Legge Regionale sul Piano Casa), ad impedire la nuova commissione del reato di cui alla lettera *a*) (in dipendenza ancora una volta dalla costituzionalità del piano casa).

c) A questo punto devono richiamarsi i profili di fondatezza della questione che possono essenzialmente sintetizzarsi nei seguenti aspetti: la lesione delle prerogative del principio della pianificazione e della connessa potestà comunale e la lesione della riserva di legge penale dello Stato.

Sul punto si badi solo che la novella recentissima della Legge Regionale sul Piano Casa non ha mutato in nulla il meccanismo che un anno fa si censurava, perché non ha introdotto alcun potere/dovere per i Comuni di disciplinare e persino escludere gli interventi a pioggia nel quadro di una previa pianificazione; di escludere l'operatività del piano casa in zone nelle quali non sussiste alcuna esigenza edilizia non soddisfatta ed insomma alcun meccanismo generalizzato che faccia salvi poteri pianificatori dell'organo competente; di evitare quindi la pianificazione venga del tutto legislativamente esautorata senza ponderazione degli interessi concreti ed oggettivi delle comunità locali. Va notato che la convinzione di detenere tale potere accompagnata dalla scelta consapevole di non volerlo esercitare emerge chiaramente dal fatto che altrove (articolo 5 comma 6 e *6-bis* della Legge Regionale sul Piano Casa) tale potere è stato introdotto, ma non, come sarebbe stato necessario, quale meccanismo generale e condizionante la piena o parziale efficacia delle norme di cui alla legge censurata, o quantomeno gli interventi di cui all'articolo 2 ora in esame.



P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2 della Legge Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, con riguardo agli articoli 3; 25 117; 118 della Costituzione e 3 legge Cost. 26 febbraio 1948 (Statuto Speciale per la Sardegna), anche alla luce delle modifiche apportate dalla Legge Regione Sardegna 21 novembre 2011 e dalla Legge Statale 11 luglio 2011, n. 106;

Sospende il procedimento e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa e la comunicazione al P.M. sede, al Presidente della Giunta Regionale Sarda; e di comunicarla al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna.

Così deciso in Oristano il 22 dicembre 2011.

Il giudice: PUSCEDDU

12C0164

n. 78

*Ordinanza del 2 febbraio 2012 emessa dalla Consiglio di Stato
sul ricorso proposto da Greco Mario presso l'Università di «Roma Tre».*

Università e alte istituzioni - Collocamento a riposo dei professori e dei ricercatori - Previsione che l'art. 16 del d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 503, che stabilisce la possibilità per i pubblici dipendenti che ne facciano domanda di essere trattenuti in servizio per un biennio oltre il normale limite per il collocamento a riposo, non si applica ai professori e ricercatori universitari e che i provvedimenti adottati dalle Università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della legge censurata, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti - Lesione del principio di legittimo affidamento - Irragionevolezza - Lesione del principio di buon andamento - Lesione del principio di autonomia delle Università, per la privazione alle stesse del potere di valutazione in ordine alla possibilità di trattenimento in servizio del personale docente, anche laddove tale prolungamento sia funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240, art. 25.
- Costituzione, artt. 3, 33, comma sesto, e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale n. 8248 del 2011, proposto da:

Mario Greco, rappresentato e difeso dagli avv. Laura Giordani e Bruno Nicoloso, con domicilio eletto presso Laura Giordani in Roma, via G. Avezzana n. 51;

Contro Università degli studi di «Roma Tre», in persona del Rettore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliato per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III n. 03755/2011, resa tra le parti, concernente Collocamento in quiescenza decorrenza 1° novembre 2011 - Disapplicazione prolungamento in servizio l. n. 240/2010 M.C.P.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Roma 3;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011 il Cons. Roberto Garofoli e uditi per le parti gli avvocati Nicoloso, Giordani e l'avvocato dello Stato Stijano;



1. A seguito di istanza in data 11 marzo 2008, il professore appellante è stato autorizzato, con decreto del Rettore dell'Università «Roma Tre» n. 895 del 2008, a permanere in servizio per un ulteriore biennio oltre il normale limite d'età per collocamento a riposo ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 30 dicembre 1992, n. 503, con conseguente previsione di definitivo collocamento a riposo a far data dal 31 ottobre 2013.

Nelle more è intervenuto il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) che, all'art. 72, comma 10, ha annullato tutti i trattenimenti in servizio già autorizzati, con effetto dal 1° gennaio 2010, stabilendo, altresì, al comma 7, che i dipendenti qualora interessati al trattenimento, fossero tenuti a presentare una nuova istanza dai 24 ai 12 mesi precedenti il limite di età per il collocamento a riposo previsto dal proprio ordinamento.

Con nuova istanza del 9 novembre 2009 l'appellante ha quindi inoltrato domanda di trattenimento in servizio per un biennio ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, come modificato dalla legge n. 133 del 2008, accolta con decreto del Rettore dell'Università «Roma Tre» 10 dicembre 2010.

È quindi sopravvenuta la legge 30 dicembre 2010, n. 240, la quale, all'art. 25, ha disposto che «l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 non si applica ai professori universitari». Conseguentemente, con provvedimento prot. n. 7441/11 il Rettore dell'Università «Roma Tre», facendo applicazione e richiamando in motivazione l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, ha rigettato l'istanza di trattenimento in servizio presentata dall'appellante; conseguentemente collocato a riposo.

2. L'odierno appellante, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ha impugnato, chiedendone in via incidentale la sospensione, il citato provvedimento del Rettore della Università «La Sapienza» di Roma, con il quale è stato disposto il rigetto dell'istanza di trattenimento in servizio ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992 ed il conseguente collocamento a riposto a far data dal 1° novembre 2011.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza cautelare n. 3674 del 6 ottobre 2011 ha rigettato l'istanza cautelare proposta dall'odierno ricorrente.

Per ottenere la riforma di tale ordinanza e, quindi, l'accoglimento della domanda cautelare proposta, il ricorrente ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, deducendo, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della citata legge n. 240 del 2010, nella misura in cui preclude ogni possibilità di trattenimento in servizio dei professori universitari.

3. Con ordinanza n. 4895/11 del 9 novembre 2011, questa Sezione, pronunciandosi in sede cautelare, ha disposto la sospensione del giudizio per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, come da separata ordinanza.

Al fine di conciliare il carattere accentrato del sindacato di costituzionalità con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.; art. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), questo Consiglio di Stato, nell'ordinanza appena citata, ha concesso una misura cautelare «interinale», fino alla camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale, ordinando all'Amministrazione di ripronunciarsi sull'istanza di trattenimento in servizio presentata dal ricorrente, alla luce del quadro normativo esistente anteriormente all'entrata in vigore del citato art. 25, legge n. 240 del 2010, e, in particolare, dei criteri fissati dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

4. Il Collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 (secondo cui «l'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, non si applica a professori e ricercatori universitari», con l'ulteriore specificazione che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»), sia rilevante e non manifestamente infondata.

5. Con riferimento al requisito della rilevanza si osserva che la norma in esame è certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio. Con il provvedimento amministrativo impugnato in primo grado è stata respinta l'istanza del ricorrente proprio facendo applicazione dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 che, alla luce del suo chiaro tenore letterale, preclude irrimediabilmente la possibilità di trattenimento in servizio per professori e ricercatori universitari, escludendo che nei loro confronti possa essere applicata la disciplina contenuta nell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992.

5.1. L'applicazione che l'Università ha fatto di tale norma risulta corretta, atteso che non esistono spazi per una diversa interpretazione. Ed infatti, anche se l'istanza di trattenimento in servizio è stata presentata anteriormente all'entrata in vigore della norma, quest'ultima doveva comunque essere applicata. Ciò risulta chiaramente dall'ultimo periodo dell'art. 25 legge n. 240 del 2010, che specifica che «i provvedimenti adottati dalle università ai sensi della predetta norma decadono alla data di entrata in vigore della presente legge, ad eccezione di quelli che hanno già iniziato a produrre i loro effetti»: se la norma, per espressa previsione legislativa, si applica anche ai casi in cui il provvedimento è già stato adottato, ma non ha iniziato a produrre effetti, essa deve, a maggior ragione, applicarsi laddove, come accade



nel presente giudizio, l'istanza di trattenimento era stata solo presentata, ma non ancora positivamente riscontrata.

5.2. L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 25 legge n. 240 del 2010 avrebbe così l'effetto di rimuovere l'ostacolo normativo all'applicazione dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992, consentendo, quindi, al ricorrente di ottenere che la sua istanza di permanenza in servizio sia esaminata (ed eventualmente accolta) dall'Università sulla base dei criteri introdotti dall'art. 72, comma 7, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge n. 133 del 2008.

5.3. La rilevanza della questione non è parimenti esclusa dalla natura cautelare del giudizio nell'ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata.

Il problema dei rapporti tra incidente di legittimità costituzionale e giudizio cautelare è oggetto di una significativa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.

Sul punto, la Corte costituzionale è costante nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza qualora essa venga sollevata dopo l'adozione del provvedimento cautelare. Si afferma che, in tal caso, la rimessione alla Corte è tardiva in relazione al giudizio cautelare, ormai concluso, e prematura in relazione al giudizio di merito, in ordine al quale, il collegio, in mancanza della fissazione della relativa udienza di discussione, è privo di potere decisorio.

Per evitare, tuttavia, che la legge sospettata di incostituzionalità possa precludere definitivamente la tutela cautelare mortificando le esigenze di tutela immediata ad esse sottese — il che si tradurrebbe in una palese violazione di fondamentali principi costituzionali (artt. 24 e 113 Cost.), o sovranazionali (art. 6 e 13 CEDU) — la giurisprudenza, nel tentativo di conciliare il carattere accentratore del controllo di costituzionalità delle leggi con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, ha sperimentato due soluzioni.

La prima consiste nel concedere la sospensiva, disapplicando la legge sospettata di incostituzionalità, rinviando al giudizio di merito la rimessione della questione di legittimità costituzionale (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza 20 dicembre 1999, n. 2; Cons. Giust. Amm., ordinanza 20 giugno 2001, n. 458).

La seconda consiste, invece, nella scomposizione del giudizio cautelare in due fasi: nella prima fase si accoglie la domanda cautelare «a termine», fino alla decisione della questione di costituzionalità contestualmente sollevata; nella seconda fase, all'esito del giudizio di costituzionalità, si decide «definitivamente», tenendo conto, per valutare se sussiste il *fumus boni iuris*, della decisione della Corte costituzionale, sulla domanda cautelare.

Tra le due soluzioni possibili, il Collegio ritiene preferibile la seconda, perché è quella che meno si allontana dai principi su cui si fonda il nostro sistema di giustizia costituzionale: essa evita, infatti, che il giudice *a quo* possa disapplicare «definitivamente» la legge, sottraendosi contestualmente anche all'obbligo, di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, di sollevare la questione di costituzionalità.

Tale soluzione, del resto, risulta anche in linea con quella accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine alla questione, per alcuni versi analoga, dei rapporti tra giudizio cautelare e questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla validità di un atto comunitario.

La Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale, nei casi di urgenza, il potere, di sospendere «interinalmente» l'esecuzione di un provvedimento amministrativo nazionale emanato in attuazione di un regolamento comunitario della cui legittimità dubiti, a condizione che: *a*) sollevi contestualmente la questione pregiudiziale per l'accertamento della validità del regolamento; *b*) rinvi la definizione del giudizio cautelare all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla questione pregiudiziale (Corte giustizia U.E. 19 giugno 1990, C-213/89, Factotame; Id. 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89; Id., 9 novembre 1995, C-465/93, Atlanta).

Anche l'*iter* procedimentale delineato dalla Corte di giustizia è, quindi, nel senso dell'articolazione bifasica del giudizio cautelare: il giudice nazionale non può sospendere e rinviare al merito la pregiudiziale di validità, ma deve rimettere subito la questione alla Corte e concedere la misura cautelare in via meramente provvisoria, fino alla decisione della questione pregiudiziale.

Nonostante le innegabili diversità, questa fattispecie presenta anche alcune significative affinità con le situazioni nelle quali viene in rilievo il rapporto tra processo cautelare e incidente di costituzionalità. In entrambi i casi, infatti, il giudice *a quo*, per concedere la tutela cautelare e apprestare una tutela giurisdizionale effettiva per i diritti dei singoli, esercita un potere di disapplicazione «provvisoria» (ora della norma comunitaria, ora della legge incostituzionale), rinnettendo contestualmente la questione di validità al giudice cui il controllo di quelle norme sospettate di illegittimità spetta in via esclusiva (la Corte di giustizia in un caso, la Corte costituzionale nell'altro).

Anche la Corte costituzionale, infine, con riferimento a questioni di legittimità sollevate in sede cautelare, ha, in più occasioni, osservato che la potestas iudicandi non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dovendosi in tal caso la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato ritenere di carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: sentenze n. 444 del 1990, n. 367 del 1991; n. 30 e n. 359 del 1995; n. 183 del 1997, n. 4 del 2000 nonché l'ordinanza n. 24 del 1995 e n. 194 del 2006).



5.4. Sempre in ordine alla rilevanza della questione, si osserva che nel caso di specie il requisito del *periculum in mora* merita positivo apprezzamento. È evidente, infatti, che il tempo necessario per la decisione del ricorso nel merito potrebbe arrecare al ricorrente un pregiudizio grave e irreparabile, anche in considerazione del fatto che verrebbe a scadere il biennio in relazione al quale egli ha presentato la richiesta di trattenimento in servizio.

6. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

6.1. L'art. 25 legge n. 240 del 2010, escludendo senz'altro l'applicazione dell'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992 ai professori e ricercatori universitari, sembra, infatti, porsi in contrasto con gli articoli 3, 33, 97 Cost.

Il Collegio ritiene, in particolare, che la deroga che la norma introduce rispetto alla disciplina generale di cui al citato articolo 16 d.lgs. n. 503 del 1992 appare irragionevole (perché non sorretta da una adeguata ragione giustificatrice), comunque sproporzionata rispetto alla finalità perseguita, e lesiva sia del principio del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), sia del principio dell'autonomia universitaria (art. 33, ultimo comma, Cost.), nella misura in cui priva le Università, discriminandole rispetto a qualsiasi altro ente pubblico, di ogni potere di valutazione in ordine alla possibilità di accogliere le istanze di trattenimento in servizio presentate dal personale docente, anche laddove tale prolungamento risulti funzionale a specifiche esigenze organizzative, didattiche o di ricerca. Si impedisce così alle università di dar corso ad una adeguata, seppur eccezionale, misura organizzativa in tema di provvista di personale, escludendone senza rimedio quello caratterizzato da una ben difficilmente ripetibile qualificazione scientifica, la cui disponibilità inerisce invece la specialità del servizio pubblico proprio delle università, consistente nella concreta trasmissione del sapere.

L'effetto è, in danno dell'interesse generale e della funzionalità ad esso di quel servizio, quello dell'irrimediabile dispersione di risorse preziose, quanto oggettivamente infungibili a un tale riguardo.

La norma, inoltre, trovando applicazione anche nei confronti dei professori e dei ricercatori universitari che abbiano maturato un'aspettativa giuridicamente consolidata in ordine alla possibilità di permanere in servizio risulta lesiva del principio del legittimo affidamento e della sicurezza giuridica, che pure trova il suo fondamento, secondo quanto più volte affermato dalla Corte costituzionale, nell'art. 3 della Costituzione.

6.2. Giova, al riguardo, ricostruire brevemente la disciplina generale — contenuta nell'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992 — che si pone come *tertium comparationis* alla cui stregua valutare la ragionevolezza della differente disciplina introdotta dall'art. 25 legge n. 340 del 2010.

L'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 503 del 1992, dopo aver riconosciuto la facoltà per «i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti», specifica, nel periodo successivo (introdotto dall'art. 72, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112), che «in tal caso è data facoltà all'amministrazione, in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali, di trattenere in servizio il dipendente in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal dipendente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi».

La norma generale, la cui applicabilità è esclusa dall'art. 25, legge n. 340 del 2010 per i professori e ricercatori universitari, prevede, quindi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, un sistema nel quale il trattenimento in servizio del dipendente pubblico non è più rimesso ad un vero e proprio diritto potestativo del medesimo, della cui scelta l'Amministrazione deve limitarsi a prenderne atto, come accadeva, invece, in base all'originaria formulazione dell'art. 16.

In seguito alle modifiche intervenute nel 2008, l'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992 non contempla più un diritto soggettivo alla permanenza in servizio del pubblico dipendente, ma prevede che l'istanza che il dipendente ha facoltà di presentare venga valutata discrezionalmente dall'Amministrazione (la quale ha facoltà di accoglierla), e che essa possa avere accoglimento solo in concreta presenza degli specifici presupposti individuati dalla disposizione, i primi dei quali sono legati ai profili organizzativi generali dell'amministrazione medesima («in base alle proprie esigenze organizzative e funzionali») e i seguenti alla situazione specifica soggettiva e oggettiva del richiedente («in relazione alla particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti ed in funzione dell'efficiente andamento dei servizi»).

6.3. Come la giurisprudenza amministrativa ha chiarito (*cf.*, in particolare, Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360), con l'innovazione introdotta dall'art. 72, comma 7, d.l. n. 112 del 2008, la permanenza in servizio oltre l'ordinario limite di età è divenuto istituto da considerare ormai eccezionale a causa delle esigenze generali di contenimento della spesa pubblica espressamente perseguito con la manovra di cui allo stesso decreto-legge, e segnatamente con le disposizioni del Capo II, tra cui è quella in esame. Pertanto la sua determinazione in concreto va sorretta, se nel senso della protrazione del servizio, da adeguate giustificazioni in relazione ai parametri di valutazione indicati dalla disposizione, la cui ragione va puntualmente esternata. Tra questi, secondo l'interpretazione giurisprudenziale deve conside-



rarsi prevalente la considerazione delle effettive «esigenze organizzative e funzionali» dell'amministrazione, rispetto a cui «la particolare esperienza professionale acquisita dal richiedente in determinati o specifici ambiti» rappresenta un criterio giustificativo necessario, ma ulteriore, e non già la ragione determinante.

Si tratta, infatti, di dar corso ad un'ipotesi eccezionale di provvista di docente, che deve essere adeguatamente giustificata da oggettivi e concreti fatti organizzativi, tali da imporre che si faccia ricorso ad un tale particolare strumento.

Questo Consiglio di Stato ha così precisato che l'esternazione di una tale giustificazione della scelta — insieme a quella sugli altri elementi richiesti, a seguire, dalla disposizione — è necessaria per dar conto del come e perché l'Amministrazione si determini, derogando alle esigenze di risparmio perseguite dalla legge, a seguire questa speciale via (cfr. ancora Cons. Stato, VI, 6 giugno 2011, n. 3360).

Non così è quando l'Amministrazione si determini negativamente, ricorrendo allora la situazione ordinaria di normale estinzione del rapporto lavorativo per raggiungimento dei limiti di età, che non richiede una speciale esternazione circa la particolare esperienza professionale dell'interessato.

La *ratio* della modifica del 2008 è, infatti, essenzialmente di contenimento finanziario e questo prevale, perché così vuole questa legge, sulla qualità professionale del docente: sicché è nella prima valutazione che va incentrata la scelta e ne va, se positiva rispetto alla disponibilità offerta dall'interessato, manifestata la ragione.

L'innovazione del 2008 ha invertito, quindi, il rapporto tra regola ed eccezione della legislazione del 1992. L'uso del termine «facoltà» descrive null'altro che la possibilità, da parte dell'interessato, di domandare all'Amministrazione il trattenimento in servizio, ma non più un diritto all'ufficio. La struttura della fattispecie definita dalla disposizione del 2008 si configura come eccezionale e sottopone raccoglimento a rigorose condizioni.

7. Rispetto a tale disciplina, che, come si è appena visto, sottopone il mantenimento in servizio a rigorose condizioni, la scelta radicale, contenuta nell'art. 25 legge n. 240 del 2010, di escludere sempre e comunque per professori e ricercatori universitari ogni possibilità di mantenimento in servizio, appare irragionevole e sprovvista di una sostanziale giustificazione e, come tale, in contrasto con uno dei coronari del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., ovvero con il principio di ragionevolezza della legge.

Non pare ravvisarsi, infatti, una idonea ragione giustificatrice che possa essere addotta a sostegno della definitiva e totale esclusione, per questa speciale categoria di dipendenti pubblici, di qualsiasi possibilità di mantenimento in servizio oltre il normale periodo di servizio.

7.1. Non sembra, in particolare, rappresentare una valida giustificazione l'esigenza, che talvolta emerge anche nel corso dei lavori preparatori della legge n. 240 del 2010, di favorire il ricambio generazionale nelle Università. Qui, infatti, non è in discussione la realizzazione di tale obiettivo, che certamente rientra nella discrezionalità del legislatore, ma il bilanciamento che il legislatore deve compiere tra il suo perseguimento e la tutela di altri valori di primario rilievo costituzionale che possono essere incisi dalla scelta legislativa (cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239).

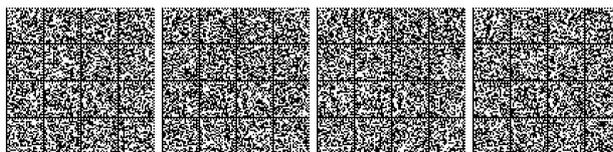
Nel caso di specie, la scelta legislativa appare sbilanciata e sproporzionata, perché, in nome dell'esigenza del ricambio generazionale, il legislatore non si fa carico delle negative ripercussioni che potrebbero derivarne sui principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e della tutela dell'autonomia universitaria (art. 33 Cost.).

Ciò emerge in maniera evidente se si considera che gli obiettivi che la norma persegue vengono già adeguatamente perseguiti dall'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992 che, in seguito alle modifiche del 2008, prevede l'eccezionalità del mantenimento in servizio, tanto da specificare che esso possa essere assentito solo in presenza di specifici e stringenti presupposti.

Nell'ambito di un sistema che già prevede come regola generale, anche per favorire il ricambio generazionale nell'ambito della pubblica amministrazione, l'eccezionalità del mantenimento in servizio, la scelta di escludere radicalmente, per i professori e i ricercatori universitari, ogni possibilità di prolungamento rischia di rappresentare una limitazione eccessiva e sproporzionata.

8. L'automatismo dell'interruzione del servizio al compimento dell'età prevista, e la totale esclusione di ogni possibilità di diversa valutazione da parte dell'Amministrazione, finisce, in particolare, per minare quei valori, anch'essi di rango costituzionale, che la norma generale (l'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992), qui richiamata come *tertium comparationis*, cerca al contrario di assicurare.

8.1. Si tratta, in primo luogo, del principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. l'art. 25, legge n. 240 del 2010 impedisce alle Università di poter disporre il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio anche quando la continuità del servizio si imporrebbe in vista della necessità di soddisfare specifiche «esigenze



organizzative e funzionali», cui l'art. 16, d.lgs. n. 503 del 1992 fa espresso riferimento. Il valore costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione — che non può non prendere in considerazione il ricordato obiettivo della trasmissione delle conoscenze — è, in tal modo, totalmente obliterato, e questo, oltre a rilevare come autonomo profilo di incostituzionalità, rende ancor più evidente il *vulnus*, recato dalla rigidità introdotta, al richiamato principio di ragionevolezza.

8.2. Un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità viene in rilievo anche in relazione all'art. 33, comma 6, Cost., che tutela l'autonomia funzionale delle Università, riconoscendo il «diritto delle stesse di governarsi liberamente attraverso i suoi organi e, soprattutto, attraverso il corpo dei docenti nelle sue varie articolazioni, così risolvendosi nel potere di autodeterminazione del corpo accademico (cosiddetto autogoverno dell'ente da parte del corpo accademico)» (Corte cost., 9 novembre 1988, n. 1017).

L'autonomia universitaria — che è autonomia organizzativa, contabile, didattica e scientifica — rischia di essere pregiudicata da una norma che preclude, invece, proprio alle Università ogni decisione sulla permanenza in servizio del proprio personale docente.

In tal modo, la disparità di trattamento tra categorie di pubblici dipendenti (i professori e ricercatori universitari rispetto al restante personale pubblico) viene a tradursi in una disparità di trattamento anche tra i relativi enti di appartenenza, negandosi proprio alle Università, titolari di un'autonomia funzionale costituzionalmente garantita, ogni margine di autonomo apprezzamento.

9. Un ulteriore profilo di irragionevolezza deriva dalla violazione del principio della sicurezza giuridica e di tutela del legittimo affidamento maturato in capo ai professori e ricercatori universitari per effetto della previgente normativa.

La Corte costituzionale ha già avuto occasione di affermare che nel nostro sistema costituzionale non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano 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.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, rappresenta, tuttavia, condizione essenziale che tali disposizioni non trasmodino 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 (*cf.* sentenze n. 236 e n. 24 del 2009; n. 11 del 2007; n. 409 del 2005; n. 446 del 2002; n. 416 del 1999, n. 360 del 1995, n. 573 del 1990, n. 822 del 1988 e n. 349 del 1985).

Il principio del legittimo affidamento, in particolare, deve ritenersi violato (con conseguente incostituzionalità della legge per violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza), nel caso in cui la nuova norma incida, con una disciplina peggiorativa, su aspettative giuridicamente qualificate, che siano pervenute ad un livello di consolidamento così elevato da creare, appunto, quell'affidamento costituzionalmente protetto nella conservazione del pregresso trattamento.

Nel caso di specie, l'art. 25, legge n. 240 del 2010 sembra tradire il principio del legittimo affidamento nella misura in cui prevede che la disciplina da esso introdotta si applichi indistintamente a tutti i, professori e ricercatori universitari, anche a quelli che, come il ricorrente, per molti anni hanno fatto affidamento su una disciplina che consentiva il mantenimento in servizio per un ulteriore biennio: inizialmente a semplice richiesta, e poi, in seguito alle modifiche introdotte dall'art. 72, comma 7, decreto-legge n. 112 del 2008, previa valutazione discrezionale dell'Amministrazione.

Al momento dell'entrata in vigore della norma censurata, il ricorrente era in procinto di iniziare il biennio di prolungamento, tanto che era già stato autorizzato in tal senso con decreto rettorale adottato sulla base della originaria disciplina dell'art. 16 d.lgs. n. 503 del 1992. Egli, pertanto, può ritenersi titolare non di una aspettativa di mero fatto, ma di una aspettativa giuridicamente rilevante, ormai pervenuta, per effetto del tempo trascorso e del provvedimento di autorizzazione al trattenimento in servizio già adottato, ad un livello di consolidamento tale da creare un legittimo affidamento.

Sotto tale profilo, l'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella misura in cui esclude dalla nuova disciplina soltanto i beneficiari di un provvedimento di mantenimento in servizio che abbia già iniziato a produrre effetti, opera una irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche, tutte comunque caratterizzate da un legittimo affidamento nel prolungamento biennale del rapporto.

10. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 240 del 2010, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Per l'effetto, vanno trasmessi alla Corte costituzionale gli atti del giudizio sospeso con ordinanza pronunciata in data odierna.



P.Q.M.

Visti gli art. 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale di cui in parte motiva.

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2011.

Il Presidente: CORAGGIO

L'estensore: GAROFOLI

12C0165

N. 79

*Ordinanza del 29 febbraio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto
sul ricorso proposto da Pam Panorama Spa contro Comune di Treviso ed altri*

Commercio - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio - Previsione dell'osservanza delle chiusure domenicali e festive e di limitate deroghe alla stessa in limitate ipotesi - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Lesione del principio di tutela della concorrenza - Violazione della sfera di competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

- Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3.
- Costituzione, artt. 41, 117, comma secondo, lett. e) e lett. m).

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 73 del 2012, proposto da:

Pam Panorama S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Angela Turi, Pier Vettor Grimani, Giorgio Ruderì, con domicilio eletto presso Pier Vettor Grimani in Venezia, S. Croce, 466/G;

Contro Comune di Treviso, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Antonello Coniglione, Giampaolo De Piazzi, domiciliata per legge in Venezia, S. Marco, 4091;

Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv. Ezio Zanon, Luisa Londei, domiciliata per legge in Venezia, Cannaregio, 23;

E con l'intervento di ad opponendum:

Filcams Cigl, Fisascat Cisl, Uiltucs Uil, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio Franciosi, con domicilio presso la Segreteria del T.A.R., ai sensi dell'art. 25 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104;

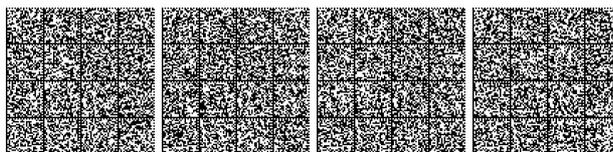
Per l'annullamento dell'ordinanza sindacale del 30 dicembre 2011, prot. n. 43, limitativa della possibilità di apertura domenicale degli esercizi commerciali al dettaglio;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Treviso e di Regione Veneto;



Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2012 il dott. Giuseppe Di Nunzio e uditi per le parti difensori P.V. Grimani e G. Roderi per la parte ricorrente, A. Coniglione per il comune di Treviso, L. Londei e E. Zanon per la Regione del Veneto, A. Franciosi per gli intervenienti ad opponendum;

1. Parte ricorrente — appartenente al settore della grande distribuzione — impugna l'ordinanza sindacale in oggetto, in quanto limitativa della possibilità di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali al dettaglio per l'anno 2012.

2. A seguito del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. Decreto Salva Italia), convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha modificato l'art. 3, comma 1°, lett. d)-bis, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, emanato ai sensi dell'ordinamento comunitario sulla concorrenza, «...al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2°, lett. e) ed m), della Costituzione, le attività commerciali... sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:...d)-bis) il rispetto degli orari di apertura e chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura settimanale dell'esercizio;...».

Successivamente alla nuova legge statale è intervenuta la legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 che, all'art. 3, ha previsto lo stesso tipo di limitazione agli orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio preesistente alla novella legislativa statale. In particolare ha previsto che tali attività «osservano la chiusura domenicale e festiva» (art. 3, comma 2°) e che «derogano all'obbligo di chiusura domenicale e festiva di cui al comma 2°» in limitate ipotesi determinate, nonché, in via sperimentale, in ulteriori ipotesi (art. 3, commi 4°, 6° e 7°).

Il Comune di Treviso, con il provvedimento gravato, ha dato attuazione al suddetto art. 3 della l.r. 27 dicembre 2011, n. 30.

3. Causa petendi del ricorso, esaminato in fase cautelare, è la necessità di annullare, previa sospensiva, l'impugnata ordinanza sindacale prescindendo dalla legge regionale del Veneto n. 30 del 27 dicembre 2011 o disapplicandola ovvero rimettendo la questione della sua costituzionalità alla Corte costituzionale.

3.1. Sotto il profilo della rilevanza dell'eccezione di incostituzionalità, il Collegio osserva innanzitutto come il principio di gerarchia delle fonti normative nazionali non consenta di prescindere da una legge regionale contraria a una legge statale quando la prima è successiva alla seconda, come sovviene nella fattispecie concreta.

In secondo luogo, non è possibile disapplicare la legge regionale interna per contrasto coi principi del diritto comunitario, in quanto — a parte altre considerazioni — la disapplicazione sarebbe possibile solo nei confronti di una norma comunitaria self-executing, ipotesi che qui non ricorre.

Profili di illegittimità per vizi formali, quali insufficienze di motivazione, oltre che sprovvisti di *fumus boni iuris*, sarebbero comunque logicamente subordinati al predetto nucleo della causa petendi.

La questione di costituzionalità è quindi rilevante perché sarebbe possibile e necessario annullare l'ordinanza sindacale impugnata se la Corte costituzionale annullasse, *in parte qua*, l'art. 3 della l.r. n. 30/11.

3.2. Si tratta ancora di stabilire se la questione di costituzionalità sia, oltre che rilevante, anche non manifestamente infondata.

Alla luce del dettato normativo e della giurisprudenza costituzionale (cfr C. cost. n. 18 del 23 gennaio 2012; n. 150 del 18 aprile 2011; n. 288 del 4 ottobre 2010) e amministrativa (cfr C.d.S., Sez V, 29 novembre 2011, n. 6297), da una parte, la questione — della quale si controverte — dei limiti dell'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali rientra in astratto nella potestà legislativa residuale regionale di cui all'art. 117, comma 4°, quale materia del «commercio»; d'altra parte, tuttavia, la stessa questione, rientra in astratto anche nella legislazione esclusiva dello Stato ove incida sulla «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, comma 2°, lett. e) Cost. o sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» di cui all'art. 117, comma 2°, lett. m) Cost.

In concreto, la legge statale in esame ha espressamente fatto riferimento, nel liberalizzare le aperture domenicali e festive, alle citate lett. e) ed m) dell'art. 117, comma 2°, Cost., mentre la successiva legge regionale — come si è visto — ha essenzialmente mantenuto fermo il regime precedente di divieto di apertura domenicale e festiva, con l'evidente conseguenza di incidere sul confronto concorrenziale tra imprese più o meno strutturate, o semplicemente intenzionate, in relazione all'esercizio dell'iniziativa economica in tali giorni e di incidere, altresì, sui livelli di prestazioni di beni e servizi disponibili per i consumatori ed utenti.

La giurisprudenza sopra citata ha invero riconosciuto che la potestà legislativa residuale regionale in materia di commercio possa estendersi alla disciplina degli orari e giorni di apertura degli esercizi, affinché non sia svuotata di un contenuto essenziale, ma con il limite di potere incidere sulla tutela della concorrenza e sui livelli di prestazioni minime in modo da aumentarli, sia pure indirettamente e marginalmente, e non invece in modo da comprimerli rispetto alla disciplina esclusiva statale, così come effettuato con l'art. 3 della l.r. n. 30/11.



Più precisamente, la nuova legislazione statale ha liberalizzato, in attuazione dei ripetuti principi costituzionali, le aperture domenicali e festive degli esercizi commerciali, perdurando solo la possibilità di restrizioni eccezionali derivanti dalla necessità di attuare diversi principi costituzionali e comunitari, peraltro espressamente richiamati dall'art. 31, comma 2°, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, ove ammette derogatoriamente limiti «connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

La sopravvenuta legislazione regionale ha invece invertito la regola in eccezione, stabilendo — con incisione negativa sulla tutela della concorrenza, sui livelli essenziali di prestazioni e sull'iniziativa economica — l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo ipotesi derogatorie specificatamente indicate.

Il Collegio reputa dunque che la disciplina dettata dall'art. 3 della legge regionale n. 30/2011 presenti profili non manifestamente infondati di contrasto con gli artt. 41 e 117, comma 2°, lett. e) ed m), Cost.

4. Per quanto esposto, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 in relazione agli artt. 41 e 117, comma 2°, lett. e) ed m) della Costituzione.

Con separata ordinanza resa all'esito dell'odierna camera di consiglio, è già stata disposta, in accoglimento provvisorio dell'incidente cautelare, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato fino alla decisione, da parte della Corte costituzionale, della questione di legittimità costituzionale (cfr. C.d.S., A.P., ord. 20 dicembre 1999, n. 2) ed è stato rinviato l'esame ulteriore della domanda cautelare alla camera di consiglio che sarà fissata dopo la comunicazione di detta decisione (cfr. Corte costituzionale 18 giugno 1997, n. 183).

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, nonché 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 41 e 117, comma 2°, lett. e) ed m), della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Regione Veneto e sia comunicata al Presidente del Consiglio Regionale del Veneto.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2012.

Il Presidente, estensore: DI NUNZIO

12C0166

N. 80

*Ordinanza del 27 gennaio 2012 emessa dalla Corte d'appello di Taranto
nel procedimento civile promosso da Scanferlin mario e Veneto Banca soc. coop. p.a.
(n. q. di incorporante di Cofito spa) contro Consob*

Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Sanzioni amministrative pecuniarie comminate dalla CONSOB - Confisca obbligatoria degli strumenti finanziari movimentati attraverso l'operazione sorretta da abuso informativo o del loro equivalente economico - Possibilità, per l'autorità amministrativa prima e per il giudice investito dell'opposizione poi, di graduare anche tale misura in rapporto alla gravità in concreto della violazione commessa - Mancata previsione - Irragionevolezza della sanzione in tal modo comminata - Violazione del principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria rispetto alla concreta gravità della violazione - Riproposizione di questione già dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale [con sentenza n. 186 del 2011].

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, art. 187-sexies, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 27.



LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado d'appello iscritta al n. 195/2010 del ruolo generale, promossa da: Scanferlin Mario e Veneto Banca soc. coop. p. a., quest'ultima nella sua qualità di incorporante di Cofito - Compagnia Finanziaria Torinese s.p.a., con sede in Montebelluna, in persona del legale rappresentante, entrambi elettivamente domiciliati in Torino, presso l'avvocato Vittorio Ferreri, che li rappresenta e difende, in unione con gli avv. Cesare Zaccone e Giorgio De Nova, in forza di procure speciali alla lite in calce all'istanza di riassunzione depositata il 12 ottobre 2011; parte attrice in opposizione;

Nel contraddittorio di Consob - Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, in persona del presidente e legale rappresentante Lamberto Cardia, elettivamente domiciliata in Torino, presso l'avvocato R. Paparo, rappresentata e difesa dagli avvocati F. Biagianti, M.L. Ermetes e P. Palmisano, che lo rappresentano e difendono in forza di procura speciale alla lite in margine alla comparsa costitutiva; parte convenuta in opposizione;

Con l'intervento del pubblico Ministero in persona del sostituto Procuratore generale dott.ssa Mirella Prevete; parte interventuta in causa -

trattenuta a decisione all'udienza del 27 gennaio 2012.

Ragioni di fatto e di diritto

§ 1. Con deliberazione n. 17.118 in data 30 dicembre 2009 la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) irrogava al sig. Mario Scanferlin e alla Cofito s.p.a. determinate sanzioni amministrative in relazione ad una ravvisata fattispecie di abuso di informazioni privilegiate, quale prevista dall'art. 187-bis del t.u.f. (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58).

Detta violazione era ravvisata considerando che:

tra il 31 maggio 2005 e il 6 giugno 2005 il predetto sig. Mario Scanferlin, per conto di Cofito s.p.a., disponeva l'acquisto, di un milione di azioni Mediobanca;

in data 9 giugno 2005 egli disponeva l'acquisto di ulteriori 300.000 azioni di detta società;

Mario Scanferlin era amministratore di Cofito s.p.a., società controllante di Banca Intermobiliare di Investimenti e Gestioni S.p.A.;

gli acquisti di titoli azionari in questione erano stati posti in essere poco prima che detta banca Intermobiliare di Investimenti e Gestioni S.p.A. effettuasse massicci acquisti di azioni Mediobanca in esecuzione di importanti ordini conferiti dai signori Danilo Coppola e Luigi Zunino, rispettivamente per conto di Gruppo Coppola s.p.a. e di Domus Fin Luigi Zunino s.n.c., operazioni idonee ad influire sulle quotazioni dei titoli oggetto delle negoziazioni;

sin da prima dell'inizio del mese di giugno 2005 l'informazione relativa al fatto che i signori Coppola e Zunino stavano per conferire detti importanti ordini di acquisto di azioni Mediobanca costituiva un'informazione privilegiata ai sensi dell'art. 181 comma 1 del decreto t.u.f.

gli acquisti di titoli Mediobanca effettuati dal signor Mario Scanferlin, come innanzi indicati, erano stati effettuati utilizzando l'informazione privilegiata suddetta;

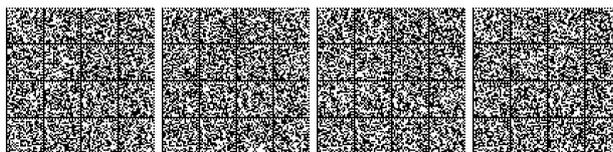
essi erano successivamente oggetto di disinvestimento con un profitto realizzato di euro 1.407.505 al netto delle commissioni.

Al signor Mario Scanferlin era applicata la sanzione amministrativa pecuniaria di € 1.800.000, oltre alla sanzione amministrativa accessoria prevista dall'articolo 187-*quater* del t.u.f. per la durata di mesi sei.

La sanzione amministrativa pecuniaria era applicata al signor Mario Scanferlin in via diretta, quale autore della violazione, ai sensi dell'articolo 187-*bis* del t.u.f., ed alla Cofito s.p.a. veniva ingiunto di pagare il medesimo importo in qualità di obbligato in solido ai sensi dell'articolo 6 comma 3 della legge 24/11/89 n. 681.

Inoltre analoga sanzione amministrativa, di euro 1.800.000, era applicata anche alla predetta Cofito s.p.a. ai sensi dell'art. 187-*quinquies* del t.u.f., in qualità di ente nell'interesse del quale la violazione era stata commessa.

Infine la delibera disponeva, ai sensi dell'articolo 187-*sexies* del t.u.f., la confisca di titoli azionari e obbligazionari pari alla somma del controvalore dei titoli azionari Mediobanca oggetto delle movimentazioni ritenute sorrette da abuso di informazione privilegiata e del profitto conseguito.



La confisca era disposta facendo riferimento al precedente provvedimento di sequestro che era stato disposto da Consob con delibera n. 17.090 del 9 dicembre 2009 ed era stato eseguito con verbale della G. di F. in data 15 dicembre 2009.

La delibera testé citata così testualmente disponeva:

«È disposto il sequestro di somme di denaro, strumenti finanziari o altri beni anche immobili di pertinenza di Cofito s.p.a. fino alla concorrenza del valore del prodotto dell'illecito alla medesima contestato pari a € 20.723.331».

L'importo così determinato rinviene dalla somma dei seguenti addendi: euro 19.255.857, pari alla somma impiegata per gli acquisti delle azioni Mediobanca effettuati con abuso di informazione privilegiata; euro 1.467.474, pari al differenziale positivo conseguito all'atto della rivendita delle medesime azioni, rivendita che era avvenuta tra il 10/06/2005 al 25/07/2005 per il prezzo complessivo di 20.723.331.

Il sequestro era eseguito presso la Banca Intermobiliare di Investimenti e Gestioni S.p.A. con sede in Torino, su valori di proprietà di Cofito s.p.a.

Erano sottoposti a sequestro, sul dossier titoli numero 1/12 esistente presso detta banca con intestazione a Cofito s.p.a., i seguenti valori mobiliari:

obbligazioni convertibili BIM 2005 - 29/07/2015, per valore nominale di euro 15.001.530 e controvalore indicato di euro 13.312.333,22;

azioni Banca Intermobiliare di Investimenti e Gestioni per un valore nominale di euro 2.454.443 e controvalore determinato in euro 7.410.945,19.

§ 2. Avverso tale deliberazione era proposta opposizione per la cui trattazione si teneva udienza dinanzi a questa Corte in data 17 settembre 2010. All'esito la Corte provvedeva con sentenza non definitiva e con separata ordinanza.

Con la sentenza non definitiva la Corte respingeva l'opposizione limitatamente ai capi nn. 1 e 2 della delibera, vale a dire ai capi concernenti tutte le sanzioni irrogate, con la sola esclusione della confisca amministrativa. Disponeva procedersi oltre in relazione alla impugnazione relativa al capo 3, concernente, appunto, la disposta confisca.

Con la separata ordinanza la Corte riteneva e dichiarava rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale che era stata sollevata dagli opposenti in relazione all'istituto della confisca amministrativa che veniva in rilievo.

La Corte pronunciava (e leggeva all'esito della pubblica udienza) l'ordinanza che testualmente si riporta:

«[...] Vista la propria sentenza non definitiva, pronunciata in data odierna, e provvedendo all'ulteriore corso della causa in relazione alla opposizione concernente il capo n. 3 della delibera, con il quale è disposta la confisca di titoli azionari e obbligazionari per un controvalore di euro € 20.723.331, ai sensi dell'articolo 187-*sexies* del d.lgs. n. 58/98 (t.u.f.);

«osserva:

«La Consob ha disposto la confisca di cui sopra avendo applicato, nei confronti di Mario Scanferlin e della COFITO s.p.a., la sanzione amministrativa pecuniaria di € 1.800.000 ciascuno, rispettivamente per la violazione degli articoli 187-*bis* e 187-*quinquies* del testo unico, per abuso di informazione privilegiata. Tale confisca ha per oggetto il "il valore economico delle azioni costituente il prodotto dell'illecito contestato, equivalente alla somma dei valori dei beni utilizzati e del profitto conseguito" ed ingloba sia il valore corrispondente alla somma di denaro impiegata per acquistare le azioni, pari a euro 19.255.857, sia il profitto realizzato dalla rivendita delle azioni stesse, pari a euro 1.467.474.

«Le parti opposenti propongono uno specifico motivo di opposizione avverso tale capo della delibera. Esse dubitano della legittimità costituzionale della disposizione di legge applicata, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Carta fondamentale.

«La Corte ritiene che la questione così sollevata sia rilevante in quanto, essendo ravvisabili gli estremi della contestata violazione, come ritenuto con sentenza non definitiva pronunciata in data odierna, risulta obbligatoriamente applicabile la confisca in questione, non solo con riferimento al profitto dell'illecito amministrativo, ma anche con riferimento al prodotto ed ai beni utilizzati per commettere l'illecito stesso.

«Il comma secondo dell'articolo 187-*sexies*, citato, prevede che qualora non sia possibile eseguire la confisca in modo diretto, questa debba essere obbligatoriamente sostituita dalla confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente.

«Ad avviso della Corte non è sostenibile un'interpretazione restrittiva, che consenta di escludere siffatta confisca, con particolare riferimento ai beni e comunque ai mezzi economici corrispondenti non già al profitto dell'illecito, ma anche al controvalore dei titoli che sono stati movimentati nell'ambito della condotta ritenuta di rilievo.



«Nel caso di specie, ciò comporta che per una violazione che ha determinato un profitto di € 1.467.474, sia disposta la confisca di titoli e comunque valori mobiliari per euro 20.723.331.

«L'eccezione sollevata dalla difesa appare non manifestamente infondata, con particolare riferimento alla obbligatorietà della confisca in questione, sotto entrambi i profili dedotti.

«Nonostante si tratti di previsione a titolo di confisca, e quindi istituita nei termini di una misura in senso lato preventiva, è palese che la conseguenza a cui l'ordinamento in tal modo perviene riveste un carattere sostanzialmente sanzionatorio.

«È affatto palese la sproporzione che il sistema in tal modo introduce fra l'entità, pur rilevante, della sanzione amministrativa edittale e questa ulteriore conseguenza sanzionatoria, che finisce per essere totalmente disancorata da parametri riferibili alla gravità in concreto della fattispecie e non consente al giudice alcuna graduazione, analoga a quella che è invece al medesimo demandata in relazione alla determinazione in concreto della sanzione in senso proprio.

«Occorre ad avviso della Corte tenere anche conto del dato fattuale che evidenzia come, nella particolare materia, sia non infrequente il caso in cui al conseguimento di un profitto non particolarmente ingente faccia da corredo l'utilizzazione di mezzi economici, in definitiva di valori da confiscare obbligatoriamente, per importi invece molto consistenti e, soprattutto, totalmente disancorati dal rapporto proporzionale con il profitto stesso.

«Tutto ciò induce a riconoscere non manifestamente infondata l'eccezione sollevata, sia sotto il profilo della palese irragionevolezza della sanzione che viene in tal modo comminata, rilevante ex articolo 3 Cost., sia in relazione al principio di proporzionalità enucleabile dall'articolo 27 della Carta fondamentale.

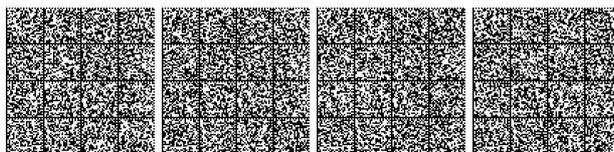
«Non si ritiene fondata l'obiezione che fa leva sul riferimento specifico al sistema sanzionatorio penale di quest'ultima disposizione, giacché la garanzia costituzionale sembra più ampiamente riferibile alla proporzionalità della risposta sanzionatoria ordinamentale, da intendersi nella sua portata sostanzialmente punitiva, al di là dello specifico riferimento alla applicabilità della medesima per il tramite del processo penale.

«p.q.m. la Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 187-*sexies*, commi 1 e 2, del d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58, in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui dispone che l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste dal medesimo capo del decreto legislativo, importi sempre la confisca del prodotto, del profitto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito e che, ove la confisca non possa essere eseguita direttamente, essa debba avere obbligatoriamente su «denaro, beni o altre utilità di valore equivalente».

Erano disposti i conseguenti provvedimenti e in particolare la sospensione del giudizio.

§ 3. La Corte Costituzionale provvedeva con sentenza pronunciata in data 7 giugno 2011, depositata in data 10 giugno 2011.

La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata. Osserva in particolare che nel motivare circa la non manifesta infondatezza della questione, la Corte rimettente sembra ravvisare la possibile lesione costituzionale nel sensibile divario che, in materia di abusi di mercato, può non di rado sussistere fra profitto conseguito e i mezzi economici impiegati nella operazione illecita. La Corte costituzionale osserva che il giudice rimettente addebita il risultato, ritenuto possibilmente lesivo dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, precipuamente al fatto che la misura sanzionatoria non consente al giudice alcuna graduazione, analoga a quella che gli è invece demandata circa la determinazione della sanzione in senso proprio. Ciò premesso, la Corte costituzionale osserva conclusivamente che l'intervento in tal modo ad Essa richiesto «resta dunque oscuro sia quanto all'oggetto che quanto al contenuto», così proseguendo: «[...] sotto il primo profilo non si comprende, cioè, se la declaratoria di illegittimità costituzionale debba concernere - secondo il rimettente - tutte le entità cui si riferisce la norma denunciata ovvero solo il prodotto e i beni strumentali ovvero ancora esclusivamente tali ultimi beni. Sotto il secondo profilo, non emerge, del pari, in modo univoco se venga richiesta a questa Corte una pronuncia ablativa, che rimuova puramente e semplicemente la speciale ipotesi di confisca di cui si discute (con l'effetto di riportare la fattispecie nell'ambito della disciplina generale della confisca amministrativa di cui all'articolo 20 comma 3 della legge 24 novembre 1981 n. 689, recante modifiche al sistema penale); o se si auspichi, invece, una pronuncia a carattere additivo manipolativo che attribuisca - all'autorità amministrativa prima e al giudice poi - il potere di graduare la misura ablativa contemplata dalla nonna censurata, escludendone in tutto o in parte l'applicazione allorché essa appaia, in concreto, sproporzionata rispetto alla gravità dell'illecito».



§ 4. Con ricorso depositato in data 12/10/2011 il sig. Mario Scanferlin e Veneto Banca soc. coop. p. a., quest'ultima nella sua qualità di incorporante di Cofito - Compagnia Finanziaria Torinese s.p.a., hanno proposto istanza di riassunzione del processo chiedendo sia fissata una nuova udienza.

Preso atto di quanto la Corte costituzionale ha ritenuto e deciso, i riassunti chiedono che la Corte rimetta nuovamente la questione al Giudice della legge formulando nuovamente il quesito che propone nei seguenti termini:

«dichiarare illegittimo l'art. 187-*sexies* primo comma del decreto legislativo 58/1998 nella parte in cui dispone la confisca obbligatoria dei beni utilizzati per commettere l'illecito amministrativo per contrasto con l'articolo 3 Cost., per palese irragionevolezza della sanzione costituita dalla confisca obbligatoria dei beni strumentali, e per la mancanza di un qualsiasi rapporto tra il valore dei beni suscettibili di confisca ed il profitto realizzato; e con l'articolo 27 Cost., in relazione al principio di proporzionalità della sanzione stessa, che viene invece determinata in modo automatico e si rivela, pertanto, totalmente disancorata dai parametri riferibili alla gravità in concreto della fattispecie e delle valutazioni del giudice».

È stata fissata l'udienza odierna. Il procuratore generale, già intervenuto nella precedente fase, ha depositato un nuovo atto di intervento. Parte Consob all'udienza ha concluso insistendo per il rigetto totale dell'opposizione.

§ 5. La Corte ritiene che le ragioni poste a fondamento della propria precedente ordinanza non siano venute meno ed al riguardo non può che richiamarne la motivazione, con le doverose precisazioni che seguono.

In ossequio a quanto opinato e deciso dal Giudice delle leggi si deve precisare il *petitum* che è onere del giudice rimettente la questione alla Corte costituzionale di formulare.

Come si è già notato nella precedente ordinanza, vengono in rilievo sia il comma 1 sia il comma 2 dell'articolo 187-*sexies* del t.u.f. Il primo prevede la - Corte d'Appello di Torino - sez. 1a civile - 185/2010 v.g. - pag. 10 di 15 confisca obbligatoria, e quindi senza alcuna facoltà discrezionale né nell'*an* né nel *quantum*, "del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo". Il secondo comma prevede che quando non sia possibile eseguire la confisca a norma del primo comma essa "può avere ad oggetto somme di denaro beni o altre utilità di valore equivalente". Ad avviso della Corte, l'interpretazione del combinato disposto dei due commi non consente di ritenere, nel caso in cui i beni utilizzati per commettere la violazione siano rappresentati dagli strumenti finanziari movimentati nella operazione ed essi, come di norma accade, siano stati successivamente rivenduti, con il realizzo del profitto illecito, che la confisca per equivalente sia semplicemente facoltativa. Il combinato disposto dei due commi non lascia ragionevolmente revocare in dubbio l'affermazione che la confisca per equivalente sia obbligatoria qualora si tratti di valori mobiliari non più nella disponibilità dell'autore della violazione, giacché una diversa conclusione, ancorché in ipotesi formalisticamente ancorabile all'utilizzo del verbo "può" solo nel secondo comma, svuoterebbe di significato la chiara ed imperativa previsione della obbligatorietà di cui al primo comma.

Nel caso di abuso di informazioni privilegiate, non sembra poi neppure revocabile in dubbio l'affermazione che la nozione di "beni utilizzati per commettere la violazione" debba includere gli "strumenti finanziari" oggetto delle operazioni illecite di acquisto, vendita o analoghe, quali previsti dall'articolo 187-*bis* comma uno lettere *a)* e *c)*. Ne consegue che correttamente e doverosamente la Consob ha provveduto al sequestro di titoli e valori mobiliari nella disponibilità di Cofito per un controvalore equivalente non solo al profitto conseguito (differenziale positivo tra il prezzo di vendita e precedente prezzo di acquisto delle azioni Mediobanca) ma anche al numerarlo impiegato all'origine per l'acquisto risultato poi illecitamente vantaggioso. Da tale correttezza e doverosità consegue anche in modo evidente la rilevanza della questione. Con altrettanta doverosità, dal pronunciato rigetto, con la sentenza non definitiva, dell'opposizione per i capi attinenti agli aspetti più propriamente sanzionatori e soprattutto in relazione alle questioni attinenti alla sussistenza della violazione amministrativa, consegue che la Corte dovrebbe rigettare anche i motivi attinenti alla confisca, anche con riferimento all'intero controvalore dei titoli Mediobanca movimentati, al momento del loro acquisto, e non solo al controvalore del profitto conseguito alla loro rivendita. Ciò significa applicare la norma della cui legittimità costituzionale si dubita.

Occorre per altro precisare che la questione in tanto appare non manifestamente infondata in quanto esclusivamente riferibile non già al profitto illecito, ma ai beni utilizzati per commettere la violazione ovvero, nel caso di avvenuta alienazione, al relativo controvalore. Pare evidente che per la parte che attiene alla confisca del profitto, anche per equivalente, le perplessità circa una possibile lesione costituzionale non abbiano ragion d'essere.

Quanto però alla confisca dei titoli movimentati o dell'equivalente, pare alla Corte che il pericolo di lesione costituzionale permanga integralmente.

Non è innanzi tutto revocabile in dubbio che gli "strumenti finanziari" che siano movimentati in modo rilevante ai sensi delle previsioni di cui alle lettere *a)* e *c)* dell'art. 1 dell'art. 187 t.u.f. non possano sfuggire alla inclusione nella nozione di "beni utilizzati" per commettere l'abuso, di cui l'art. 187-*quater* prevede la confisca obbligatoria (ed il successivo comma quella per equivalente).



Non si può che ribadire che data la tipologia della violazione, che consiste di norma nell'effettuazione di operazioni su titoli allo scopo di conseguire un utile differenziale, ciò che veramente realizza la lesione del bene interesse che la norma intende tutelare non è la movimentazione del denaro o dei valori mobiliari (o, più genericamente, secondo la previsione dell'art. 187-*bis*, gli "strumenti finanziari") in sé considerati, né, tantomeno, la relativa proprietà o possesso in capo al responsabile della violazione, ma il conseguimento del differenziale positivo e cioè dell'utile illecito. E questo utile illecito di norma viene conseguito mediante l'impiego di valori economici molto superiori, collegati bensì da un vincolo di proporzionalità (meramente) aritmetica rispetto all'utile illecito conseguito, ma non certo di proporzionalità in termini di ragionevolezza della risposta sanzionatoria rispetto alla gravità dell'illecito compiuto. Anzi, di norma, proprio il rilievo che i profitti di borsa conseguono alle variazioni marginali dei valori implicati, induce a considerare come regola che a movimentazione ingente corrisponda un profitto consistente in una frazione molto piccola di detti valori.

Né si può ragionevolmente sostenere che il valore economico in tal modo impiegato e momentaneamente immobilizzato rappresenti di per sé stesso una valenza negativa in termini di prevenzione generale o speciale, meritevole, per la sua stessa esistenza nella disponibilità e nel patrimonio del responsabile della violazione, di ablazione o di sanzione.

Sembra dunque ineludibile la conclusione che laddove la norma prevede, giova ribadire, non già la confisca del profitto, ma la confisca dei valori mobiliari impiegati per commettere l'operazione inquinata dall'abuso informativo, ovvero, nella impossibilità per avvenuta alienazione, dell'equivalente, essa finisca per avere una indubbia valenza sanzionatoria, che non solo si affianca alla sanzione amministrativa vera propria, ma non può essere neppure graduata, a differenza di quella, in rapporto alla gravità in concreto dell'illecito commesso.

Vengono dunque in rilievo sia l'art. 3 della Costituzione, giacché la norma impone di applicare la confisca senza consentire alcuna verifica di proporzionalità con il disvalore o la pericolosità della detenzione del bene economico che viene ablatato, sia l'art. 27, nella parte in cui esige la ragionevolezza e la non arbitrarietà della risposta sanzionatoria rispetto alla gravità in concreto, soggettiva ed oggettiva, della violazione commessa.

Alla stregua di questi rilievi, la Corte ravvisa conclusivamente, - pur fattasi doverosamente ed adesivamente carico degli autorevoli rilievi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza già nel caso pronunciata, - la rilevanza e la non manifesta infondatezza della eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo 187-*sexies* commi 1 e 2 del t.u.f. (d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58), per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui detti commi dispongono obbligatoriamente, nel caso di violazione di cui all'articolo 187-*bis* del medesimo d.lgs., la confisca degli strumenti finanziari movimentati attraverso l'operazione che risulta compiuta in violazione della norma, o del loro equivalente economico, senza consentire all'autorità amministrativa prima e al giudice investito dell'opposizione poi di graduare anche tale misura in rapporto alla gravità in concreto della violazione commessa.

P.Q.M.

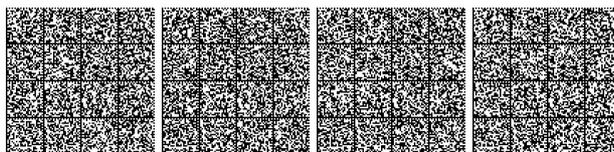
Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 187-*sexies* commi 1 e 2 del t.u.f. (d.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58), per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui detti commi dispongono obbligatoriamente, nel caso di violazione di cui all'articolo 187-*bis* del medesimo d.lgs., la confisca degli strumenti finanziari movimentati attraverso l'operazione che risulta compiuta in violazione della norma, o del loro equivalente economico, senza consentire all'autorità amministrativa prima e al giudice investito dell'opposizione poi di graduare anche tale misura in rapporto alla gravità in concreto della violazione commessa;*

Dispone la sospensione del giudizio e ordina che la Cancelleria provveda a trasmettere gli atti alla Corte costituzionale e provveda altresì a notificare la presente ordinanza al sig. Presidente del Consiglio dei ministri e Comunicarla ai signori Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, addì 27 gennaio 2012.

Il Presidente: GRIFFEY



N. 81

Ordinanza dell'11 gennaio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Aliverti Emanuela ed altri contro 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) - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Natura regressiva del tributo con riferimento all'indennità speciale, in quanto incidente in minore misura sui magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore sui magistrati con retribuzione complessiva inferiore - Lesione del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, comma 22, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 53, 101 e 104.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1027 del 2011, proposto da: Emanuela Aliverti, Ambrosino Caterina, Anghileri Vittorio, Anelli Franca, Antonelli Elvira, Apostoliti Caterina, Aniello Roberto, Arienti Marcella, Ascione Maurizio, Attardo Antonella Caterina, Baldi Silvia, Barbara Giuseppina, Beccarini Crescenzi Giovanna, Bellerio Barbara, Bellesi Anna, Bernardini Angela Rosaria, Barnazzani Paolo, Bernini Maria Grazia, Bertoja Antonella, Bertolè Viale Laura, Bianchi Alessandro, Bocelli Giuseppe, Bodero Maccabeo Giacomo, Boiti Rosella, Bondi Alessandro, Borrelli Andrea Manlio Massimo, Bossi Piera, Brat Silvia, Brena Maria Teresa, Brusa Gaetano, Busacca Mariarosa, Buttiglione Cristiana, Cairati Laura, Calendino Vinicia, Calò Stefania, Canu Caterina, Cantù Rajnoldi Franco Alberto Maria, Canziani Maria Cristina, Cao Barbara, Caputo Ivana, Carlucci Stefania, Cassano Cicuto Adriana, Castelli Claudio, Cattaneo Anna, Cavalieri Giovanna, Cecchetti Carlo, Centonze Federica, Cernuto Giuseppe, Ceron Ambrogio, Cerqua Luigi Domenico, Chiarentin Arianna, Chiavassa Alba, Cipolla Sara, Ciriaco Isabella, Clerici Mauro, Clivio Nicola, Colombo Valter, Conforti Anna, Consolandi Enrico, Corbetta Giovanna Emanuela, Corbetta Stefano, Corte Antonio, Cosmai Laura Maria, Costi Valeria, Cremona Nicoletta, Crivelli Alberto, Crivelli Carlo Cesare, Croci Massimo, Cucuzza Alessandra, Catalano Maria Elena, D'Addabbo Arianna, D'Ambrosio Carmen, D'Anela Cesira, d'Antona Silvana, D'Arcangelo Fabrizio, D'Elia Carmela, De Benedetto Maria Elisabetta, De Cristofaro Orsola Tosca, De Lucia Gabriella, Deodato Giacomo, de Ruggiero Luigi, de Sapia Cesare, Di Leo Antonio, Di Oreste Anna Maria, Di Plotti Nicola, Domanico Maria Grazia, D'Onofrio Ida, Dossi Giulia, Fadda Mariano, Fazio Giuseppe, Federici Maria Grazia, Ferrari Da Passano Teresa, Ferrari da Grado Letizia, Ferrare) Alfonsa Maria, Ferrero Giovanna Maria Elvira, Fieconi Francesca, Filippi Rossella, Filoni Raffaella, Fontana Daniela Anna Amelia, Formica Lucia Elena, Frojo Stefania, Gaglio Luca, Galioto Marianna, Galli Alessandra, Galli Carla, Gallina Carmela, Gallucci Patrizia, Gandolfi Paola Maria, Gargiulo Luigi, Garrammone Adriana, Gennari Giuseppe, Gentile Giovanna, Gentile Ilaria, Gerli Anna Maria, Ghinetti Andrea Pio Carlo, Giacardi Paolo Maria, Giannelli Cristina, Grassani Francesca, Greco Carlotta, Greco Vincenzina Maria, Grisolia Filippo, Guerrero Nicoletta, Guerriero Pier Angelo, Ichino Giovanna Ada Lucia, Imarisio Natalia, Interlandi Caterina, Isella Maria Vittoria, Laera Laura, La Monica Bianca, Lapertosa Flavio, Laudisio Nicola, Lo Gatto Maria Luisa, Lomazzi Súsanna Claudia Rita, Lombardi Erminia Maria, Macrip-ò Guido, Maiga Marco Maria, Malacarne Maria Chiara, Malaspina Francesco, Mammone Francesca Maria, Mancini Emanuele, Manfredini Enrica Alessandra, Manfrin Gabriella, Mannella Maria Letizia, Mannucci Ilio, Marangoni Claudio,



Marchegiani Nicoletta, Marchiondelli Laura Anna, Marini Ines, Martini Cornelia Gabriella, Martorelli Raffaele, Maticchioni Franco, Mazzeo Rinaldi Antonino, Meyer Elisabetta, Mennuni Maria Gabriella, Merola Giuliana, Mesiano Raimondo, Miccichè Orietta Stefania, Migliaccio Gabriella, Molinari Franca, Mondovì Valentina, Mòrite Margherita, Montoro Assunta, Napoleone Fabio, Negri della Torre Paolo, Nunnari Roberta, Ocello Maria, Ongania Nicoletta, Orsini Grazia, Ortolan Paola, Padova Maria Luisa, Pagano Maria Cristina, Palma Isidoro, Palomba Annalisa, Paluchowski Alida, Palvarini Manuela, Parlato Paola, Pastore Rosaria, Pattumelli Benedetta Chiara Francesca, Pederzoli Loredana, Pellegrino Andrea, Perinu Ilaria, Perozziello Vincenzo, Perrotti Pierluigi, Perulli Luisella, Pirola Andrea, Pirro Balatto Roberto, Politi Massimo, Polizzi Giovanni, Polizzi Rosa Luisa Rita, Ponti Luigia Rosa, Ponzetta Francesco, Poppa Ilio, Pozzetti Maria Cristina, Pugliese Isabella, Pugliese Marina Eleonora Mariapia, Radici Massimiliano, Raineri Carla Romana, Ramondini Elio, Ricciardi Angelo Claudio, Ripamonti Maura, Rispoli Maria Gaetana, Riva Crugnola Elena, Rizzardi Bruna, Rizzi Ada Carla, Roia Fabio, Rollero Giovanni, Rose Giuseppe, Rossato Alessandro, Rossetti Sergio, Rossi Maria Carla, Rota Giacomo, Roveda Cristiana, Ruggiero Massimo, Ruta Gaetano, Salmeri Federico Andrea Maria, Santolini Pierdomenico, Santosuosso Amedeo, Sardoni Brunella, Saresella Walter, Savoia Luisa Alfonsa, Scalise Angela, Scarlini Enrico, Scarzella Fabrizio, Scudieri Manuela, Sechi Elena, Secchi Ersilio, Serafini Giancarla, Simonetti Amina, Sodano Maria Rosaria, Soprano Arturo, Spagnuolo Vigorita Lucia, Spera Damiano, Spetti Anna Maria, Spina Rosario, Spinnler Caterina Maria, Stella Laura Cesira Giuseppina, Storaci Luciano, Tacconi Cesare, Tagliamonte Emanuela, Tarantola Giuseppe, Tavassi Marina, Tontodonati Lucilla, Tranfa Enrico, Troiani Daniela, Trovato Lorella, Turri Giulia, Vanore Giuseppe, Varani Maria Paola, Valdatta Maria Beatrice, Vallescura Gianna, Varanelli Luigi, Vasile Luisa, Veronelli Edoardo Carlo, Vigorelli Alberto Massimo, Visconti Maria Elena, Visonà Stefano, Vitale Francesca, Vitiello Mauro, Vulpio Maria, Zamagni Anna Maria Zoia Cinzia Maria Teresa rappresentati e difesi dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, con domicilio eletto presso Vittorio Angiolini in Milano, via Chiossetto, 14;

Contro Ministero della Giustizia, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Milano, via Freguglia, 1;

Per l'annullamento del diritto al trattamento retributivo spettante senza tener conto delle decurtazioni di cui al comma 22 dell'art. 9 del d.l. 31 marzo 2010 n. 78, come conv. con modificazione in legge 30 luglio 2010 n. 122; nonché di ogni atto presupposto, connesso e comunque consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero della Giustizia;

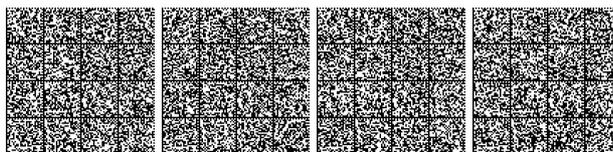
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 ottobre 2011 il dott. Alberto Di Mario e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I ricorrenti, tutti magistrati dell'Ordine giudiziario in servizio presso gli uffici giudiziari che rientrano nella competenza territoriale del T.A.R. di Milano, con il presente ricorso Chiedono il riconoscimento del proprio diritto alla retribuzione, da calcolare senza le decurtazioni di cui ai commi 21 e 22 dell'art. 9 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in L. 30 luglio 2010, n. 122, nonché la condanna dell'Amministrazione ai conseguenti pagamenti, se del caso con ogni accessorio di legge.

2. Essi affidano la predetta pretesa ai seguenti motivi di diritto:

I — “violazione e falsa applicazione del comma 22 dell'art. 9 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, come convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, anche in relazione alla L. 19.2.1981, n. 27; violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 23, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 della Costituzione; irragionevolezza ed illogicità manifeste; eccesso e sviamento di potere”; i ricorrenti ricordano che, secondo la giurisprudenza, anche della Corte Costituzionale, il trattamento economico dei magistrati corrisponde alla «peculiare *ratio* di attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza e di evitare che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (*cf.*, sentenze n. 42 del 1993 e n. 409 del 1995, ordinanza n. 346 del 2008); le misure di taglio del trattamento economico di cui è causa, incidendo in riduzione sulle retribuzioni dei magistrati, si appalesano in contrasto con i principi di certezza e di continuità delle retribuzioni spettanti ai magistrati;

II — “violazione e falsa applicazione del comma 22, primo periodo, dell'art. 9 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, come convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, anche - in relazione alla legge 19 febbraio 1981 n. 27, sotto altro profilo”. Gli istanti precisano che il comma 21 dell'art. 9 ha disciplinato, ai fini del “contenimento delle spese in materia di pubblico impiego”, i “meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato per gli anni 2011, 2012 e 2013”. successivo comma 22, riferendosi più distintamente, al “personale di cui alla legge n. 27/1981” (ossia ai magistrati), ha previsto che “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". Le predette disposizioni, non specificando quali siano i "conguagli" e gli "acconti" (termini relativi e non assoluti) appaiono - secondo la difesa dei ricorrenti - del tutto generiche ed inconcludenti e, come tali, inapplicabili. Di conseguenza, i ricorrenti hanno chiesto che questo Tribunale "accerti" che la predetta disposizione non sarebbe in grado di sortire alcun effetto sul trattamento economico dei magistrati, i cui adeguamenti retributivi devono quindi rimanere inalterati;

III — "illegittimità costituzionale del comma 22, secondo periodo, dell'art. 9 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, come convertito nella L. 30 luglio 2010, n. 122". Detta norma stabilisce che "l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013". In relazione al carattere di questa "indennità speciale" - che costituisce una voce fissa della retribuzione e che presenta carattere ristorativo degli oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività - il taglio su di essa operato sarebbe contrario alla Costituzione, facendo venir meno quella stretta correlazione fra l'indennità in parola e gli specifici e particolari oneri connessi alla funzione giurisdizionale, come da sempre precisato nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa. Ne risulterebbero violati gli artt. 3, 36, 53 e 97 della Costituzione.

Con il ricorso è stata presentata istanza di sospensione degli effetti delle disposizioni contestate.

3. Si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato per le Amministrazioni intime (Presidenza del Consiglio, Ministeri della Giustizia e dell'Economia e delle Finanze), contestando diffusamente ed analiticamente la fondatezza del ricorso.

In particolare, la difesa erariale ha sottolineato come le norme di legge oggetto delle censure avversarie si inseriscano nell'ambito di un complesso di misure volte al contenimento della spesa in materia di impiego pubblico "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", secondo quanto recita il comma 2 dell'art. 9 in esame. Nell'ambito di tale finalità, il legislatore avrebbe legittimamente ritenuto che anche il personale di magistratura dovesse, al pari del restante personale statale, concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso misure che attengono direttamente al rapporto d'impiego e non all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, rispetto alle quali, pertanto, non si ravviserebbe violazione dei principi di autonomia e indipendenza della magistratura, trattandosi, oltretutto, di misure già adottate in precedenti leggi di risanamento.

4. Alla camera di consiglio del 3 maggio 2011, i ricorrenti hanno rinunciato alla domanda cautelare ed il Collegio ha fissato l'udienza di merito per il 18 ottobre 2011.

5. All'udienza pubblica del 18 ottobre 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

6a. Così riassunti i punti di fatto della vicenda sottoposta all'esame di questo Tribunale, il Collegio ritiene utile premettere una breve ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca il presente contenzioso.

Il trattamento economico dei magistrati ordinari, amministrativi e della giustizia militare è disciplinato dalla legge 2 aprile 1979, n. 97, che, con effetto dal 1° gennaio 1979, lo ha rideterminato nella misura indicata, per ciascuna qualifica, nelle tabelle allegate ad essa (lo stipendio tabellare, per l'appunto) e che ha altresì precisato che a tale misura vanno aggiunte le sole indennità integrativa speciale e giudiziaria, quest'ultima, a sua volta, disciplinata dall'art. 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27.

In particolare, gli artt. 11 e 12 della legge n. 97 del 1979, nel testo novellato dall'art. 2 della citata legge n. 27 del 1981, prevedono che: - gli stipendi dei magistrati sono adeguati di diritto, ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi delle voci retributive, esclusa l'indennità integrativa speciale, ottenuti dagli altri pubblici dipendenti (appartenenti alle amministrazioni statali, alle aziende autonome dello Stato, università, regioni, provincie e comuni, ospedali ed enti di previdenza);

la percentuale spettante è calcolata dall'Istituto centrale di statistica rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell'ultimo anno del triennio di riferimento al trattamento economico medio dell'ultimo anno del triennio precedente, ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento;

gli stipendi al 1° gennaio del secondo e del terzo anno di ogni triennio sono aumentati, a titolo di acconto, sull'adeguamento triennale, per ciascun anno e con riferimento sempre allo stipendio in vigore al 1° gennaio del primo anno, per una percentuale pari al 30 per cento della variazione percentuale verificatasi fra le retribuzioni dei dipendenti pubblici nel triennio precedente, salvo conguaglio a decorrere dal 1° gennaio del triennio successivo;



la percentuale dell'adeguamento triennale è determinata entro il 30 aprile del primo anno di ogni triennio con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia e con quello del tesoro; a tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui sopra.

6b. La successiva legge 6 agosto 1984, n. 425, all'art. 3 ha stabilito che dal 1° luglio 1983 la progressione economica degli stipendi dei magistrati si sviluppa in otto classi biennali del 6%, da determinarsi sullo stipendio iniziale di qualifica o livello retributivo, nonché, allo scadere del dodicesimo anno, in successivi aumenti biennali del 2,50%, da calcolare sull'ultima classe di stipendio.

L'art. 51 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, di profonda riforma della disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, nel testo sostituito dall'art. 2 della legge 30 luglio 2007, n. 111, ha confermato integralmente il complesso e risalente sistema determinativo del trattamento stipendiale dei magistrati, precisando espressamente che "continuano ad applicarsi tutte le disposizioni in materia di progressione stipendiale dei magistrati ordinari e, in particolare, la legge 6 agosto 1984, n. 425, l'articolo 50, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, l'adeguamento economico triennale di cui all'articolo 24, commi 1 e 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, della legge 2 aprile 1979, n. 97, e della legge 19 febbraio 1981, n. 27, e la progressione per classi e scatti, alle scadenze temporali ivi descritte e con decorrenza economica dal primo giorno del mese in cui si raggiunge l'anzianità prevista".

Infine, il comma 12 dell'art. 11 dello stesso d.lgs. n. 160 del 2006 ha stabilito che una valutazione negativa della professionalità - alla quale sono sottoposti con cadenza quadriennale tutti i magistrati ordinari, a decorrere dalla data di nomina e fino al superamento della settima valutazione di professionalità - comporta "la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio per un biennio".

La caratteristica fondamentale del trattamento economico dei magistrati è quindi l'esistenza di un sistema automatico di collegamento dell'andamento delle loro retribuzioni con quelle del pubblico impiego, che permette di adeguare l'andamento delle retribuzioni a quello generale delle retribuzioni pubbliche, limitandolo solo alla media degli aumenti e con effetto solo di adeguamento alle variazioni già intervenute.

Questo sistema ha quindi il carattere dell'automaticità e della fonte legale, al fine, ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, "di attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza e di evitare che essi (i magistrati, n.d.r.) siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri", nonché quello di "assicurare la completa autonomia ed indipendenza dei giudici dall'Esecutivo" (*cf.*, Corte Costituzionale, 27 luglio 1995, n. 409; *id.*, 10 febbraio 1993, n. 42; C.d.S., sez. IV, 20.12.2006, n. 1472).

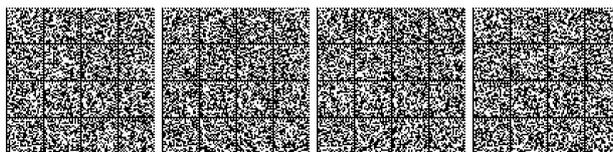
L'effetto di adeguamento delle retribuzioni della magistratura a quelle del pubblico impiego, che questo sistema produce, attua poi i principi costituzionali dell'uguaglianza (art. 3 Cost.) e dell'adeguatezza retributiva (art. 36 Cost.).

Secondo una parte della giurisprudenza la tutela costituzionale del trattamento economico dei magistrati, a differenza di quella degli altri dipendenti pubblici, si estende anche alla misura della retribuzione, in quanto garanzia dell'indipendenza dei magistrati (art. 104 Cost.).

Tale aspetto risulta rafforzato dalla "Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità", atto di soft-law adottato a Strasburgo dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 al fine di originare linee attuative il più possibile omogenee dell'art. 6 della C.E.D.U., la quale specifica, al punto 54, che la loro retribuzione debba essere "commisurata al loro ruolo professionale ed alle loro responsabilità", ed in ogni caso tale da "renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni".

In merito occorre rilevare che non si vuole confondere il problema del «benessere» della magistratura con quello della «indipendenza», in quanto quest'ultima è una virtù morale che non deriva dalla condizione economica; neppure si vuole affermare la necessaria superiorità del trattamento economico della magistratura rispetto ad ogni altra categoria di dipendenti dello Stato; principio, del resto, inaccettabile, perché si basa sulla retorica di un primato della funzione giurisdizionale rispetto agli altri poteri dello Stato, mentre non si può dimostrare, in linea di ragione, che al magistrato, rispetto ad altre categorie di pubblici dipendenti, occorra più squisita o rara cultura, o che su di esso gravi, comparativamente, la soma di più rischiose responsabilità, mentre sarebbe oltraggioso supporre che una maggiore labilità di coscienza renda indispensabile prevenire, con un più favorevole trattamento economico, la trasformazione della magistratura in accolta di corrotti e di concussionari.

Tuttavia la presenza di meccanismi che garantiscano una sostanziale equiparazione degli sforzi richiesti alla magistratura ed alle altre categorie di lavoratori pubblici nei momenti di crisi economica dello Stato resta fondamentale al fine di garantire un sereno esercizio della funzione giurisdizionale e quindi la sua indipendenza.



7. Venendo ora agli effetti della manovra in questione sulle retribuzioni dei magistrati ordinari ricorrenti occorre rilevare che l'art. 9 comma 22 ha previsto:

a) il blocco degli acconti per gli anni 2011, 2012 e 2013 e dei conguagli per il triennio 2010-2012 (comma 22, primo periodo, dell'art. 9);

b) un "tetto" per l'acconto per l'anno 2014 (che non può superare quello dell'anno 2010) ed un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, che sarà determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo pertanto il triennio 2011-2013 (comma 22, primo periodo, dell'art. 9);

c) la riduzione - annualmente progressiva (pari al 15, al 25 e al 32 per cento), nel triennio 2011-2013, dell'indennità giudiziaria di cui all'art. 3 della L. 19.2.1981, n. 27 (comma 22, secondo periodo, dell'art. 9); d) sono stati salvaguardati i meccanismi di "progressione automatica dello stipendio" per gli anni 2011-2013, ossia le classi e gli scatti di carriera (comma 22, quarto periodo, che richiama *ad excludendum* il secondo e il terzo periodo del comma 21 dell'art. 9), così come gli effetti economici delle progressioni di carriera.

Con queste norme il legislatore ha introdotto un regime di eccezione che, senza modificare o abrogare il meccanismo di adeguamento delle retribuzioni dei magistrati, introduce un blocco del sistema di adeguamento, che può trovare una giustificazione solo nella necessità di adeguare le retribuzioni dei magistrati al deterioramento della situazione economica nazionale in modo più veloce rispetto alla riduzione che si avrebbe in via riflessa come conseguenza del blocco delle retribuzioni del pubblico impiego (interventi analoghi sono previsti anche dalla normativa comunitaria: v. CGE, Terza Sezione, 24 novembre 2010 in causa C-40/10).

8. Gli effetti di questa manovra, vista nel suo complesso, sugli stipendi dei magistrati ricorrenti sono rappresentati nella Relazione della Ragioneria Generale dello Stato, depositata in giudizio dai ricorrenti.

Dalla tabella 1 della Relazione risulta chiaramente che si verifica una situazione di sostanziale riduzione della retribuzione del personale di magistratura, in particolare della parte del personale che non usufruisce di avanzamenti di carriera nel periodo considerato (in tal senso v. TAR Trentino Alto Adige, sez. di Trento, ordinanza 14 dicembre 2011 n. 307, punto 11 della motivazione).

9. Per quanto riguarda la legittimità degli interventi legislativi che incidono sul trattamento economico dei magistrati occorre rifarsi alla giurisprudenza costituzionale formatasi sui precedenti interventi limitativi del meccanismo di adeguamento economico giustificati da momenti assai delicati per la vita economico-finanziaria del Paese, caratterizzati dalla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio (v. Corte costituzionale, ordinanza 14 luglio 1999 n. 299).

In tali pronunce la Corte ha affermato che norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza), a condizione che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso.

Occorre quindi verificare se l'intervento in parola risponda ai requisiti che gli interventi derogatori devono avere secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tale esame richiede in primo luogo un confronto con il trattamento riservato alla dirigenza pubblica privatizzata a parità di condizioni economiche e sociali, al fine di verificare la non arbitrarietà dell'intervento nei confronti dei magistrati, sotto forma di irrazionale riparto dei sacrifici fra categorie diverse di cittadini.

9a. A tal fine occorre analizzare il trattamento riservato dall'art. 9 del D.L. 78/2010 in modo specifico ai dipendenti pubblici privatizzati, il quale prevede che:

a) il limite massimo del trattamento economico complessivo dei dipendenti, anche di qualifica dirigenziale non può superare il trattamento "ordinariamente" spettante, per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati e dal conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno (art. 9 comma 1);

b) le progressioni di carriera sono bloccate (art. 9 commi 21 terzo e quarto periodo).

Ne risulta un regime non tanto di blocco stipendiale quanto di raffreddamento della dinamica retributiva, in quanto le eccezioni al blocco sono particolarmente rilevanti e non inusuali, quali qualsiasi mutamento organizzativo che riguardi non solo la struttura nel suo complesso ma anche il singolo dipendente (il c.d. conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno), il pagamento di arretrati, l'attribuzione di emolumenti che abbiano carattere straordinario.



Sebbene le componenti variabili del trattamento accessorio, escluse dai limiti del comma 1 per il loro carattere non fisso e continuativo, abbiano il loro vincolo di incremento nella disciplina del comma 2-bis del medesimo articolo, che va ad incidere sui fondi unici di amministrazione (Corte Conti, Sezioni Riunite di Controllo, deliberazione 2 novembre 2011 n. 56), restano le rilevanti eccezioni del conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno e del pagamento di arretrati.

9.b Venendo a confrontare il trattamento riservato alla magistratura, visto nel suo complesso e per gli effetti che esso produce, rispetto a quello del pubblico impiego privatizzato risulta, a giudizio del Collegio, che i pur legittimi sacrifici richiesti ai primi non rispondono ai canoni individuati dalla giurisprudenza costituzionale (v. Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 1997 n. 245; ordinanza 14 luglio 1999 n. 299) in quanto mentre il personale di magistratura è soggetto ad una riduzione complessiva delle retribuzioni, l'impiego pubblico privatizzato è soggetto ad un blocco "temperato" delle dinamiche retributive. Questo trattamento si palesa arbitrario per l'irrazionale riparto dei sacrifici tra categorie diverse di cittadini e la conseguente disparità di trattamento tra la magistratura ed i lavoratori pubblici privatizzati.

In questo modo, inoltre, il legislatore intacca il meccanismo di adeguamento retributivo ex post alla media degli aumenti del pubblico impiego, portando al disallineamento delle retribuzioni, con conseguente violazione anche dell'indipendenza della magistratura sotto il profilo economico (art. 104 della Costituzione).

Questo risultato e quindi l'arbitrarietà della scelta del legislatore risulta confermata dal riconoscimento al pubblico impiego privatizzato degli arretrati del trattamento economico maturato, mentre ai magistrati ricorrenti è precluso il pagamento del conguaglio della variazione triennale relativa agli anni 2009 — 2011 già maturato in base al D.P.C.M. 23 giugno 2009.

Gli effetti della manovra sono poi ulteriormente ampliati dal comma 22, primo periodo, dell'art. 9 del D.L. 78/2010 nella parte in cui esclude qualsiasi possibilità di successivo recupero attraverso l'imposizione di un "tetto" per l'acconto per l'anno 2014 (che non può superare quello dell'anno 2010) e di un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, (che sarà determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo pertanto il triennio 2011-2013), che non sono previsti per il pubblico impiego contrattualizzato.

Così facendo la norma impedisce di adeguare le suddette retribuzioni al recupero del potere d'acquisto delle retribuzioni del pubblico impiego privatizzato che si verificherà con la ripresa della contrattazione collettiva in quanto la normativa non esclude per quest'ultimo personale la possibilità di recupero.

9c. Il collegio ritiene quindi che le norme in questione possano ritenersi lesive del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza), 36 e 104 della Costituzione in quanto i suddetti sacrifici non sono transeunti e comportano una disparità di trattamento con le altre categorie dell'impiego pubblico privatizzato.

10. Venendo ora all'esame degli interventi sulle singole voci della retribuzione dei ricorrenti, occorre rilevare che la previsione dell'art. 9 comma 22, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo la quale "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" ad avviso del Collegio contrasta con gli articoli 53, 36 della Costituzione.

10a. In merito occorre rilevare che la norma in esame ha istituito un tributo, di cui presenta le caratteristiche essenziali, "e cioè la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante" (Corte costituzionale 19 ottobre 2006 n. 334; nonché sentenze n. 26 del 1982, 63 del 1990, 2 ed 11 del 1995, 37 del 1997).

10b. La denunciata violazione del principio di capacità contributiva con riferimento al prelievo di parte dell'indennità giudiziaria non pare al Collegio manifestamente infondata in quanto tale indennità non è espressiva di alcuna "capacità contributiva", trattandosi di un'indennità "espressamente correlata ai particolari oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività" (cfr., sentenza n. 238 del 1990, cit.), con la conseguenza che la norma in esame in definitiva colpisce non un indice di ricchezza statica o dinamica (patrimonio o reddito) ma un rimborso compensativo di spese strumentali all'attività svolta.

10c. In secondo luogo il suddetto intervento sull'indennità giudiziaria viola il principio di progressività dell'imposta in quanto dà vita ad un tributo sostanzialmente regressivo, poiché, incidendo in modo uniforme sulle indennità dei magistrati ed essendo, come è noto, l'indennità integrativa speciale ex art. 3 l. n. 27 del 1981 corrisposta in misura uguale ad ogni magistrato, indipendentemente dall'anzianità di servizio, finisce per colpire (in violazione del canone di cui al comma 2 dell'art. 53 Cost.) in misura minore i magistrati con retribuzione complessiva più elevata ed in misura maggiore i magistrati con retribuzione complessiva inferiore.



10d. In terzo luogo l'incisione dell'indennità giudiziaria a fronte del mantenimento inalterato degli obblighi ai quali essa è espressamente correlata, ed in particolare all'impegno senza precisi limiti temporali svolto dal magistrato, al quale si collega tale indennità, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale (cf: sentenza 8 maggio 1990, n. 238), comporta una possibile violazione del principio di adeguatezza retributiva sancito dall'art. 36 della Costituzione, che non appare al Collegio manifestamente infondata.

11. Venendo ora al blocco dell'indennità giudiziaria mediante la previsione di un "tetto" per l'acconto per l'anno 2014 (che non può superare quello dell'anno 2010) ed un "tetto" per il conguaglio dell'anno 2015, che sarà determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo pertanto il triennio 2011-2013 (comma 22, primo periodo, dell'art. 9), occorre rilevare che mediante questa disposizione i meccanismi di adeguamento retributivo riprendono a decorrere come se il tempo non fosse decorso, così determinando un effetto irreversibile (tranne che agli effetti previdenziali) che accompagna i singoli magistrati fino alla pensione.

In merito occorre rilevare che se, nell'ottica di un intervento ispirato ad una logica dichiaratamente emergenziale, con il quale si impone un sacrificio delimitato nel tempo e finalizzato a contenere la spesa pubblica in una situazione di crisi, è legittimo imporre ai dipendenti pubblici un sacrificio consistente nel rinunciare per un certo tempo all'applicazione del meccanismo dell'adeguamento retributivo, è irrazionale che, decorso il periodo di blocco, coincidente con quello di emergenza, si impedisca al suddetto personale di rinunciare all'adeguamento delle retribuzioni.

In questo modo infatti si superano i limiti temporali dell'intervento emergenziale stabilito dal legislatore nel triennio 2011-2013, con violazione degli artt. 3 e 36 della Costituzione (v. Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 1997 n. 245; ordinanza 14 luglio 1999 n. 299).

Sotto ulteriore profilo la previsione di effetti permanenti del blocco dell'adeguamento retributivo trasforma l'intervento eccezionale in una vera e propria deroga al meccanismo medesimo, che viola l'art. 36 della Costituzione.

Infatti il sistema di adeguamento, espressamente definito dalla giurisprudenza "ragionevole e non arbitrario" (C.d.S., sez. TV, 20 marzo 2006, n. 1472), è un criterio di determinazione stipendiale indiretto e per *relationem*, con riferimento all'andamento delle politiche retributive degli altri settori del pubblico impiego, di cui il meccanismo dell'adeguamento non rappresenta, tuttavia, la pedissequa trasposizione automatica ma solo un indice rilevatore di variazioni sistemiche già intervenute e di cui si deve tener conto per assicurare che anche lo stipendio erogato ai magistrati risponda ai principi fissati nell'art. 36 della Costituzione.

20. Le susesposte considerazioni fondano, in definitiva, il giudizio di rilevanza, ai fini della compiuta decisione nel merito della controversia, e di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dei commi 21, primo periodo, e 22 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui, per il personale di cui alla legge n. 27 del 1981, hanno stabilito che:

non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012 e 2013 e non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi;

non siano erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti per gli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012;

per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 sia determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014;

la c.d. indennità giudiziaria spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, sia ridotta progressivamente 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;

il tutto, per contrasto con gli articoli 3, 36, 53, 97, 101, 104 della Costituzione, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione.

Si rimette pertanto la sua definizione alla Corte costituzionale, con sospensione del presente giudizio e con trasmissione degli atti a codesta Corte costituzionale.

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



P.Q.M.

a) *dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9 comma 22 del d.l. 31 marzo 2010 n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122 nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36, 53, 101, 104 della Costituzione;*

b) *sospende il giudizio in corso;*

c) *ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;*

d) *dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 18 ottobre 2011.

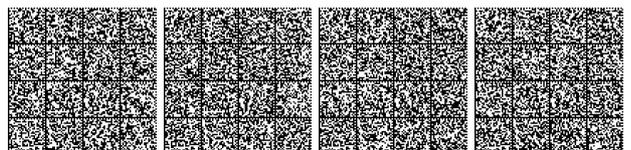
Il presidente: LEO

L'estensore: DI MARIO

12C0168

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

(WI-GU-2012-GUR-019) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

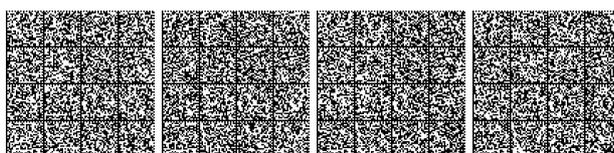
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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)* - annuale € **300,00**
 (di cui spese di spedizione € 73,81)* - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)* - annuale € **86,00**
 (di cui spese di spedizione € 20,77)* - 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

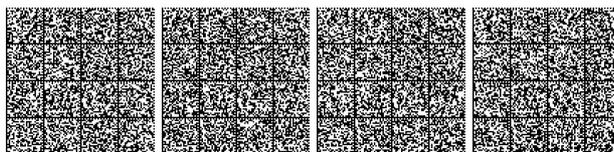
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 6,00

