

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 24

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 giugno 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. 139. Sentenza 23 maggio - 4 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna, Puglia - *Ius superveniens* non avente carattere satisfattivo - Insussistenza delle condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere.

— D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

—

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna, Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.

— D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

—

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

— D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo.

— Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, comma 1, lett. *f*).

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Liguria - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.



- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Umbria - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Puglia - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione della potestà legislativa concorrente nella materia statutaria "igiene, assistenza ospedaliera e profilattica", nonché in materia di "tutela della salute" - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo e terzo comma; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. l), e 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Liguria - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19, e 20.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, secondo e terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Umbria - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, secondo e terzo comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 20.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, secondo e terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, secondo e terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato - Divieto di corrispondere indennità chilometriche che ridonda nel divieto di autorizzazione all'uso del mezzo proprio - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita lesione dell'organizzazione delle Regioni, nonché ostacolo allo svolgimento delle attività pubbliche legittimamente previste dalla legislazione regionale - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita irragionevolezza - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, 118, commi secondo e terzo, e 119, secondo comma; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a), e 3, comma 1, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato - Divieto di corrispondere indennità chilometriche che ridonda nel divieto di autorizzazione all'uso del mezzo proprio - Ricorsi della Regione Emilia-Romagna, della Regione Liguria e della Regione Umbria - Asserita lesione dell'organizzazione delle Regioni, nonché ostacolo allo svolgimento delle attività pubbliche legittimamente previste dalla legislazione regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.



- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, e 118, commi secondo e terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Incentivi statali a favore delle Regioni che abbiano applicato volontariamente le riduzioni di spesa previste dalla disposizione censurata - Prevista attuazione con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni - Ricorsi della Regione Emilia-Romagna, della Regione Liguria e della Regione Puglia - Asserita previsione di atto regolamentare statale in materia di legislazione concorrente, e, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione per mancata previsione dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in luogo del parere - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 20, quarto periodo.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Rinuncia parziale al ricorso, accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 8 e 9.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, comma 1, lett. f).....

Pag. 1

N. 140. Sentenza 23 maggio - 4 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regioni (in genere) - Norme della Regione Abruzzo - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria - *Ius superveniens* che non si applica alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Insussistenza di un profilo di inammissibilità o delle condizioni per una restituzione degli atti.

- Legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41, art. 9, comma 2, ultimo periodo, come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32; art. 13, comma 2, della stessa legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Regioni (in genere) - Norme della Regione Abruzzo - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria - Diritto potestativo da esercitarsi nel termine decadenziale di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e non discriminazione per eccessiva brevità del termine - *Petitum* privo di specificità e determinatezza che non individua il contenuto dell'intervento richiesto - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32, art. 13, comma 2.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Regioni (in genere) - Norme della Regione Abruzzo - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria per completare il secondo mandato legislativo - Possibilità di effettuare il versamento volontario in unica soluzione - Mancata previsione - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento - Questione legata da rapporto di pregiudizialità necessaria con la questione già dichiarata inammissibile - Conseguente irrilevanza per inapplicabilità della norma nel giudizio *a quo* - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41, art. 9, comma 2, ultimo periodo, come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32.
- Costituzione, art. 3, primo comma.....

Pag. 17



N. 141. Sentenza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia municipale - Rapporti di lavoro a tempo parziale in corso - Conversione *ope legis* in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012 - *Ius superveniens* che non altera in modo significativo il quadro normativo - Estensione dello scrutinio di costituzionalità al testo della norma come modificata.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 26, comma 8, nel testo modificato dall'art. 10, comma 87, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11

—

Impiego pubblico - Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia municipale - Rapporti di lavoro a tempo parziale in corso - Conversione *ope legis* in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012 - Intervento che incide nel contenuto di contratti di lavoro conclusi e in corso - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 26, comma 8, nel testo modificato dall'art. 10, comma 87, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia municipale - Generale divieto, per il futuro, di instaurare contratti di lavoro a tempo parziale - Asserita incidenza su aspetti privatistici del contratto di lavoro riservati alla competenza legislativa esclusiva statale - Insussistenza - Scelta organizzativa amministrativa rientrante nella competenza esclusiva della Regione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 10, comma 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia municipale - Generale divieto, per il futuro, di instaurare contratti di lavoro a tempo parziale - Evocazione di parametro non motivata - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 10, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma.....

Pag. 21

N. 142. Sentenza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Processo costituzionale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Costituzione in giudizio della parte ricorrente - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costituzione in giudizio - Eccezioni inammissibili del ricorso per tardività - Esistenza di una prassi che ha ingenerato nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile - Reiezione dell'eccezione.

- Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31, comma 4, 32 e 35; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 54, numero 7), 97 e 98.

Imposte e tasse - Provincia autonoma di Trento - Introduzione di una addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale, da versarsi al bilancio dello Stato a copertura di taluni interventi nell'ambito della manovra per la stabilizzazione finanziaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - *Ius superveniens* che non comporta la cessazione della materia del contendere - Estensione della questione alla nuova formulazione della disposizione censurata.



- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 21, modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Imposte e tasse - Provincia autonoma di Trento - Introduzione di una addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale, da versarsi interamente al bilancio dello Stato a copertura di taluni interventi nell'ambito della manovra per la stabilizzazione finanziaria - Carenza delle condizioni previste dalle norme di attuazione dello statuto per l'attribuzione integrale allo Stato - Conseguente necessità di applicare la disposizione statutaria che riserva alla Provincia "i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici" - Attribuzione alla Provincia autonoma di Trento dei nove decimi del gettito - Illegittimità costituzionale parziale - Estensione alla Provincia autonoma di Bolzano.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 21, nel testo originario e in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 75, comma 1, alinea e lett. g); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 9.

Imposte e tasse - Provincia autonoma di Trento - Introduzione di una addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale, da versarsi al bilancio dello Stato a copertura di taluni interventi nell'ambito della manovra per la stabilizzazione finanziaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Questione, prioritariamente prospettata, volta a riservare alla Provincia ricorrente l'intera maggiorazione addizionale - Asserita violazione della disposizione statutaria secondo cui le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributo proprio provinciale - Presupposto interpretativo errato - Questione non fondata, assorbita nella pronuncia di illegittimità costituzionale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 21, modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73; Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).

Imposte e tasse - Provincia autonoma di Trento - Introduzione di una addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale, da versarsi al bilancio dello Stato a copertura di taluni interventi nell'ambito della manovra per la stabilizzazione finanziaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita realizzazione di una finalità di riequilibrio della finanza pubblica, senza la previa adozione delle specifiche modalità previste dallo statuto in applicazione del principio di leale collaborazione - Questione assorbita nella pronuncia di illegittimità costituzionale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 21, modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79.....

Pag. 26

N. 143. Sentenza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Contributo unificato di iscrizione a ruolo dovuto nei processi tributari - Riserva a favore del bilancio statale - Mancata esclusione del contributo dovuto per i processi celebrati in Sicilia, almeno per la quota sostitutiva dell'imposta di bollo - Ricorso della Regione siciliana - Asserita carenza della condizione della novità dell'entrata tributaria che ne consentirebbe l'attribuzione allo Stato - Asserita violazione delle norme statutarie e di attuazione sul riparto del gettito tributario - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 37, comma 10.
- Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2



Imposte e tasse - Contributo unificato nel processo civile e nel processo amministrativo - Maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati - Riserva a favore del bilancio statale - Ricorso della Regione siciliana - Non prevista partecipazione della Regione al procedimento di ripartizione dei relativi proventi riscossi in Sicilia - Asserita violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 37, comma 10.

Pag. 35

N. 144. Sentenza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Disciplina sulle autovetture di servizio - Determinazioni sulla cilindrata e sulla durata, nonché previsione di un dpcm che regoli modalità e limiti di utilizzo delle autovetture al fine di ridurne numero e costo - Incertezza dell'interpretazione costituzionalmente orientata per la quale la disciplina sarebbe applicabile solo allo Stato e agli enti nazionali - Ricorso della Regione Liguria - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale dell'organizzazione regionale - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, per la natura puntuale e di dettaglio delle voci di spesa - Asserita violazione della potestà amministrativa regionale, esorbitanza della potestà regolamentare statale, violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, e in subordine, violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Norme non aventi alcun effetto precettivo nei confronti delle Regioni e degli enti locali - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 2, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo, quarto, sesto e 118.

Pag. 39

N. 145. Ordinanza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Misure in materia di personale regionale e di contenimento della spesa - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione e pubblicazione con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura - Cessazione della materia del contendere.

- Disegno di legge 828-563-824, approvato dall'Assemblea regionale siciliana con deliberazione 22 dicembre 2011, artt. 1, commi 1, 2 e 9, 2, 3, 4, 5, 7, comma 2, e 8
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, 81, quarto comma, e 117, terzo comma.

Pag. 46

N. 146. Ordinanza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10) art. 2, comma 61.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma.

Pag. 48



N. 147. Sentenza 4 - 7 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione - Obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, e conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente - Definizione della soglia numerica di 1000 alunni (o di 500 in relazione a specificità geografiche) che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia - Norma che regola la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti, riconducibile alla competenza concorrente in materia di istruzione e già di spettanza regionale nel quadro costituzionale antecedente la riforma del titolo V - Intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera affidata alla competenza regionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 19, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma (artt. 117, sesto comma, 118, 119 e 120; statuto della Regione siciliana, artt. 14, lett. r), 17, lett. d), e 20; d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1 e 6).

Istruzione - Istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità (o 400 in relazione a specificità geografiche) - Divieto di assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e conferimento in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome - Ricorsi della Regione Toscana, della Regione Umbria, della Regione Puglia, della Regione Basilicata - *Ius superveniens* avente sostanziale identità di contenuto precettivo - Applicazione del principio di effettività della tutela costituzionale nei giudizi in via principale - Trasferimento della questione sulla nuova disposizione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 19, comma 5, modificato dall'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Istruzione - Istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità (o 400 in relazione a specificità geografiche) - Divieto di assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e conferimento in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome - Ricorsi della Regione Toscana, della Regione Umbria, della Regione Puglia, della Regione Basilicata - Asserita lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione - Insussistenza - Disposizione incidente sulla assegnazione di dirigenti scolastici, dipendenti pubblici statali, espressione della competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 19, comma 5, modificato dall'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120.

Pag. 57

N. 148. Sentenza 4 - 7 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccepite tardività dei ricorsi - Reiezione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, commi 1, 2, 7, 9, 19, 20, 21, 27 e 32.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia - Difesa dello Stato - Asserita necessità di far fronte a difficoltà economiche del Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni - Esclusione.



- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, commi 1, 2, 7, 9, 19, 20, 21, 27 e 32.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 10, 11, 41 - 47, 52, 53, 54, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Concorso delle Regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 in termini di fabbisogno e indebitamento netto nella misura di 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e di 4.500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 - Riduzione delle risorse statali spettanti alle Regioni nella misura di 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e di 4.500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 - Ricorso della Regione Liguria - Asserita lesione delle prerogative regionali in materia finanziaria - Insussistenza - Disposizioni costituenti espressione della competenza statale a determinare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Obbligo di riduzione della spesa per il personale e relativa sanzione del blocco delle assunzioni - Ricorso della Regione Liguria - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buona amministrazione - Asserita lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, e del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione costituente espressione della competenza statale a determinare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, quarto comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto assoluto 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, possibilità per i restanti enti di procedere ad assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Ricorsi della Regione Liguria, Emilia-Romagna e Puglia - *Ius superveniens* che non ha modificato la sostanza normativa del comma censurato - Trasferimento della questione sulla normativa sopravvenuta.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 9 (che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) modificato dall'art. 4-ter, comma 10, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44.
-

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto assoluto 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, possibilità per i restanti enti di procedere ad assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Ricorsi della Regione Liguria, Emilia-Romagna e Puglia - Asserita lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale - Insussistenza - Disposizione costituente espressione della competenza statale a determinare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 9 (che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) da ultimo modificato dall'art. 4-ter, comma 10, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009 - Obbligo imposto alla Giunta o al Consiglio di annullare gli atti adottati durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno - Revoca di diritto di tutti gli incarichi e contratti di lavoro, con esclusione di indennizzo - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale - Insussistenza - Disposizione costituente espressione della competenza statale a determinare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, commi 19, 20 e 21.

- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Riconoscimento della qualifica di "funzioni fondamentali dei comuni" alle funzioni amministrative indicate nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione delle competenze legislative e amministrative regionali - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 27.

- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, e 118, secondo comma.

Amministrazione pubblica - Partecipazioni pubbliche - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società, e obbligo di liquidare le partecipazioni già detenute entro il 31 dicembre 2011 - Limitazione del numero delle società partecipabili per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti - Previsione di decreto ministeriale per la determinazione delle modalità attuative - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Liguria - *Ius superveniens* che non ha modificato la sostanza normativa del comma censurato - Trasferimento della questione sulla normativa sopravvenuta.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 32.

Amministrazione pubblica - Partecipazioni pubbliche - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società, e obbligo di liquidare le partecipazioni già detenute entro il 31 dicembre 2011 - Limitazione del numero delle società partecipabili per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Liguria - Asserita violazione delle competenze legislative e finanziarie regionali - Insussistenza - Disposizioni costituenti espressione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 32.

- Costituzione, artt. 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Amministrazione pubblica - Partecipazioni pubbliche - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Disposizioni in materia di partecipazioni pubbliche dei Comuni - Previsione di decreto ministeriale per la determinazione delle modalità attuative - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Liguria - Sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata - Mancata applicazione nel periodo di vigenza - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 32, ultimo periodo.

- Costituzione, artt. 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.



N. 149. Sentenza 4 - 7 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Impugnazione di disposizione non inclusa nella delibera con cui la Giunta regionale ha autorizzato la presentazione del ricorso - Necessaria corrispondenza, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione - Inammissibilità della questione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 16, comma 1, lett. c).

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita lesione delle attribuzioni regionali e, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione incidente in una molteplicità di settori che presentano commistione di competenze statali e regionali - Applicazione futura alle amministrazioni regionali delle sole norme delegificate che attengano a materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 16, comma 1, lett. b), d), e) ed f).
- Costituzione, artt. 114, 117, terzo comma, e 118.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Ricorso della Regione Liguria - Asserita lesione delle attribuzioni regionali e, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione incidente in una molteplicità di settori che presentano commistione di competenze statali e regionali - Applicazione futura alle amministrazioni regionali delle sole norme delegificate che attengano a materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 16, comma 1, lett. b), c), d), e) ed f).
- Costituzione, artt. 114, 117, terzo comma, e 118.

Pag. 83

N. 150. Ordinanza 22 maggio - 7 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita - Divieto assoluto delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo - Sopravvenienza della sentenza della Grande Camera del 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria, in ordine all'interpretazione accolta dalla sentenza della Prima Sezione della Corte EDU - Necessità di un rinnovato esame dei termini della questione in presenza di una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale, oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, limitatamente all'inciso "in violazione del divieto di cui all'art. 4, comma 3", e 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31, 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU.



Procreazione medicalmente assistita - Divieto assoluto delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo - Ordinanza dibattimentale - Interventi del WARM (World Association of Reproductive Medicine), del Movimento per la vita italiano, Federazione dei Movimenti per la vita e dei centri di aiuto alla vita d'Italia (M.P.V.), dell'Associazione Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica, dell'Associazione Amica Cicogna Onlus, dell'Associazione Cerco un bimbo, dell'Associazione Liberididdecidere e di S.B. ed F.B. - Inammissibilità degli interventi.

Pag. 89

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 77. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 maggio 2012 (del Commissario dello Stato per la Regione siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie - Interventi contemplati in vari capitoli di spesa - Cofinanziamenti regionali di programmi comunitari del Piano Operativo 2007-2013 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato ricorso all'indebitamento per interventi non riconducibili, in mancanza di una idonea, dettagliata e univoca documentazione, alla definizione di investimento prevista dal legislatore statale e come tali suscettibili di finanziamento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 27 aprile 2012 (disegno di legge n. 898), Allegato 1, limitatamente agli interventi contemplati nei capitoli 776015 e 776016 (U.P.B. 3.2.2.6.3), 554201 e 554229 (U.P.B. 10.5.2.6.1), 550062 (U.P.B. 12.4.2.6.4), 546403 (U.P.B. 10.3.2.6.5), 746401 (U.P.B. 10.4.2.6.1), ed ai cofinanziamenti P.O. 2007-2013 FSE, FEASR e FEP.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117, comma terzo, e 119, comma sesto; legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, come modificato dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Pag. 99

- N. 78. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Legislazione regionale in materia elettorale, sugli organi di governo e sulle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane del Friuli-Venezia Giulia - Prevista applicazione di essa nella Regione autonoma "al fine di valorizzare gli strumenti di autonomia normativa e le forme di rappresentanza delle comunità locali, perseguendo il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché nelle more della attuazione della riforma dell'ente Provincia nell'ambito dell'ordinamento costituzionale" - Conferma, sino al recepimento nell'ordinamento regionale della riforma costituzionale dell'ente Provincia, delle vigenti modalità di elezione, della formazione e della composizione degli organi di governo dei Comuni e delle Province del Friuli-Venezia Giulia, nonché delle funzioni comunali e provinciali e delle relative modalità di esercizio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che configura le Province come enti di secondo livello organizzati in forma "duale" (Presidente e Consiglio provinciale), nonché con la disciplina transitoria strettamente connessa a tale principio - Esorbitanza dalla competenza statutariamente attribuita alla Regione friulana in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 2012, n. 3, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi da 16 a 20-bis.

Pag. 104



- N. 79. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Liberalizzazioni delle attività commerciali - Previsione che nelle attività produttive il commercio al dettaglio è ammesso solo per le merci che per il loro ingombro e per la difficoltà connessa alla loro movimentazione o ad eventuali limitazioni di traffico non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta ed il fabbisogno nelle zone residenziali (autoveicoli a due o più ruote, incluse macchine edili; macchinari e prodotti per l'agricoltura; materiali edili, macchine utensili e combustibili; mobili; bevande in confezioni formato all'ingrosso), nonché gli accessori alle merci stesse determinati dalla Giunta provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di libertà di iniziativa economica - Denunciata violazione della sfera prevista di competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia di commercio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. c); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8 e 9; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2.

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Liberalizzazioni delle attività commerciali - Previsione che dalle limitazioni siano fatte salve le strutture di vendita al dettaglio che alla data di entrata in vigore della legge censurata sono già state autorizzate o hanno già iniziato la loro attività nelle aree produttive nelle quali rimangono vendute merci diverse da quelle elencate al comma 2 e che tali strutture possano continuare la loro attività, ma non possano essere ampliate, trasferite o concentrate - Previsione che la possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio di cui al comma 4 decade, se cessa l'attività di commercio al dettaglio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale, in materia di tutela della concorrenza - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia di commercio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 4 e 7.
- Costituzione, artt. 41 e 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8 e 9; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2.

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Liberalizzazioni delle attività commerciali - Previsione che la Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia di commercio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).....

Pag. 107

- N. 80. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 21 maggio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Disposizioni nel settore sociale e del lavoro - Previsione che l'assessore competente in materia di bilancio sia autorizzato ad integrare il Fondo per la non autosufficienza mediante prelevamento dal Fondo sanitario regionale - Ricorso del Governo - Denunciata sottrazione di risorse al Fondo sanitario regionale destinato esclusivamente all'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie - Lamentata eccedenza dalla competenza legislativa concorrente statutaria in materia di assistenza pubblica - Incidenza sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m); Statuto della Regione Sardegna, art. 4, lett. h).



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Semplificazione e contenimento della spesa - Alienazione dei beni patrimoniali - Ammissione del ricorso alla trattativa privata nel caso di beni immobili o di porzioni di fabbricati che su istanza dei privati siano stati sdemanializzati e passati al patrimonio della Regione e che siano detenuti da privati cittadini che abbiano già presentato istanza di sdemanializzazione - Ricorso del Governo - Denunciata poca chiarezza della norma impugnata che non consente di comprendere se oggetto della trattativa diretta sia il diritto di proprietà ovvero il diritto reale d'uso del bene - Violazione del principio di uguaglianza per il favore concesso ai fini dell'acquisto ai cittadini detentori dei beni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. e).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Semplificazione e contenimento della spesa - Spesa annuale per missioni - Previsione del limite massimo dell'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale di principio che stabilisce il limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nel 2009 - Esorbitanza dai limiti regionali nella materia di competenza legislativa concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 6.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 12.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Semplificazione e contenimento della spesa - Svolgimento di missioni del personale dell'Amministrazione regionale, degli enti e agenzie regionali - Previsione di casi in cui è autorizzato l'uso del mezzo proprio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale di principio secondo cui per il personale contrattualizzato di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, nel quale è compreso quello considerato dalla norma impugnata, non trova applicazione la disciplina del trattamento economico di missione di cui alle leggi n. 836 del 1973 e n. 417 del 1978 - Violazione del principio di uguaglianza - Esorbitanza dai limiti statutari in materia di ordinamento del personale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 7.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Statuto della Regione Sardegna, art. 3, lett. a); decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 12.

Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Autorizzazioni di spesa - Imprese sarde iscritte all'Albo regionale degli appaltatori - Proroga del termine previsto dall'art. 35 della legge regionale n. 14 del 2002 per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici regionali anche se non in possesso della qualificazione attestata secondo le modalità fissate dalla medesima legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalla competenza legislativa primaria statutaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 328 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della suddetta legge regionale n. 14 del 2002 - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 4, comma 8.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Sardegna, art. 3, lettera e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.



- N. 6. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 25 maggio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Banca e istituti di credito - Enti di credito a carattere regionale - Banca di Credito Cooperativo Valdostana - Modifiche dello statuto sociale - Autorizzazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta subordinata al recepimento di rilievi in contrasto con il parere vincolante della Banca d'Italia o in assenza di questo (concernenti, rispettivamente, la nomina regionale, in luogo della mera designazione, di componenti degli organi societari e i requisiti per la nomina a Presidente del Consiglio di amministrazione) - Conflitto di attribuzione proposto dallo Stato nei confronti della Regione Valle d'Aosta - Denunciata invasione arbitraria delle attribuzioni spettanti alla Banca d'Italia in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi anche a carattere regionale - Contrasto con disposizioni del testo unico bancario di diretta derivazione comunitaria, nonché con lo Statuto speciale della Valle d'Aosta e con le relative norme di attuazione - Violazione di parametri costituzionali (sul rispetto dei vincoli comunitari, sui controlli all'iniziativa economica privata, sulla tutela del risparmio e sul controllo dell'esercizio del credito, sul buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione, sulla competenza statale esclusiva in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, sulla competenza concorrente in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale e sulla riserva allo Stato di funzioni amministrative per assicurarne l'esercizio unitario) - Richiesta di dichiarare la non spettanza alla Regione Valle d'Aosta del potere esercitato e di annullare l'atto impugnato.

- Deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta 23 marzo 2012, n. 584.
- Costituzione, artt. 11, 41, comma terzo, 47, primo comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, e 118; Statuto speciale della Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), art. 3, lett. b); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 13 luglio 2005, n. 131, artt. 1 e 11; direttiva 89/646/CEE, approvata dal Consiglio delle Comunità europee il 15 dicembre 1989; legge 16 maggio 1978, n. 196, art. 25; d.lgs. 19 settembre 1993, n. 385, artt. 10 e 159; d.lgs. 18 aprile 2006, n. 171. . . .

Pag. 116

- N. 111. Ordinanza del Tribunale di Cosenza del 1° febbraio 2012

Spese processuali - "Onorari di difesa" da porre a carico della parte soccombente - Liquidazione da parte del giudice - Obbligo, previsto contestualmente all'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico, di far riferimento a parametri stabiliti con successivo decreto del Ministro vigilante - Omessa previsione di alcuna disciplina transitoria applicabile nel periodo compreso tra l'abrogazione delle tariffe e l'emanazione del decreto ministeriale - Denunciata impossibilità di determinare in termini oggettivi e controllabili gli oneri di difesa a carico della parte soccombente - Contrasto con il canone di ragionevolezza (sotto il profilo della intrinseca incoerenza, contraddittorietà e illogicità) - Violazione del diritto di agire e resistere in giudizio.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 9, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 120

- N. 112. Ordinanza del Giudice di pace di Parma del 24 novembre 2011

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligatorietà del procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010, configurazione del preventivo esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria, necessità che l'improcedibilità sia eccepita dal convenuto a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice non oltre la prima udienza - Denunciata preclusione dell'accesso diretto alla giustizia - Contrasto con i principi posti dalla legge delega in tema di mediazione.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, [comma 1,] primo, secondo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 24 e 77, in relazione all'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69.



Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Prevista abilitazione degli enti pubblici o privati che diano garanzie di serietà ed efficienza a costituire gli organismi deputati a gestire il procedimento di mediazione - Contrasto con i parametri costituzionali riguardanti il principio di eguaglianza e il diritto di agire in giudizio.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Pag. 124

N. 113. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per la Calabria del 21 luglio 2011

Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Esecutività della sentenza di appello tributaria impugnata con ricorso per cassazione - Possibilità di sospensione allorché ivi sopravvenga, per la prima volta, il pericolo di un grave ed irreparabile danno, con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile - Esclusione, in base all'espressa previsione di inapplicabilità al processo tributario dell'art. 337 c.p.c. e, conseguentemente, dell'art. 373 c.p.c. - Denunciato sacrificio irreparabile dei diritti del contribuente - Contrasto con il principio di ragionevolezza, con il diritto alla tutela cautelare come componente essenziale della tutela giurisdizionale, con i principi del giusto processo garantiti anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché con il precetto costituzionale secondo cui la tutela giurisdizionale dei propri diritti e interessi legittimi è "sempre" ammessa.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 111 e 113, nonché art. 10, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Pag. 126

N. 114. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo del 14 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 si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - 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 dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21, primo periodo, e 22.
- Costituzione, artt. 3, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111.

Pag. 129

N. 115. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 15 febbraio 2012

Energia - Idrocarburi - Impianti di distribuzione di gas naturale - Previsione che per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo censurato, gli enti locali che abbiano, in caso di procedura di gara aperta, pubblicato bandi di gara, o, in caso di gara ristretta, abbiano anche inviato lettere di invito indicanti la definizione dei criteri di valutazione dell'offerta e del valore di rimborso al gestore uscente, e non siano pervenuti all'aggiudicazione



dell'impresa vincitrice, possano procedere all'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale secondo le procedure applicabili alla data di indizione della relativa gara - Previsione che, fatto salvo quanto previsto dal periodo precedente, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo censurato, le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione sono effettuate unicamente per ambiti territoriali di cui all'art. 46-*bis* del d.l. n. 159/2007 - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, art. 24, comma 4.
- Costituzione, art. 76, in riferimento all'art. 17, comma 4, della legge 4 giugno 2010, n. 96.

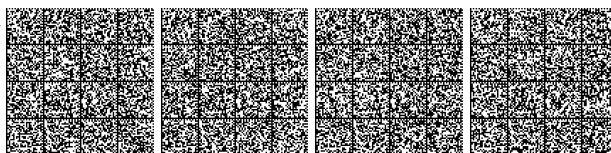
Pag. 145

N. 116. Ordinanza del Tribunale di Cassino dell'11 gennaio 2012

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione autoqualificata come interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Denunciata insussistenza delle condizioni per l'adozione di una legge interpretativa - Violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento - Lesione della tutela dell'affidamento dei consociati legittimamente fondato sulla certezza dell'ordinamento giuridico - Compromissione dell'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 102.

Pag. 155



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 139

Sentenza 23 maggio - 4 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna, Puglia - *Ius superveniens* non avente carattere soddisfacente - Insussistenza delle condizioni per dichiarare la cessazione della materia del contendere.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna, Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, comma 1, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Liguria - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Umbria - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Puglia - Disposizioni asseritamente di dettaglio e puntuali, preclusive di qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni - Asserita lesione della potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione della potestà legislativa concorrente nella materia statutaria "igiene, assistenza ospedaliera e profilattica", nonché in materia di "tutela della salute" - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20.



- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo e terzo comma; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. l), e 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Liguria - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19, e 20.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, secondo e terzo comma.

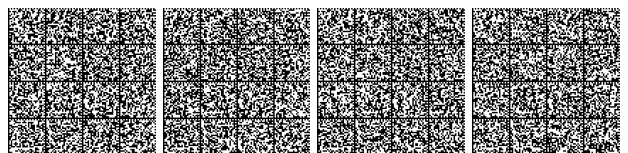
Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Umbria - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, secondo e terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 20.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, secondo e terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Misure di vario contenuto volte al contenimento della spesa pubblica, quali la riduzione di indennità, compensi, gettoni, retribuzioni o altre utilità corrisposti ai componenti di organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, riduzione del numero dei componenti di organi collegiali, riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, riduzione di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, divieto di sponsorizzazioni, riduzione di spese per missioni, riduzione di spese per formazione - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti - Insussistenza - Non fondatezza della questione.



- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20, primo periodo.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118, secondo e terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato - Divieto di corrispondere indennità chilometriche che ridonda nel divieto di autorizzazione all'uso del mezzo proprio - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita lesione dell'organizzazione delle Regioni, nonché ostacolo allo svolgimento delle attività pubbliche legittimamente previste dalla legislazione regionale - Asserita lesione della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita irragionevolezza - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, 118, commi secondo e terzo, e 119, secondo comma; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a), e 3, comma 1, lett. f).

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato - Divieto di corrispondere indennità chilometriche che ridonda nel divieto di autorizzazione all'uso del mezzo proprio - Ricorsi della Regione Emilia-Romagna, della Regione Liguria e della Regione Umbria - Asserita lesione dell'organizzazione delle Regioni, nonché ostacolo allo svolgimento delle attività pubbliche legittimamente previste dalla legislazione regionale - Presupposto interpretativo errato - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, e 118, commi secondo e terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Incentivi statali a favore delle Regioni che abbiano applicato volontariamente le riduzioni di spesa previste dalla disposizione censurata - Prevista attuazione con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni - Ricorsi della Regione Emilia-Romagna, della Regione Liguria e della Regione Puglia - Asserita previsione di atto regolamentare statale in materia di legislazione concorrente, e, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione per mancata previsione dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in luogo del parere - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 20, quarto periodo.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Riduzione dei costi degli apparati amministrativi - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Rinuncia parziale al ricorso, accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, commi 8 e 9.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 3, comma 1, lett. f).

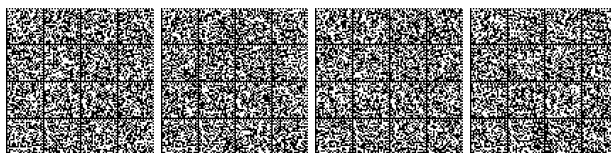
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia, notificati il 24-27 e il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 28 settembre, il 6 e il 7 ottobre 2010 e rispettivamente iscritti ai nn. 96, 102, 103, 106 e 107 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria, Umbria e Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Puglia e gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli e Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 96 del 2010), Liguria (ricorso n. 102 del 2010), Umbria (ricorso n. 103 del 2010), Emilia-Romagna (ricorso n. 106 del 2010) e Puglia (ricorso n. 107 del 2010) hanno impugnato i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20 dell'articolo 6 (Riduzione dei costi degli apparati amministrativi) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2.- L'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (d'ora in avanti, «art. 6»), nelle parti censurate dalle Regioni ricorrenti, detta la seguente disciplina.

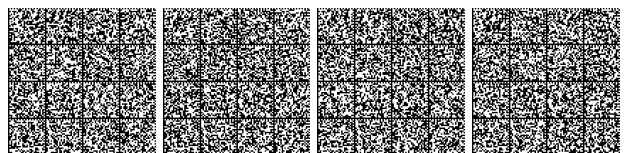
2.1.- Il comma 2 rende onorifica la partecipazione agli organi collegiali degli enti che ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, fatto salvo il rimborso delle spese sostenute, e stabilisce che i gettoni di presenza, non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione della disposizione determina responsabilità erariale e la nullità degli atti adottati dagli organi interessati. La norma non si applica «agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e dal decreto legislativo n. 165 del 2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle ONLUS, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società».

2.2.- Il comma 3 prevede, a partire dal 1° gennaio 2011, una riduzione automatica pari al 10 per cento delle indennità e dei compensi corrisposti ai componenti di organi collegiali comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. Inoltre, «[s]ino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma». La norma riguarda tutte le pubbliche amministrazioni, incluse le autorità indipendenti; non si applica, sotto il profilo oggettivo, al trattamento retributivo di servizio, e, sotto il profilo soggettivo, ai commissari straordinari del Governo e agli altri commissari straordinari, comunque denominati.

2.3.- Il comma 5 impone a tutti gli enti e organismi pubblici, anche con personalità giuridica di diritto privato, l'adozione di modifiche statutarie che prevedano un limite, rispettivamente, di cinque e tre componenti per gli organi interni. Le amministrazioni vigilanti sono chiamate ad applicare il medesimo vincolo con riferimento a tutti gli enti ed organismi pubblici vigilati, attraverso l'adeguamento della relativa disciplina di organizzazione. La mancata attuazione determina responsabilità erariale e la nullità degli atti adottati dagli organi interessati.

2.4.- Il comma 6 riduce del 10 per cento il compenso dei componenti degli organi di amministrazione e di quelli di controllo nelle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, nonché nelle società a totale partecipazione pubblica, ad esclusione delle società quotate e delle loro controllate.

2.5.- Il comma 7 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza sostenuta da tutte le pubbliche amministrazioni - escluse le università, gli enti e le fondazioni di ricerca e gli organismi equiparati - non può essere superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti menzionati costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. La previsione



non si applica alle attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate e di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

2.6.- Il comma 8 prevede che, a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Inoltre, la norma dispone che, a decorrere dal 1° luglio 2010, l'organizzazione di convegni, cerimonie ed altri eventi similari da parte delle amministrazioni dello Stato e delle agenzie, nonché da parte degli enti e delle strutture da esse vigilati, è subordinata alla preventiva autorizzazione del ministro competente. Gli eventi autorizzati si devono svolgere al di fuori dall'orario di ufficio e il personale che vi partecipa non ha diritto a percepire compensi o indennità.

2.7.- Il comma 9 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni.

2.8.- In base al comma 11, le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione si conformano al principio di riduzione di spesa desumibile dai commi 7, 8 e 9 dell'art. 6.

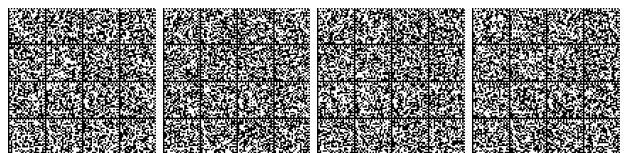
2.9.- Il comma 12 prevede che, dal 2011, le amministrazioni pubbliche non possano effettuare spese per missioni, anche all'estero, per un ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 e che «[g]li atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale». Inoltre, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto, non sono più dovute le diarie per le missioni all'estero, ad esclusione delle missioni internazionali di pace e di quelle comunque effettuate dalle Forze armate e di polizia e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero sono determinate con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Infine, l'ultimo periodo prevede che «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi».

2.10.- Il comma 13 introduce, a decorrere dall'anno 2011, un limite di spesa non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le attività esclusivamente di formazione svolte dalle amministrazioni pubbliche. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione di tale disposizione costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate e di polizia e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco tramite i propri organismi di formazione.

2.11.- Il comma 14 prevede che dal 2011 le amministrazioni pubbliche non possano effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi. Tale limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La disposizione non si applica alle autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

2.12.- Il comma 19 pone a carico delle amministrazioni pubbliche il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari o aperture di credito, e il divieto di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate qualora esse abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono ammissibili deroghe giustificate dall'esigenza di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle medesime società sopra indicate quando siano previsti da convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse o alla realizzazione di investimenti.

2.13.- Il comma 20, nel testo originario impugnato, stabilisce che «[l]e disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica. A decorrere dal 2011, una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario è accantonata per essere successivamente svincolata e destinata alle regioni a statuto ordinario che hanno attuato quanto stabilito dall'art. 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42 e che aderiscono volontariamente alle regole previste dal presente articolo. (...) Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, sono stabiliti modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma. Ai lavori della Conferenza Stato-Regioni partecipano due rappresentanti



delle Assemblee legislative regionali designati d'intesa tra loro nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11».

3.- Con ricorso notificato il 24 settembre 2010 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 28 settembre 2010 (reg. ric. n. 96 del 2010), la Regione autonoma Valle d'Aosta ha impugnato i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6, lamentando la violazione degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettere *f*) e *l*), e 4 dello statuto regionale, degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di ragionevolezza.

3.1.- In primo luogo, ad avviso della ricorrente, i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6 invaderebbero la competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost. e art. 3, comma 1, lettera *f*, dello statuto regionale) e lederebbero l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., in quanto, a dispetto della qualificazione come «disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica» operata dal comma 20 dell'art. 6, da quelle previsioni non potrebbe estrapolarsi alcun limite complessivo di spesa, in ragione del loro carattere dettagliato e vincolante. Le medesime disposizioni dell'art. 6 lederebbero, poi, sia la potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali, nonché in materia di statuto giuridico ed economico del personale (art. 2, comma 1, lettere *a* e *b*, dello statuto regionale e art. 117, quarto comma, Cost.), in quanto dettano disposizioni che attengono all'organizzazione e al personale degli enti regionali e locali, sia la potestà legislativa concorrente in materia di «igiene, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, comma 1, lettera *l*, dello statuto regionale) e in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), ove quelle disposizioni fossero applicabili anche all'Azienda sanitaria valdostana. Ne deriverebbe, poi, la violazione dell'art. 4 dello statuto regionale, in quanto i vincoli di spesa posti dalle norme impugnate «incidere[bbero], limitandole, sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti».

Inoltre, il comma 12, ultimo periodo, stabilendo un divieto assoluto di corresponsione dell'indennità chilometrica e, così, impedendo l'utilizzo del mezzo proprio da parte dei dipendenti per spostamenti di servizio, oltre a ledere l'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione (artt. 2, comma 1, lettera *a*, e 3, comma 1, lettera *f*, dello statuto regionale, e artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.), sarebbe altresì censurabile sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, considerate le caratteristiche morfologiche della Regione, l'attuazione della norma determinerebbe un aggravio (invece che una riduzione) della spesa pubblica. Nei casi in cui il dipendente debba raggiungere sedi amministrative non (adeguatamente) servite da mezzi pubblici, infatti, la norma costringerebbe l'amministrazione regionale ad avvalersi di taxi o mezzi di trasporto analoghi, comunque più dispendiosi del mezzo privato.

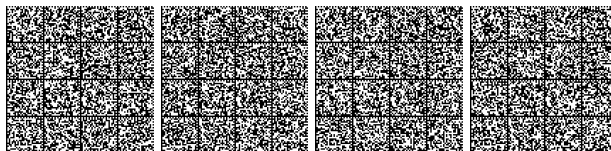
3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio, eccependo, in via preliminare, la tardività del ricorso, in quanto le disposizioni del decreto-legge impugnate, non essendo state modificate in sede di conversione, sarebbero state immediatamente lesive.

Nel merito, la difesa erariale chiede che le censure rivolte all'art. 6 siano rigettate, in quanto il comma 20 dispone che le norme impugnate «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del SSN», con la conseguenza che «la disposizione di principio viene ad essere la riduzione complessiva (tetto) della spesa generale provinciale e regionale nella misura pari alle riduzioni percentuali indicate (20 e 50 per cento rispetto a quelle sostenute nell'anno 2009)». Tale principio varrebbe anche per gli enti locali e il sistema sanitario nazionale, nonché per le società pubbliche, «e quindi nessun esonero può ipotizzarsi, senza contare che i commi 3, 5, 12 e 19 pongono norme di per sé rientranti nell'ordinamento civile (organi sociali e relativi compensi, aumenti di capitale), materia questa esclusiva statale». Non sussisterebbe, perciò, nessuna «violazione dello Statuto perché proprio il comma 20 è il presupposto per l'applicazione dell'art. 2 di dette Norme, rimanendo demandato alla Regione l'adeguamento ai principi posti dall'art. 6, anche per quanto riguarda gli E.L. le società e le Camere di commercio della Regione».

3.3.- Con memoria depositata il 17 maggio 2011, la Regione autonoma Valle d'Aosta ribadisce l'illegittimità della normativa contenuta nel d.l. n. 78 del 2010 e chiede, in via preliminare, a questa Corte di dichiarare l'inapplicabilità delle norme impugnate, in quanto la Regione, data la particolare autonomia finanziaria di cui gode in forza dello statuto, «concorre agli obiettivi complessivi di finanza pubblica - diversamente da quanto accade per gli Enti territoriali soggetti al patto di stabilità interno - mediante la sottoscrizione di accordi separati da siglare con il Ministero dell'Economia e delle Finanze», come previsto dall'art. 1, comma 132, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011).

3.4.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 27 maggio 2011, la ricorrente ha rinunciato all'impugnativa, limitatamente ai commi 8 e 9 dell'art. 6, per sopravvenuta carenza di interesse ad agire. Con atto depositato il 30 giugno 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha formalmente accettato la rinuncia parziale.

4.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 6 ottobre 2010 (reg. ric. n. 102 del 2010), la Regione Liguria ha impugnato i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6, per violazione degli artt. 117 e 119 Cost. Inoltre, la ricorrente censura il comma 20, quarto periodo,



dell'art. 6, nel testo vigente (terzo periodo nel testo originario, impugnato anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante «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»), in riferimento all'art. 117, terzo e sesto comma, Cost. e al principio di leale collaborazione.

4.1.- Innanzi tutto, le disposizioni censurate lederebbero l'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente, garantita dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., in quanto conterrebbero previsioni «molto puntuali, analitiche, che disciplinano “frammenti” di realtà finanziaria e organizzativa», rispetto alle quali le Regioni «non hanno né (in ragione della struttura delle norme) potrebbero aver alcun margine di manovra», e, d'altro canto, l'auto-qualificazione contenuta nel primo periodo del comma 20 non varrebbe a trasformare quelle norme di dettaglio in disposizioni di principio. Quest'ultima disposizione lederebbe, poi, l'autonomia organizzativa regionale anche «nella parte in cui non comprende nel proprio ambito di “esonero” dall'applicazione diretta gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale», in quanto il mancato esonero comporterebbe l'applicazione diretta a tali enti dei commi impugnati.

Inoltre, la ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale del comma 12, ultimo periodo, che, escludendo che il personale dipendente possa essere autorizzato all'uso del mezzo proprio per missioni e ponendo il conseguente divieto di corrispondere l'indennità chilometrica, violerebbe gli artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, e 118, commi secondo e terzo, Cost., in quanto precluderebbe alla Regione la possibilità di valutare discrezionalmente se sia più conveniente rimborsare ai propri dipendenti la spesa per l'utilizzo del mezzo proprio rispetto alle alternative e metterebbe a rischio la possibilità materiale di svolgere compiti che la legge assegna all'amministrazione regionale in tutti i casi di insufficienza di mezzi di trasporto pubblici o di carenza di mezzi dell'amministrazione, in tal modo ostacolando l'esercizio di funzioni amministrative legittimamente previste dalla legislazione regionale.

Infine, il comma 20, quarto periodo, affidando la determinazione di «modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma» a un «decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni», violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto attribuirebbe allo Stato una potestà sostanzialmente regolamentare al di fuori delle materie di competenza esclusiva dello Stato e, in subordine, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione, in quanto «per compensare la “deroga” all'art. 117, comma 6, Cost., avrebbe dovuto prevedere almeno l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in luogo del semplice parere».

4.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la tardività del ricorso e chiedendo che, nel merito, la questione sia dichiarata non fondata. Secondo la difesa erariale, le disposizioni dell'art. 6 censurate non violerebbero la competenza della Regione Liguria in quanto rientrerebbero tutte nella competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, il comma 12, ultimo periodo, rientrerebbe nella competenza esclusiva dello Stato attinente all'ordinamento civile. Infine, per quanto concerne l'attuazione del sistema di incentivi, prevista dal comma 20, terzo (ora quarto) periodo, il decreto ministeriale non richiederebbe il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, dal momento che disciplinerebbe il trasferimento di risorse erariali.

4.3.- In data 3 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha presentato memoria difensiva, riaffermando la compatibilità del dettato dell'art. 6 con i profili di autonomia costituzionalmente garantiti alle Regioni e insistendo per il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a tale articolo.

4.4.- Con memoria depositata il 18 maggio 2011, la ricorrente reitera le proprie censure, precisando che il decreto ministeriale previsto dal comma 20, considerato il suo notevole impatto in una materia di competenza concorrente, non dovrebbe essere ammesso o, in subordine, dovrebbe essere oggetto di un'intesa, e non di un parere, della Conferenza Stato-Regioni.

4.5.- In conseguenza del rinvio dell'udienza pubblica del 7-8 giugno 2011 disposto da questa Corte, il 17 ottobre 2011 la difesa erariale ha depositato una nuova memoria, insistendo nel chiedere il rigetto delle censure prospettate dalla ricorrente.

4.6.- Con memoria depositata il 2 novembre 2011, la Regione Liguria osserva che, in base alla sopravvenuta sentenza n. 182 del 2011 della Corte, «l'applicazione diretta dell'art. 6 alle Regioni, agli enti locali ed agli enti del sistema regionale sarebbe illegittima», dovendosi riconoscere a quegli enti il potere di modulare, all'interno del vincolo complessivo desumibile dall'art. 6, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nel predetto articolo. Tale interpretazione «adeguatrice», mentre consentirebbe di salvaguardare l'autonomia finanziaria delle Regioni e quindi di riconoscere la legittimità costituzionale della disposizione sotto questo profilo, confermerebbe, d'altro canto,



«l'illegittimità del comma 20, primo periodo, dell'art. 6, nella parte in cui non esonera dall'applicazione diretta anche gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale».

4.7.- Con memoria depositata il 17 aprile 2012, la Regione Liguria osserva che la limitazione dell'ambito di applicazione del comma 12, quinto periodo, stabilita dall'art. 4, comma 1, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010) - secondo cui «la disposizione del quinto periodo del comma 12» dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, «non si applica alle missioni indispensabili ad assicurare la partecipazione a riunioni nell'ambito dei processi decisionali dell'Unione europea e degli organismi internazionali di cui l'Italia è parte, nonché alle missioni nei Paesi beneficiari degli aiuti erogati da parte dei medesimi organismi e dell'Unione europea» - non modifica «il quadro della controversia per quanto riguarda l'applicazione della norma da parte delle Regioni».

4.8.- Nella memoria difensiva depositata il 17 aprile 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce che l'art. 6 contiene previsioni che hanno valore di disposizioni di principio nei confronti delle Regioni.

5.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato presso la cancelleria di questa Corte il 6 ottobre 2010 (reg. ric. n. 103 del 2010), la Regione Umbria ha impugnato il comma 12 dell'art. 6, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

5.1.- Il comma 12, primo periodo, prevedendo una riduzione delle spese per missioni non inferiore al 50 per cento della spesa sostenuta nel 2009, esorbiterebbe dai limiti della competenza statale di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e lederebbe l'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione (artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.), in quanto avrebbe un «contenuto innegabilmente e chiaramente dettagliato» e in quanto opererebbe in via diretta anche per gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale, non compresi nella clausola di salvaguardia di cui al comma 20.

Il comma 12, ultimo periodo, poi, escludendo che il personale dipendente possa essere autorizzato a usare il mezzo proprio per recarsi in missione, lederebbe l'autonomia organizzativa della Regione (art. 117, quarto comma) e comprometterebbe l'esercizio delle funzioni amministrative da essa disciplinate (artt. 117, terzo, quarto, quinto, ottavo e nono comma, e 118, commi secondo e terzo), in quanto introdurrebbe un limite assoluto, relativo a una singola minuta voce di spesa.

5.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la tardività del ricorso e chiedendo che, nel merito, la questione sia dichiarata non fondata. Quanto al carattere dettagliato della disposizione impugnata, insuscettibile - ad avviso della ricorrente - di essere convertito in disposizione di principio, la difesa erariale osserva che «non si tratta, invero, di trasformare una norma di dettaglio in principio fondamentale, ma di estrarre questo da quella (e dal loro insieme) tenendo conto della finalità perseguita dalla legge in questione, che è appunto il contenimento della spesa». In merito al divieto di autorizzare i dipendenti contrattualizzati a svolgere missioni con mezzo proprio, l'Avvocatura generale dello Stato afferma che esso interverrebbe «su disposizioni legislative statali, di generale applicazione per tutti i pubblici dipendenti e attiene, quindi, alla materia dell'ordinamento civile».

5.3.- In data 3 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha presentato memoria difensiva, ribadendo la compatibilità del dettato dell'art. 6 con l'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni.

5.4.- Con memoria depositata il 18 maggio 2011, la Regione Umbria osserva che l'ultimo periodo del comma 12 non può essere ricondotto né all'ordinamento civile, né alle materie della responsabilità civile e della previdenza, in considerazione del suo contenuto, estraneo a quelle materie, e della sua *ratio*, chiaramente orientata a conseguire un risparmio di spesa.

5.5.- In conseguenza del rinvio dell'udienza pubblica del 7-8 giugno 2011 disposto da questa Corte, il 17 ottobre 2011 la difesa erariale ha depositato una nuova memoria, insistendo nel chiedere il rigetto delle censure prospettate dalla ricorrente.

5.6.- Con memoria depositata il 2 novembre 2011, la Regione Umbria sostiene che, a seguito della sentenza n. 182 del 2011 di questa Corte, risulterebbe confermata «l'illegittimità del comma 12 nella parte in cui si applica direttamente agli enti locali e agli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale», non essendo tali enti compresi nella clausola di salvaguardia di cui all'art. 6, comma 20.

5.7.- Con memoria depositata il 17 aprile 2012, la Regione Umbria osserva che la limitazione dell'ambito di applicazione del comma 12, quinto periodo, stabilita dall'art. 4, comma 1, della legge n. 217 del 2011 non modifica «il quadro della controversia per quanto riguarda l'applicazione della norma da parte delle Regioni».



5.8.- Nella memoria depositata il 17 aprile 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce che l'art. 6 contiene previsioni che, in virtù dell'auto-qualificazione contenuta nel comma 20, hanno valore di disposizioni di principio nei confronti delle Regioni.

6.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 6 ottobre 2010 (reg. ric. n. 106 del 2010), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato i commi 12 e 20 dell'art. 6, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

6.1.- Innanzi tutto, secondo la ricorrente, il comma 20, primo periodo, qualificando come disposizioni di principio norme di dettaglio recanti riduzioni puntuali di singole voci di spesa, lederebbe l'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.) e ne invaderebbe la competenza legislativa sia nella materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), sia nella materia dell'organizzazione (art. 117, quarto comma, Cost.). Le medesime censure sono proposte in riferimento al comma 20, primo periodo, nella parte in cui non esonera dall'ambito di applicazione diretta gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale.

Inoltre, il comma 20, quarto periodo, affidando la determinazione di «modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma» a un «decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni», da un lato, attribuirebbe allo Stato una potestà sostanzialmente regolamentare al di fuori delle materie di legislazione esclusiva, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., e dall'altro, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione, in quanto «per compensare la "deroga" all'art. 117, sesto comma, Cost., avrebbe dovuto prevedere almeno l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in luogo del semplice parere».

Infine, ad avviso della ricorrente, il comma 12, ultimo periodo, nella parte in cui esclude che il personale dipendente possa essere autorizzato a usare il mezzo proprio per recarsi in missione, lederebbe l'autonomia organizzativa della Regione (art. 117, quarto comma) e comprometterebbe l'esercizio delle funzioni amministrative da essa disciplinate (artt. 117, terzo, quarto, quinto, ottavo e nono comma, e 118, commi secondo e terzo), in quanto introdurrebbe un limite assoluto riguardante una singola minuta voce di spesa.

6.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la tardività del ricorso e chiedendo che, nel merito, la questione sia dichiarata non fondata.

In primo luogo, la difesa erariale ribadisce la legittimità del comma 20, primo periodo, laddove qualifica come «disposizioni di principio» le previsioni contenute nell'art. 6, in quanto sarebbe possibile estrapolare da quelle disposizioni, unitariamente considerate, un tetto complessivo di spesa, da intendersi come principio di coordinamento della finanza pubblica ai fini dell'adeguamento della normativa regionale.

Inoltre, il medesimo regime varrebbe anche per gli enti locali e del sistema sanitario provinciale, nonché per le società pubbliche. Nessun esonero sarebbe ipotizzabile per tali enti, anche in considerazione del fatto che i commi 3, 5, 12 e 19 disciplinerebbero - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - aspetti (organi sociali e relativi compensi, aumenti di capitale) che soggiacciono alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Per i medesimi motivi, si dovrebbe escludere la fondatezza della censura riguardante il comma 12.

Infine, per quanto concerne l'attuazione del sistema di incentivi, prevista dal comma 20, ultimo periodo, il decreto ministeriale non assumerebbe natura regolamentare, dal momento che disciplinerebbe il trasferimento di risorse erariali.

6.3.- In data 3 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha presentato memoria difensiva, insistendo per il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a tale articolo.

6.4.- Con memoria depositata il 18 maggio 2011, la Regione Emilia-Romagna reitera le proprie censure e riafferma l'illegittimità dell'auto-qualificazione operata dal comma 20, sostenendo che dall'art. 6 non sarebbe desumibile nessun tetto di riduzione complessiva della spesa regionale.

6.5.- In conseguenza del rinvio dell'udienza pubblica del 7-8 giugno 2011 disposto da questa Corte, il 17 ottobre 2011 la difesa dello Stato ha depositato una nuova memoria, insistendo nel chiedere il rigetto delle censure prospettate dalla ricorrente.

6.6.- Con memoria depositata il 2 novembre 2011, la Regione Emilia-Romagna osserva che, in base alla sopravvenuta sentenza n. 182 del 2011 di questa Corte, dovrebbe riconoscersi alle Regioni il potere di modulare, all'interno del vincolo complessivo desumibile dall'art. 6, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nel predetto articolo. Tale interpretazione «adeguatrice» consentirebbe di salvaguardare l'autonomia finanziaria delle Regioni. Si confermerebbe, d'altro canto, «l'illegittimità del comma 20, primo periodo, dell'art. 6, nella parte in cui non esonera dall'applicazione diretta anche gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale».



6.7.- Con memoria depositata il 17 aprile 2012, la Regione Emilia-Romagna osserva che la limitazione dell'ambito di applicazione del comma 12, quinto periodo, stabilita dall'art. 4, comma 1, della legge n. 217 del 2011 non modifica «il quadro della controversia per quanto riguarda l'applicazione della norma da parte delle Regioni».

6.8.- Nella memoria depositata il 17 aprile 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce che l'art. 6 contiene previsioni che hanno valore di disposizioni di principio nei confronti delle Regioni.

7.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 7 ottobre 2010 (reg. ric. n. 107 del 2010), la Regione Puglia ha impugnato i commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20, primo e secondo periodo, dell'art. 6, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e il comma 20, terzo periodo (*recte*: quarto periodo), del medesimo articolo, per contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., e, in via subordinata, con l'art. 118, primo comma, Cost. e con il principio di leale collaborazione.

7.1.- In primo luogo, le previsioni contenute nei commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14, in combinato disposto con il comma 20, primo periodo, che le qualifica come disposizioni di principio, lederebbero l'autonomia finanziaria regionale (art. 119 Cost.) e la potestà legislativa concorrente della Regione (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa e sarebbero prive del requisito della «transitorietà», che questa Corte avrebbe «individuato quale ulteriore condizione affinché possa riconoscersi a questo tipo di norme dettate dal legislatore statale la qualifica di «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica»».

In secondo luogo, il comma 20, quarto periodo, affidando la determinazione di «modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma» a un «decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni», violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto la disciplina degli incentivi statali avrebbe «natura propriamente normativa» e quindi si tratterebbe di un potere propriamente regolamentare che interviene in una materia di legislazione concorrente. In subordine, ove si assegni al decreto natura amministrativa, la norma impugnata, prevedendo l'acquisizione di un parere, invece di un'intesa, della Conferenza Stato-Regioni, violerebbe l'art. 118, primo comma, Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto lo Stato potrebbe invocare la «chiamata in sussidiarietà» di funzioni amministrative in materia di legislazione concorrente «solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 278 del 2010).

7.2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la tardività del ricorso e chiedendo che, nel merito, la questione sia dichiarata non fondata. In merito al comma 20, primo periodo, la difesa erariale ribadisce la legittimità della qualificazione delle disposizioni dell'art. 6 come disposizioni di principio, in quanto sarebbe possibile estrapolare da quelle disposizioni, unitariamente considerate, un tetto complessivo di spesa, da intendersi come principio di coordinamento della finanza pubblica ai fini dell'adeguamento della normativa regionale. Per quanto concerne il decreto ministeriale previsto dal comma 20, la difesa dello Stato sostiene che tale decreto non avrebbe natura regolamentare e che, «riferendosi al trasferimento di risorse erariali correttamente è adottato dallo Stato con il concorso (parere) della Conferenza».

7.3.- In data 3 maggio 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha presentato memoria difensiva, insistendo per il rigetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a tale articolo.

7.4.- Con memoria depositata il 17 maggio 2011, la Regione Puglia sostiene l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità per tardività sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, richiamando la giurisprudenza di segno opposto di questa Corte. In merito alla natura del decreto ministeriale previsto dal comma 20, la ricorrente ribadisce che, essendo volto a stabilire «criteri» e «modalità» di attuazione, il decreto avrebbe i caratteri della generalità e dell'astrattezza propri degli atti regolamentari. In via subordinata, ove si escludesse tale natura, la «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato di una competenza amministrativa richiederebbe la previsione di un'intesa, in luogo del parere, della Conferenza Stato-Regioni.

7.5.- In conseguenza del rinvio dell'udienza pubblica del 7-8 giugno 2011 disposto da questa Corte, il 17 ottobre 2011 la difesa erariale ha depositato una nuova memoria, insistendo nel chiedere il rigetto delle censure prospettate dalla ricorrente.

7.6.- Nella memoria depositata il 17 aprile 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce che l'art. 6 contiene previsioni che hanno valore di disposizioni di principio nei confronti delle Regioni.

8.- A seguito del rinvio dell'udienza pubblica del 7-8 giugno 2011, la Corte ha disposto, su istanza congiunta della Provincia autonoma di Bolzano e del Presidente del Consiglio dei ministri dalla Corte, il rinvio dell'udienza pubblica per tutti i ricorsi in esame dal 22-23 novembre 2011 all'8 maggio 2012.



Considerato in diritto

1.- Le Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ricorso n. 96 del 2010), Liguria (ricorso n. 102 del 2010), Umbria (ricorso n. 103 del 2010), Emilia-Romagna (ricorso n. 106 del 2010) e Puglia (ricorso n. 107 del 2010) hanno impugnato vari commi dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

1.1.- In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta ha impugnato i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, rubricato «Riduzione dei costi degli apparati amministrativi», lamentando la violazione degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettere *f*) e *l*), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché del principio di ragionevolezza. Nei rispettivi ricorsi, le Regioni a statuto ordinario - Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia - hanno anch'esse impugnato vari commi dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 (d'ora in avanti «art. 6»), lamentando tutte la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e, con l'eccezione della Regione Umbria, il contrasto con il principio di leale collaborazione: la Regione Liguria ha impugnato i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 19 e 20; la Regione Emilia-Romagna ha impugnato i commi 12 e 20; la Regione Puglia ha impugnato i commi 7, 8, 9, 12, 13, 14 e 20; la Regione Umbria ha impugnato il comma 12.

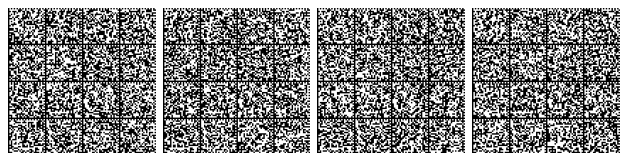
1.2.- Le disposizioni censurate dettano misure di contenimento dei costi degli apparati amministrativi, ponendo i seguenti vincoli: rendere onorifica la partecipazione a organi collegiali degli enti che ricevono finanziamenti pubblici e limitare a 30 euro l'importo dei gettoni di presenza (comma 2); ridurre del 10 per cento, rispetto al 2010, indennità, compensi, gettoni, retribuzioni e altre utilità corrisposte ai componenti di organi (comma 3); limitare il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti e organismi pubblici, rispettivamente, a cinque e a tre (comma 5); ridurre del 10 per cento il compenso dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo di società a totale partecipazione pubblica o inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (comma 6); contenere entro il 20 per cento del tetto raggiunto nel 2009 sia le spese per studi ed incarichi di consulenza (comma 7), sia le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (comma 8); rinunciare integralmente alle spese per sponsorizzazioni (comma 9); applicare alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione le misure previste dai commi 7, 8 e 9 (comma 11); non corrispondere le indennità chilometriche per missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio (comma 12, ultimo periodo), nonché ridurre del 50 per cento rispetto al tetto raggiunto nel 2009 le spese per le missioni (comma 12, primo periodo) e per la formazione (comma 13); ridurre dell'80 per cento rispetto al 2009 le spese per la gestione delle autovetture, compresi i buoni taxi (comma 14); non effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari o aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore di società partecipate in perdita (comma 19).

Il comma 20, poi, stabilisce che «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica» (primo periodo) e prevede incentivi statali a favore delle Regioni che volontariamente si adeguino alle disposizioni dell'art. 6, affidandone la disciplina a un decreto ministeriale non regolamentare, emanato a seguito di consultazione della Conferenza Stato-Regioni (quarto periodo).

2.- La trattazione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle suddette disposizioni viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse con i medesimi ricorsi, che riguardano altri articoli del d.l. n. 78 del 2010 e che devono essere riservate ad altre pronunce.

In considerazione della loro connessione oggettiva, i giudizi relativi alle disposizioni dell'art. 6 sopra indicate devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- Preliminarmente, va ricordato che, dopo la presentazione dei ricorsi, alcune disposizioni impugunate sono state modificate. In particolare, il comma 12 dell'art. 6 è stato modificato dall'art. 29, comma 15, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), che, dopo le parole «compiti ispettivi», vi ha aggiunto le seguenti: «e a quella effettuata dalle università e dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati». Inoltre, il comma 20 dell'art. 6 è stato modificato dall'art. 9, comma 1, 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), che ha introdotto un terzo periodo, ove è stabilito che «[a]i fini ed agli effetti di cui al periodo precedente, si considerano adempienti le Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno e che hanno rispettato il patto di stabilità interno».



Lo *ius superveniens*, pur modificando le suddette disposizioni, non è intervenuto sulle parti oggetto di impugnativa e non ha, quindi, carattere satisfattivo. Non può, perciò, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

4.- Sempre in via preliminare, la difesa dello Stato eccepisce la tardività del ricorso, in quanto le disposizioni impugnate, non modificate in sede di conversione del d.l. n. 78 del 2010, sarebbero state immediatamente lesive. Di conseguenza, le ricorrenti avrebbero dovuto impugnare, entro il termine decadenziale di cui all'art. 127 Cost., il decreto-legge e non la legge di conversione.

L'eccezione va respinta.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge «può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore» della relativa legge di conversione, perché «soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione» (da ultimo, sentenza n. 232 del 2011).

5.- Ciò premesso, ai fini della trattazione, le questioni proposte dalle ricorrenti vanno suddivise, in ragione della omogeneità e della reciproca connessione delle norme dell'art. 6 cui esse si riferiscono, in tre gruppi, riguardanti, il primo, i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo; il secondo, il comma 12, ultimo periodo; il terzo, il comma 20, quarto periodo.

6.- Con riferimento al primo gruppo di disposizioni, le ricorrenti - in particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta per i commi 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20; la Regione Liguria per i commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20; la Regione Umbria per il comma 12, primo periodo; la Regione Emilia-Romagna per il comma 20; la Regione Puglia per i commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20 - prospettano due ordini di censure, che è opportuno esaminare separatamente.

6.1.- In primo luogo, ad avviso delle ricorrenti, le disposizioni impugnate invaderebbero la potestà legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 3, comma 1, lettera f), dello Statuto della Regione Valle d'Aosta, e lederebbero altresì l'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Nonostante la qualificazione come «disposizioni di principio» operata dal comma 20 dell'art. 6, secondo le ricorrenti, da quelle previsioni non potrebbe estrapolarsi alcun principio o limite complessivo di spesa, non essendo possibile «attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risultante dalla loro oggettiva sostanza» (sentenze n. 207 del 2010, n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995). Il carattere dettagliato e puntuale di tali disposizioni precluderebbe qualsiasi possibilità di autonomo adeguamento da parte delle Regioni e delle Province autonome, nonché da parte degli enti locali e degli altri enti e organismi che fanno capo ai rispettivi ordinamenti.

Tali censure non sono fondate.

Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009).

La disciplina dettata dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 - come questa Corte ha chiarito con la richiamata sentenza n. 182 del 2011 - soddisfa la suddetta condizione. Le disposizioni in esame prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Questa possibilità è espressamente prevista dal comma 20 dell'art. 6, che precisa che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 6 citato «consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune» (sentenza n. 182 del 2011). In base a tale principio, le Regioni devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a



quello disposto dall'art. 6 per lo Stato. Ne deriva che il medesimo articolo «non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica» (sentenza n. 182 del 2011).

Né si può escludere l'applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica alla Regione autonoma Valle d'Aosta in ragione della speciale autonomia ad essa riconosciuta dalle norme statutarie. La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenze n. 30 del 2012 e n. 229 del 2011).

Il presupposto interpretativo posto a base di questo gruppo di censure è, dunque, errato, in quanto il comma 20 dell'art. 6 «autorizza le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, anzitutto, a determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, a modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6» (sentenza n. 182 del 2011).

6.2.- In secondo luogo, le ricorrenti lamentano l'interferenza delle misure impugnate con altre materie di competenza esclusiva o concorrente regionale. In particolare, tali norme, dettando disposizioni che attengono all'organizzazione e al personale, lederebbero la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e locali e di statuto giuridico ed economico del personale (art. 117, quarto comma, Cost., nonché art. 2, comma 1, lettere a e b, dello Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta). Le stesse censure sono riferite al comma 20, primo periodo, che non menziona gli enti locali e gli enti ed organismi appartenenti al sistema regionale, con la conseguenza che i commi impugnati si applicherebbero in via diretta a tali enti. Le disposizioni impugnate violerebbero, poi, l'art. 118, secondo e terzo comma, Cost., nonché l'art. 4 dello Statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta, poiché «incidere[bbero], limitandole, sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti». Infine, le norme impugnate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, se applicabili anche all'azienda sanitaria valdostana, lederebbero la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di «igiene, assistenza ospedaliera e profilattica» (art. 3, comma 1, lettera l, dello statuto) e in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.).

Tali censure non sono fondate.

Secondo una costante giurisprudenza, quando la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), «l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una "circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale"» (da ultimo, sentenza n. 40 del 2010, nonché sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004).

Ne consegue che la lamentata interferenza con l'autonomia organizzativa delle Regioni o con altre competenze loro assegnate in via esclusiva o concorrente non è censurabile, poiché le norme impugnate devono essere complessivamente intese come disposizioni di principio, riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La previsione contenuta nel comma 20 dell'art. 6, inoltre, nello stabilire che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», va intesa nel senso che le norme impugnate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali.

7.- La seconda questione, prospettata dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Umbria e Valle d'Aosta, riguarda il comma 12, ultimo periodo, dell'art. 6, secondo cui «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi». Tale disposizione comporterebbe che le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione non possano corrispondere le indennità chilometriche in caso di missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio.

Ad avviso delle ricorrenti, questa norma violerebbe gli artt. 117, commi terzo, quarto, quinto, ottavo e nono, e 118, commi secondo e terzo, Cost., in quanto, ponendo un divieto di autorizzazione all'uso del mezzo proprio, inciderebbe sull'organizzazione delle Regioni e ostacolerebbe «lo svolgimento delle attività pubbliche legittimamente previste dalla legislazione regionale». Secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta, poi, la disposizione impugnata lederebbe la potestà legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, comma 1, lettera a, dello statuto regionale) e l'autonomia finanziaria regionale (artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., nonché art. 3, comma 1, lettera f, dello statuto regionale) e



sarebbe, altresì, contraria al principio di ragionevolezza, in quanto, «tenuto anche conto delle caratteristiche morfologiche della Regione», l'applicazione della norma produrrebbe un aggravio, invece che una riduzione, della spesa.

La questione non è fondata.

Le censure richiamate muovono tutte dall'assunto che la disposizione impugnata non potrebbe essere ricondotta al principio generale di coordinamento della spesa di cui l'art. 6 nel suo complesso è espressione, poiché si tratterebbe di un precetto che non lascia alcun margine di autonomia in sede di attuazione.

Questo presupposto interpretativo non può essere condiviso. Il comma 20, più volte richiamato, stabilisce che le disposizioni di tale articolo non si applicano in via diretta alle Regioni, per le quali costituiscono disposizioni di principio. Si deve, quindi, verificare se da ciascuna previsione dell'art. 6 si possano desumere «principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011).

In base a tale canone interpretativo, l'ultimo periodo del comma 12 vincola le Regioni solo in quanto concorre a determinare il tetto massimo dei risparmi di spesa che esse devono conseguire. Qualora esigenze di funzionamento rendessero gli effetti del divieto contrario al principio di buon andamento, le Regioni sarebbero libere di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione di questa come delle altre voci di spesa contemplate nell'art. 6.

Il comma 12, ultimo periodo, deve quindi essere ricondotto al principio generale di coordinamento della spesa di cui all'art. 6. Ne consegue che non sono fondate, per le ragioni già enunciate, le censure riguardanti la dedotta lesione dell'autonomia finanziaria regionale e la presunta interferenza con competenze assegnate in via esclusiva o concorrente alle Regioni.

8.- La terza questione, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Puglia, concerne il comma 20, quarto periodo, dell'art. 6, ove si prevede che «modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma» e, in particolare, per l'attuazione degli incentivi statali a favore delle Regioni che abbiano applicato volontariamente le riduzioni di spesa previste dal medesimo art. 6, sono stabiliti «con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni». Secondo le ricorrenti, tale norma violerebbe sia l'art. 117, commi terzo e sesto, Cost., in quanto prevederebbe un atto sostanzialmente regolamentare in materia di legislazione concorrente, sia il principio di leale collaborazione, in quanto, qualora il decreto ministeriale non avesse natura regolamentare, il legislatore statale avrebbe dovuto disporre l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in luogo del parere.

La questione non è fondata.

In primo luogo, si deve escludere che il decreto ministeriale previsto dalla disposizione impugnata abbia natura regolamentare. Esso, infatti, dovendo disciplinare l'erogazione degli incentivi statali, «non comporta la produzione di norme generali ed astratte, con cui si disciplinino i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo», limitandosi, invece, a esprimere «una scelta di carattere essenzialmente tecnico» (sentenza n. 278 del 2010). La censura dedotta in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost. va, perciò, respinta.

In secondo luogo, la disposizione censurata, nel prevedere l'acquisizione di un parere della Conferenza Stato-Regioni, non viola l'art. 117, terzo comma, Cost. Come rilevato dalla difesa dello Stato, il decreto ministeriale, disciplinando il trasferimento di «una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59», deve solo regolare l'impiego di risorse statali e individuare «modalità, tempi e criteri per l'attuazione» del comma 20 dell'art. 6, definendo le condizioni e la procedura per accertare che venga rispettato il complessivo risparmio indicato dalla legge. Ne discende che l'approvazione del decreto previsto dalla norma impugnata non richiede, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, necessaria quando si debbano «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni» (da ultimo, sentenza n. 165 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,



1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 2, 3, 5, 6, 7, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, per violazione degli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettere f) e l), e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché degli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 12, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 2, comma 1, lettera a), e 3, comma 1, lettera f), dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, degli artt. 117 e 119 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 12, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Umbria, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, primo periodo, 13, 14, 19 e 20, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 20, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 12, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 20, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalle Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 7, 8, 9, 12, primo periodo, 13, 14 e 20, primo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 20, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promossa, per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara estinto il processo relativo al ricorso proposto dalla Regione autonoma Valle d'Aosta quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 8 e 9, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 140

Sentenza 23 maggio - 4 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regioni (in genere) - Norme della Regione Abruzzo - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria - *Ius superveniens* che non si applica alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* - Insussistenza di un profilo di inammissibilità o delle condizioni per una restituzione degli atti.

- Legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41, art. 9, comma 2, ultimo periodo, come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32; art. 13, comma 2, della stessa legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Regioni (in genere) - Norme della Regione Abruzzo - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria - Diritto potestativo da esercitarsi nel termine decadenziale di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e non discriminazione per eccessiva brevità del termine - *Petitum* privo di specificità e determinatezza che non individua il contenuto dell'intervento richiesto - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32, art. 13, comma 2.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

Regioni (in genere) - Norme della Regione Abruzzo - Consiglieri regionali - Facoltà di contribuzione volontaria per completare il secondo mandato legislativo - Possibilità di effettuare il versamento volontario in unica soluzione - Mancata previsione - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di parità di trattamento - Questione legata da rapporto di pregiudizialità necessaria con la questione già dichiarata inammissibile - Conseguente irrilevanza per inapplicabilità della norma nel giudizio *a quo* - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41, art. 9, comma 2, ultimo periodo, come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32.
- Costituzione, art. 3, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41 (Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo), come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 15/2004 (Legge finanziaria regionale 2004) e alla legge regionale n. 16/2004 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 - Bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo)», e dell'art. 13, comma 2, della stessa legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, nel procedimento vertente tra Pelusi Silvana, la Regione Abruzzo ed il Dirigente del Servizio Beni e Risorse della Regione, con ordinanza del 26 ottobre 2010 iscritta al n. 280 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi.



Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 26 ottobre 2010, il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale sia dell'art. 9, ultimo comma [*recte*: comma 2, ultimo periodo], della legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41 (Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo), come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 15/2004 (Legge finanziaria regionale 2004) e alla L.R. n. 16/2004 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 - Bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo)», sia del comma 2 del medesimo art. 13.

Davanti al TAR era stato impugnato il provvedimento con cui la Regione Abruzzo aveva respinto la richiesta di un consigliere regionale volta a consentirgli di versare volontariamente i contributi corrispondenti alle mensilità mancanti per il completamento di una legislatura ulteriore rispetto a quella, successiva, per la quale, viceversa, aveva completato il mandato e la relativa contribuzione.

1.1. - L'art. 9, comma 2, ultimo periodo, della legge regionale n. 41 del 1973, come modificata dalla legge regionale n. 32 del 2004, è stato censurato per violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione sul presupposto che esso riconosca la facoltà d'integrazione contributiva solamente al consigliere regionale che non abbia completato la seconda legislatura in cui è stato eletto e non a quello che, come nella fattispecie all'esame del rimettente, intenda integrare la contribuzione relativa alla prima delle legislature susseguites. In tal modo la norma realizzerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra il caso in cui la contribuzione volontaria afferisca alla seconda legislatura e quello in cui essa debba riferirsi alla prima, situazioni sostanzialmente identiche ove la *ratio* della norma sia consentire al consigliere regionale di raggiungere un periodo contributivo pari a due legislature e beneficiare, così, di un assegno vitalizio più pingue.

L'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2004 è stato censurato per violazione dei principi di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, ad avviso del rimettente, il termine di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge, assegnato dalla norma ai consiglieri regionali eletti nelle legislature precedenti alla settima (come la parte ricorrente) per l'esercizio della facoltà di contribuzione volontaria, sarebbe eccessivamente breve, non consentendo, da un lato, che la disposizione sia effettivamente conosciuta dagli interessati prima della scadenza del termine e, dall'altro, un adeguato e ragionevole lasso temporale per valutare la convenienza economica del riscatto.

1.2. - La rilevanza è stata motivata, quanto alla prima questione, in ragione del fatto che il versamento richiesto era relativo al completamento del primo mandato legislativo e non del secondo; quanto all'altra, evidenziando che l'istanza era stata avanzata oltre il menzionato termine, dal giudice *a quo* considerato decadenziale.

2. - Prima del deposito dell'ordinanza di remissione l'art. 45 della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari), ha abrogato le norme censurate, contestualmente novellando la disciplina dell'assegno vitalizio dei consiglieri regionali (artt. 20 e seguenti) e regolando specificamente la contribuzione volontaria all'art. 21.

Dopo il deposito dell'ordinanza di remissione - ritualmente notificata e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, del 18 gennaio 2012 - dette disposizioni sono state a loro volta abrogate dall'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 21 ottobre 2011, n. 36 (Modifiche alla L.R. 10 agosto 2010, n. 40 - Testo unico delle norme sul trattamento economico e previdenziale spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari. Soppressione dell'istituto dell'assegno vitalizio), che ha completamente eliminato l'istituto in considerazione.

3. - Non si sono costituiti né il Presidente della Giunta regionale dell'Abruzzo né le parti del giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, con ordinanza del 26 ottobre 2010, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41 (Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo), come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 15/2004 (Legge finanziaria regionale



2004) e alla L.R. n. 16/2004 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 - Bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo)», e del comma 2 del medesimo art. 13.

La prima norma viene impugnata «in quanto non prevede la possibilità di effettuare il versamento volontario in unica soluzione delle somme corrispondenti alle mensilità mancanti per il completamento del primo periodo di legislatura» da parte dei consiglieri regionali interessati; la seconda «in quanto ha introdotto un termine eccessivamente breve per l'esercizio della facoltà di versamento contributivo volontario per le legislature precedenti alla settima».

La rilevanza è motivata, quanto alla prima questione, in ordine all'irragionevolezza che il beneficio del versamento volontario sia previsto solo in relazione al completamento del secondo mandato legislativo, escludendosi l'equivalente ipotesi per il primo: le situazioni comparate sarebbero sostanzialmente identiche, ove la *ratio* legis sia quella di consentire l'integrazione del versamento per permettere al consigliere di raggiungere un periodo contributivo pari a due legislature (dieci anni).

Con riguardo all'altra questione, il giudice rimettente precisa che l'istanza del ricorrente è stata avanzata oltre il termine decadenziale di trenta giorni dall'entrata in vigore della legge impugnata, previsto per l'esercizio del diritto potestativo avente ad oggetto il beneficio previdenziale. Il termine sarebbe eccessivamente breve, non consentendo, da un lato, la conoscenza degli interessati prima della sua scadenza e, dall'altro, un adeguato e ragionevole *spatium* deliberandi al fine di operare le valutazioni economiche dei costi e dei benefici del riscatto a monte della scelta. In tal modo risulterebbero violati i principi di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3, primo comma, Cost.

Entrambe le norme impugnate sono state abrogate, ma il regime transitorio ed abrogativo delineato da quelle sopravvenute non incide sulla situazione giuridica del soggetto ricorrente, in quanto vengono espressamente fatti salvi i diritti quesiti - art. 43, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 40 (Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari) - e viene disposto che la nuova disciplina relativa all'assegno vitalizio, anch'essa successivamente abrogata - art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 21 ottobre 2011, n. 36 (Modifiche alla L.R. 10 agosto 2010, n. 40 - Testo unico delle norme sul trattamento economico spettante ai Consiglieri regionali e sulle spese generali di funzionamento dei gruppi consiliari. Soppressione dell'istituto dell'assegno vitalizio) - operi a decorrere dalla legislatura successiva a quella interessata dal ricorso.

Essendo incontrovertibile che alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo* si applicano le norme antecedenti alle novelle legislative intervenute sia prima che dopo il deposito dell'ordinanza di rimessione, non si pone un profilo di inammissibilità né deve farsi luogo alla restituzione degli atti al giudice remittente per *ius superveniens*.

2. - Occorre preliminarmente esaminare due aspetti attinenti alle prospettazioni del giudice rimettente circa la relazione tra le norme denunciate e la fattispecie concreta del giudizio *a quo* ed, in particolare, inerenti all'influenza che il giudizio di costituzionalità proposto può esercitare su quello dal quale proviene la questione. Il primo riguarda il percorso argomentativo seguito per illustrare la rilevanza della disciplina impugnata ai fini della definizione del giudizio principale; il secondo pertiene a quello svolto circa la ragionevolezza del termine fissato dal legislatore regionale per l'attivazione, da parte del consigliere, del beneficio previdenziale.

Le due questioni sono legate da un rapporto di pregiudizialità necessaria, nel senso che quella inerente al termine è antecedente nell'ordine logico all'altra, in quanto influisce in modo diretto sulla sua prospettazione e ne determina - se risolta in senso negativo - l'irrelevanza. Ove fosse ritenuta l'inammissibilità delle censure proposte avverso il termine fissato dall'art. 13, comma 2, della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004, l'altra norma impugnata non sarebbe infatti applicabile - e conseguentemente non sarebbe rilevante - nel giudizio *a quo*, dal momento che la domanda dell'attore è pervenuta ben oltre la scadenza del termine perentorio della cui legittimità dubita il giudice rimettente.

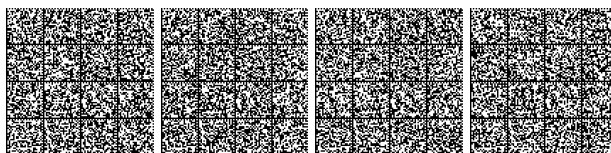
Appare quindi necessario esaminare dapprima la questione relativa all'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2004, ossia alla legittimità del termine fissato dal legislatore per l'esercizio della facoltà di avvalersi del beneficio dell'integrazione contributiva volontaria.

Nell'ordinanza di rimessione si afferma che il dubbio di costituzionalità riguarda l'eccessiva brevità di detto termine, il quale non consentirebbe un sufficiente *spatium* deliberandi per l'esercizio del diritto potestativo da parte del consigliere regionale.

3. - Così formulata, la questione è inammissibile.

La locuzione «in quanto ha introdotto un termine eccessivamente breve», con la quale viene censurata nell'ordinanza del giudice *a quo* la norma in esame, non è sufficiente a chiarire il risultato effettivamente sollecitato.

In particolare, non viene precisato se la rimessione miri ad ottenere la semplice abolizione del termine oppure una sua sostituzione, al fine di ricostruire la norma impugnata in senso conforme a Costituzione. Il *petitum* risulta privo



di specificità e determinatezza, non individuando il contenuto dell'intervento richiesto alla Corte (ordinanze n. 335 e n. 260 del 2011, n. 89 del 2010, n. 287 e n. 286 del 2009 e sentenza n. 266 del 2009).

Sia l'una che l'altra alternativa ipotizzabili sulla base della lacunosa prospettazione non sono, peraltro, munite di argomenti idonei a supportarle.

Infatti, ove la richiesta fosse di mera abolizione del termine decadenziale, il costante orientamento di questa Corte è nel senso che può ammettersi l'esame della questione sotto il profilo della ragionevolezza solo nel caso in cui vengano addotte puntuali ed univoche argomentazioni circa il pregiudizio relativo alla tutela del diritto cui esso si riferisce (sentenze n. 234 del 2008, n. 197 del 1987, n. 203 del 1985 e n. 10 del 1970). A tal fine si deve altresì tener conto dell'eventuale protezione da parte dell'ordinamento - attraverso la prescrizione di un termine - delle ragioni di certezza della situazione finanziaria dell'ente erogatore (sentenze n. 192 del 2005 e n. 345 del 1999).

Ove fosse invece invocata una richiesta modificativa, il giudice *a quo* avrebbe dovuto precisare in quale senso la sostituzione dovrebbe essere apportata ed indicare un *tertium comparationis* utile a definire la soluzione costituzionalmente dovuta del problema di legittimità.

La generica formulazione dell'ordinanza, quand'anche interpretata nel senso di richiesta modificativa del termine previsto dalla norma impugnata, comporterebbe una invasione della sfera propria del legislatore.

In conclusione, la questione relativa alla legittimità del termine statuito dall'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 32 del 2004 va dichiarata inammissibile per le ragioni indicate e determina identica pronuncia, in ragione del sussistente rapporto di pregiudizialità, per quella afferente all'art. 9, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Abruzzo n. 41 del 1973, come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41 (Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo), come integrato dall'art. 13 della legge della Regione Abruzzo 18 agosto 2004, n. 32, recante «Modifiche ed integrazioni alla L.R. n. 15/2004 (Legge finanziaria regionale 2004) e alla L.R. n. 16/2004 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 - Bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo)», e dell'art. 13, comma 2, della stessa legge della Regione Abruzzo n. 32 del 2004, sollevate in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 141

Sentenza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia municipale - Rapporti di lavoro a tempo parziale in corso - Conversione *ope legis* in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012 - *Ius superveniens* che non altera in modo significativo il quadro normativo - Estensione dello scrutinio di costituzionalità al testo della norma come modificata.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 26, comma 8, nel testo modificato dall'art. 10, comma 87, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11

Impiego pubblico - Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia municipale - Rapporti di lavoro a tempo parziale in corso - Conversione *ope legis* in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012 - Intervento che incide nel contenuto di contratti di lavoro conclusi e in corso - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 26, comma 8, nel testo modificato dall'art. 10, comma 87, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia municipale - Generale divieto, per il futuro, di instaurare contratti di lavoro a tempo parziale - Asserita incidenza su aspetti privatistici del contratto di lavoro riservati alla competenza legislativa esclusiva statale - Insussistenza - Scelta organizzativa amministrativa rientrante nella competenza esclusiva della Regione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 10, comma 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia municipale - Generale divieto, per il futuro, di instaurare contratti di lavoro a tempo parziale - Evocazione di parametro non motivata - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, art. 10, comma 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 10, comma 7, e 26, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), promosso dal Tribunale ordinario di Trieste, nel procedimento vertente tra R.Z. ed altri e il Comune di Trieste, con ordinanza del 31 agosto 2011, iscritta al n. 235 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visto l'atto di intervento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella camera di consiglio del 21 marzo 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella.



Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio promosso da alcuni dipendenti del Comune di Trieste, inquadrati nel corpo di polizia municipale, nei confronti del Comune stesso, il Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 7, e dell'articolo 26, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale).

Osserva il giudice remittente che i ricorrenti hanno impugnato davanti al giudice del lavoro, chiedendone la sospensione dell'efficacia, i provvedimenti con i quali il Comune di Trieste - sulla base del regolamento comunale emesso in attuazione delle norme della legge citata - aveva disposto la loro esclusione dal rapporto di lavoro a tempo parziale. Nel ricorso, fra l'altro, i dipendenti hanno ricordato che alcune disposizioni della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 sono state già scrutinate da questa Corte con la sentenza n. 167 del 2010 la quale, accogliendo alcune questioni, ha respinto quelle relative all'art. 10, sollevate peraltro in riferimento ad aspetti diversi da quelli odierni.

Ciò premesso, il Tribunale riporta il testo delle due disposizioni impugunate: l'art. 10, comma 7, stabilisce che «al fine di garantire l'efficace svolgimento delle funzioni di polizia locale e migliorare le condizioni di sicurezza urbana, l'articolo 1, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), concernente l'esclusione del rapporto a tempo parziale per il personale militare, per quello delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, si applica anche al personale di polizia locale, salvo che sia diversamente stabilito nei regolamenti di polizia locale per esigenze di carattere stagionale»; l'art. 26, comma 8, stabilisce che i rapporti di lavoro a tempo parziale esistenti alla data di entrata in vigore della legge siano trasformati in rapporti a tempo pieno entro due anni dall'entrata in vigore della stessa. In ottemperanza alle citate disposizioni, il Comune di Trieste ha emanato un regolamento che vieta, per il personale della polizia municipale, la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale ed impone la conversione di quelli a tempo parziale in contratti a tempo pieno entro un certo termine.

Il giudice *a quo*, dopo aver ricordato che la citata sentenza n. 167 del 2010 riconduce alla potestà normativa residuale delle Regioni la materia della polizia amministrativa locale, rileva che il personale di polizia locale non può essere equiparato al personale militare, alle forze di polizia e al corpo dei vigili del fuoco, poiché lo status di questi ultimi non è regolato da contratto collettivo. Ne consegue che l'assimilazione compiuta dal censurato art. 10, comma 7, contravviene a quanto stabilito dall'art. 1, comma 58, della legge n. 662 del 1996, che costituisce espressione di principi fondamentali vincolanti anche per le Regioni a statuto speciale sulla base della giurisprudenza costituzionale. Ma, soprattutto, le disposizioni censurate intervengono nella materia dell'ordinamento civile, perché l'orario di lavoro ed il trattamento economico «sono aspetti privatistici del contratto di lavoro», tanto più che i ricorrenti, tutti agenti di polizia municipale, sono comunque dipendenti comunali e rientrano nel comparto unico di contrattazione collettiva regioni-enti locali.

Non è sostenibile, pertanto, secondo il Tribunale di Trieste, che il divieto di part-time per il personale di polizia municipale rientri nella materia dell'organizzazione degli uffici regionali, che l'art. 117, quarto comma, Cost. attribuisce alla competenza residuale delle Regioni.

Osserva, infine, il giudice *a quo* che le norme impugunate sono lesive anche delle prerogative attribuite ai sindacati dal meccanismo della contrattazione collettiva di cui all'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), perché il contratto collettivo applicabile ai ricorrenti non vieta loro in alcun modo il rapporto di lavoro a tempo parziale; semmai - alla luce delle modifiche di cui all'art. 73 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - è solo in base alla valutazione delle esigenze di servizio che si deve decidere se ammettere o meno il dipendente pubblico al lavoro a tempo parziale, secondo un criterio rispondente anche alle regole generali di cui all'art. 97 della Costituzione.

2.- È intervenuta in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

In una successiva memoria depositata in vista della discussione, la Regione specifica che l'istituto del lavoro a tempo parziale - regolato dall'art. 1, commi 57 e seguenti, della legge n. 662 del 1996 - è modellato dal legislatore nazionale in termini di facoltà delle pubbliche amministrazioni, le quali possono ammetterlo in vista del conseguimento di finalità di risparmio di spesa. D'altra parte, l'art. 39, comma 27, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), ha chiarito che i commi 58 e 59 dell'art. 1 della legge n. 662 del 1996 si



applicano al personale degli enti locali «finché non diversamente stabilito da ciascun ente con proprio atto normativo»; per cui è la stessa legge statale a prevedere una potestà normativa delle Regioni in tale materia.

Quanto al merito delle censure, la Regione rileva che quella riguardante l'art. 117, primo comma, Cost., deve essere dichiarata inammissibile per genericità.

La presunta lesione della competenza esclusiva statale in tema di ordinamento civile, invece, è da un lato contraddittoria e dall'altro infondata. Contraddittoria, perché l'ordinanza lamenta la violazione di un titolo di competenza esclusiva e, contemporaneamente, fa riferimento al contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale, il che presupporrebbe l'esistenza di un titolo di competenza concorrente. Infondata, perché la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è dotata di competenza esclusiva statutaria in tema di ordinamento degli enti locali e di potestà residuale in materia di polizia amministrativa locale, come risulta dall'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione. Non c'è, del resto, alcuna lesione della competenza statale in materia di ordinamento civile, perché nel caso in esame la Regione «non disciplina affatto il rapporto di lavoro, ma semplicemente sceglie, come qualunque soggetto può fare, di quale tipo di rapporto di lavoro - tra quelli che l'ordinamento civile mette a sua disposizione - ha bisogno»; si tratta, evidentemente, di una scelta che attiene ai profili organizzativi dell'ordinamento degli enti locali, sui quali la Regione ha una propria indiscussa potestà normativa.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Trieste, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 7, e dell'articolo 26, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale).

Ritiene il giudice remittente che le censurate disposizioni - le quali vietano al personale appartenente alla polizia municipale la possibilità di accedere al contratto di lavoro a tempo parziale (art. 10, comma 7), nel contempo stabilendo che i rapporti a tempo parziale in corso siano convertiti in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012 (art. 26, comma 8) - siano in contrasto con i menzionati parametri costituzionali, poiché l'orario di lavoro e il trattamento economico costituiscono aspetti privatistici del contratto di lavoro, rispetto ai quali la potestà normativa esclusiva spetta allo Stato (ordinamento civile).

2.- Occorre preliminarmente osservare che una delle due disposizioni impugnate, ossia l'art. 26, comma 8, della legge regionale n. 9 del 2009, è stata oggetto di modifica da parte dell'art. 10, comma 87, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione in data 24 agosto 2011. Di tale modifica, benché avvenuta in un momento precedente rispetto al deposito dell'ordinanza di remissione a questa Corte, il giudice *a quo* non mostra di avere cognizione. Tale incompletezza - peraltro comprensibile, in considerazione del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione della citata modificazione normativa e il deposito dell'ordinanza che solleva la presente questione (31 agosto 2011) - non ridonda in ragione di inammissibilità dell'odierna questione, perché la modifica non altera in modo significativo il quadro normativo, limitandosi a spostare al 31 dicembre 2012 la data entro la quale i rapporti di lavoro a tempo parziale esistenti devono essere trasformati in rapporti a tempo pieno. D'altra parte, già l'art. 10, comma 57, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - legge finanziaria 2011), considerato nell'ordinanza di rinvio, aveva modificato il testo del censurato art. 26 nel senso che gli enti locali fossero tenuti ad adeguarsi alle disposizioni di cui all'art. 10 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 entro il 31 dicembre 2012.

Ne consegue che la Corte deve procedere all'esame del merito estendendo il proprio scrutinio al testo della norma come modificata dalla citata legge regionale n. 11 del 2011.

3.- Ancora in via preliminare va rilevato che la lamentata lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., benché prospettata nel dispositivo dell'ordinanza di remissione, non trova alcun supporto di motivazione nel corpo dell'ordinanza stessa, sicché la sollevata questione deve essere dichiarata inammissibile in riferimento a tale parametro; la medesima, invece, va esaminata nel merito in riferimento all'unico parametro realmente motivato, ossia quello dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione.



4.- Giova premettere, ai fini di un corretto inquadramento del problema in esame, che la normativa in tema di contratto di lavoro a tempo parziale alle dipendenze della pubblica amministrazione ha conosciuto negli ultimi anni uno sviluppo non sempre lineare.

In precedenza, infatti, vigeva la regola, contenuta nell'art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), secondo cui il rapporto di impiego pubblico era caratterizzato dal fondamentale connotato della esclusività. Con l'art. 7 della legge 29 dicembre 1988, n. 554 (Disposizioni in materia di pubblico impiego), è stata riconosciuta la possibilità, per le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici istituzionali e territoriali, di costituire rapporti di lavoro a tempo parziale. Il successivo art. 1, commi 56-65, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha introdotto la previsione per cui i pubblici dipendenti con prestazione di lavoro non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno possono anche iscriversi agli albi professionali. Tale normativa ha superato con successo lo scrutinio di questa Corte, cui erano state sottoposte varie questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di giudizi in via principale promossi da diverse Regioni (sentenza n. 171 del 1999); in quella pronuncia - peraltro emessa nel vigore del precedente quadro costituzionale, anteriore alla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - si è già posto in luce che l'estensione del contratto a tempo parziale anche ai pubblici dipendenti si collocava «nell'ottica del contenimento della spesa pubblica e dell'aumento dell'efficienza della pubblica amministrazione».

Successivamente, l'art. 73, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha introdotto significative novità nel corpo dell'art. 1, comma 58, della legge n. 662 del 1996. Nella versione attualmente vigente, la disposizione menzionata prevede che la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale non costituisce più una scelta esclusiva del dipendente; l'Amministrazione, infatti, può negare la trasformazione, fra l'altro, nel caso in cui comporti, «in relazione alle mansioni e alla posizione organizzativa ricoperta dal dipendente, pregiudizio alla finalità dell'amministrazione stessa».

La valenza innovativa di tale modifica è confermata dall'art. 16 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), con cui si è prevista la facoltà per le amministrazioni pubbliche, in sede di prima applicazione del menzionato art. 73, di «sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati prima dell'entrata in vigore» del d.l. n. 112 del 2008.

Ne consegue che la possibilità di svolgere il rapporto di lavoro a tempo parziale è, nel regime attualmente vigente, strettamente connessa con gli assetti organizzativi della pubblica amministrazione di appartenenza.

5.- La questione che è posta al giudizio della Corte va letta anche nel contesto normativo che ora è stato rapidamente tratteggiato.

Il Tribunale ordinario di Trieste ipotizza che le due censurate norme della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. In realtà, le due disposizioni oggi in esame hanno diversi contenuti: l'art. 10, comma 7, stabilisce - evidentemente per il futuro - un generale divieto di contratto di lavoro a tempo parziale per il personale della polizia locale, applicando a quest'ultimo il divieto già fissato dall'art. 1, comma 57, della legge n. 662 del 1996 per il personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; l'art. 26, comma 8, invece, detta una norma transitoria, imponendo che i rapporti di lavoro a tempo parziale già stipulati alla data di entrata in vigore della legge siano convertiti *ope legis* in rapporti a tempo pieno entro una certa data (originariamente entro due anni e, dopo le successive modifiche normative, entro il 31 dicembre 2012). La questione sollevata, pertanto, va esaminata distintamente in riferimento alle due diverse disposizioni.

6.- La questione riguardante l'art. 10, comma 7, della legge regionale n. 9 del 2009 non è fondata.

Innanzitutto si rileva che lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, già prevedeva, all'art. 4, numero 1), una potestà legislativa primaria della Regione in materia di «ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto». Successivamente alla riforma costituzionale del titolo V della parte seconda della Costituzione, intervenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, questa Corte ha, in più occasioni, ribadito che «la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e rientra nella competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (così la sentenza n. 95 del 2008; ma in tal senso sono anche le successive pronunce n. 159



del 2008, n. 100 e n. 235 del 2010). Inoltre questa Corte, con la recente sentenza n. 167 del 2010 - emessa in un giudizio che aveva ad oggetto norme della medesima legge regionale oggi censurata - ha confermato che, con la modifica del titolo V della parte seconda della Costituzione, è stata riservata allo Stato la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza, mentre la materia della polizia amministrativa locale è oggetto di competenza residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., competenza che si estende anche alle Regioni a statuto speciale in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La disposizione impugnata, emanata sulla base degli ambiti di competenza ricordati, non interviene direttamente sulla disciplina del contratto di lavoro a tempo parziale ma si limita a stabilire, per il futuro, che il personale addetto a funzioni di polizia locale non potrà usufruire di tale modalità di prestazione del rapporto di lavoro: questa previsione non altera il contenuto di un contratto regolato dalla legge statale, ma sceglie quale tipo di contratto dovrà essere applicato ad una determinata categoria di dipendenti. Anche alla luce dell'evoluzione della sopra ricordata normativa statale in materia, la possibilità (o il divieto) di prestazione di lavoro con contratto a tempo parziale si inserisce in un ambito di scelte di organizzazione amministrativa; ambito che si colloca in un momento antecedente a quello del sorgere del rapporto di lavoro. La norma, quindi, «spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurazione del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive» (sentenza n. 235 del 2010).

La disposizione impugnata non incide sulla struttura della disciplina del rapporto di lavoro ma regola l'uso di quell'istituto da parte delle amministrazioni locali, su cui la legge regionale ha competenza. In particolare, non disciplina il part-time con modalità diverse da quelle stabilite dalla legge statale, ma regola la sua applicabilità, con riferimento ad una categoria di dipendenti con caratteri e funzioni particolari, attinenti alla sicurezza, come emerge dalla stessa motivazione contenuta nella norma, la quale richiama il «fine di garantire l'efficace svolgimento delle funzioni di polizia locale e migliorare le condizioni di sicurezza urbana».

Pertanto, la disposizione dell'art. 10, comma 7, della legge regionale in esame è da ricondurre alla competenza residuale della Regione.

7.- A diversa conclusione deve pervenirsi, invece, per quanto riguarda l'altra disposizione censurata, ossia quella dell'art. 26, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009.

Questa norma, infatti, stabilisce l'obbligatoria conversione dei contratti di lavoro a tempo parziale, in precedenza stipulati, in contratti a tempo pieno entro la data del 31 dicembre 2012. In tal modo, però, la norma regionale incide direttamente sulla disciplina di contratti che già esistono. La natura transitoria della disposizione in esame manifesta la sua illegittimità costituzionale, perché essa non regola, per il futuro, la possibilità o il diniego di utilizzazione di una determinata forma contrattuale, ma altera il contenuto di contratti a tempo parziale conclusi in precedenza e già in corso, in tal modo intervenendo nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

La questione avente ad oggetto l'art. 26, comma 8, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009, nel testo modificato dall'art. 10, comma 87, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, sollevata dal Tribunale ordinario di Trieste in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è, pertanto, fondata, sicché di tale norma deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 26, comma 8, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), nel testo modificato dall'art. 10, comma 87, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 7, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza di cui in epigrafe;



3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 7, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2009 sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Trieste con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120141

N. 142

Sentenza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Processo costituzionale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Costituzione in giudizio della parte ricorrente - Deposito in cancelleria del ricorso preventivamente autorizzato, in via eccezionale e temporanea, dalla Giunta provinciale - Successivo deposito della ratifica consiliare, effettuato oltre il termine perentorio per la costituzione in giudizio - Eccezione di inammissibilità del ricorso per tardività - Esistenza di una prassi che ha ingenerato nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del termine di deposito per la ratifica - Errore scusabile - Reiezione dell'eccezione.

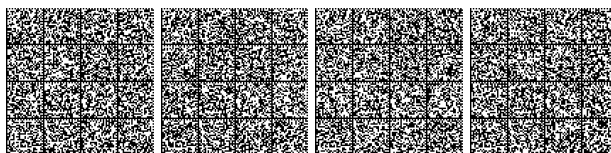
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, artt. 31, comma 4, 32 e 35; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 54, numero 7), 97 e 98.

Imposte e tasse - Provincia autonoma di Trento - Introduzione di una addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale, da versarsi al bilancio dello Stato a copertura di taluni interventi nell'ambito della manovra per la stabilizzazione finanziaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - *Ius superveniens* che non comporta la cessazione della materia del contendere - Estensione della questione alla nuova formulazione della disposizione censurata.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 21, modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Imposte e tasse - Provincia autonoma di Trento - Introduzione di una addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale, da versarsi interamente al bilancio dello Stato a copertura di taluni interventi nell'ambito della manovra per la stabilizzazione finanziaria - Carezza delle condizioni previste dalle norme di attuazione dello statuto per l'attribuzione integrale allo Stato - Conseguente necessità di applicare la disposizione statutaria che riserva alla Provincia "i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici" - Attribuzione alla Provincia autonoma di Trento dei nove decimi del gettito - Illegittimità costituzionale parziale - Estensione alla Provincia autonoma di Bolzano.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 21, nel testo originario e in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 75, comma 1, alinea e lett. g); d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, art. 9.



Imposte e tasse - Provincia autonoma di Trento - Introduzione di una addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale, da versarsi al bilancio dello Stato a copertura di taluni interventi nell'ambito della manovra per la stabilizzazione finanziaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Questione, prioritariamente prospettata, volta a riservare alla Provincia ricorrente l'intera maggiorazione addizionale - Asserita violazione della disposizione statutaria secondo cui le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributo proprio provinciale - Presupposto interpretativo errato - Questione non fondata, assorbita nella pronuncia di illegittimità costituzionale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 21, modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 73; Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).

Imposte e tasse - Provincia autonoma di Trento - Introduzione di una addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale, da versarsi al bilancio dello Stato a copertura di taluni interventi nell'ambito della manovra per la stabilizzazione finanziaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita realizzazione di una finalità di riequilibrio della finanza pubblica, senza la previa adozione delle specifiche modalità previste dallo statuto in applicazione del principio di leale collaborazione - Questione assorbita nella pronuncia di illegittimità costituzionale.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 23, comma 21, modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 14 settembre 2011, depositato il successivo 21 settembre, iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2011 e pubblicato 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 nell'udienza pubblica del 17 aprile 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Giunta provinciale di Trento (previa deliberazione n. 1931 dell'8 settembre 2011, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7, dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Sudtirol e ratificata dal Consiglio provinciale di Trento con delibera n. 11 dell'8 novembre 2011) ha proposto in via principale, con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il successivo 21 settembre - in riferimento agli art. 73, 75 e 79 del d.P.R. 31 agosto



1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed agli artt. 3, 9, 10 e 10-bis del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), nonché al principio di leale collaborazione -, questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 64, serie generale, del 16 luglio 2011, nella parte in cui prevede che, «A partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose è dovuta una addizionale erariale della tassa automobilistica, pari ad euro dieci per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a duecentoventicinque chilowatt, da versare alle entrate del bilancio dello Stato».

1.1. - La Provincia ricorrente premette che: a) il secondo periodo del comma 1 dell'art. 73 dello statuto del Trentino-Alto Adige (periodo introdotto, con effetto dal 1° gennaio 2010, dal numero 1 della lettera c del comma 107 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010") qualifica le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale come tributi propri della Provincia autonoma; b) in precedenza aveva istituito, a decorrere dal 1° gennaio 1999, mediante l'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), una propria tassa automobilistica provinciale, la cui disciplina (ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 4), «in attesa di una disciplina organica della tassa automobilistica provinciale», è assoggettata - per ciò che concerne «il presupposto d'imposta, la misura della tassa, i soggetti passivi, le modalità di applicazione del tributo» - alle «disposizioni previste per la tassa automobilistica erariale e regionale vigenti nel restante territorio nazionale». Secondo la ricorrente, «per effetto del rinvio operato dall'art. 4» della suddetta legge provinciale alla normativa statale, l'addizionale erariale introdotta con la disposizione impugnata «è destinata a trovare applicazione anche nella provincia di Trento». Da questo quadro normativo, sempre secondo la ricorrente, risulterebbe evidente l'illegittimità costituzionale dell'impugnato comma 21, perché tale comma, nel prevedere che l'addizionale erariale «è da versare alle entrate del bilancio dello Stato», attribuisce allo Stato «il gettito di un tributo provinciale» e, pertanto, si pone in contrasto con gli evocati parametri statutari. In particolare, difetterebbero, nella specie, le condizioni poste dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 per la riserva all'erario del gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, e cioè: a) la destinazione per legge alla copertura «di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province»; b) la delimitazione temporale e la distinta contabilizzazione del gettito nel bilancio statale e, quindi, la sua precisa quantificazione.

In via subordinata - nell'ipotesi che la disposizione oggetto di censura si interpreti nel senso che lo Stato ha con essa istituito «una imposta nuova e propria» -, la Provincia di Trento lamenta la violazione dell'art. 75, lettera g) [rectius: art. 75, comma 1, alinea e lettera a)], dello statuto, che riserva alla Provincia medesima «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici». Anche in tal caso, infatti, l'addizionale non potrebbe essere di spettanza statale, perché la disposizione denunciata non rispetta le sopra indicate condizioni poste dal menzionato art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 per la riserva allo Stato del gettito. In particolare, osserva la ricorrente: a) l'addizionale e la corrispondente riserva del gettito non sono limitati nel tempo, ma si applicano «a partire dall'anno 2011»; b) il relativo gettito non è quantificato né distintamente contabilizzato e, quanto alla destinazione, l'art. 40, comma 2, del citato decreto-legge n. 98 del 2011 prevede l'utilizzazione solo di una «quota parte» delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 23, che concerne, oltre all'addizionale sulla tassa automobilistica di cui è questione, altre eterogenee misure fiscali.

La difesa della ricorrente, infine, ricorda «solo per scrupolo di completezza» che il proprio concorso - quale Provincia autonoma - al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica è specificamente disciplinato, a decorrere dal 2010, dall'art. 79 dello statuto d'autonomia, il quale prevede al riguardo (in applicazione del principio di leale collaborazione), il ricorso a un procedimento concordato fra Provincia e Ministro dell'economia e delle finanze.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza del ricorso.

Il resistente premette, in via generale, che le disposizioni impugnate costituiscono «forme finanziarie "eccezionali", finalizzate a fronteggiare una situazione economica "emergenziale"» ed alle quali sono chiamati a concorrere tutti i livelli di governo e, quindi, anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, «non potendo la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria alle stesse riconosciuta fungere da giustificazione per esentarle da tale partecipazione». In questo quadro di straordinaria emergenza finanziaria, prosegue il resistente, lo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di sistema tributario (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) «ben può



disporre in merito alla disciplina di tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale, a condizione che non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte»; circostanza, questa, che non ricorrerebbe nella specie.

Posta tale premessa, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che sussistono tutti i presupposti richiesti dallo statuto per la riserva allo Stato dell'intero gettito relativo all'addizionale in contestazione. In primo luogo, l'addizionale - espressamente definita "erariale" - «possiede il carattere della novità, in quanto derivante da un atto impositivo nuovo in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata». In secondo luogo il tributo in questione è stato introdotto per la copertura di oneri che sono precisamente indicati nell'art. 40, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 98 del 2011 e che sono destinati a coprire «specifici importi di spesa ivi quantificati». Inoltre, le spese al cui finanziamento è destinata l'addizionale presentano il carattere di «nuove specifiche spese di carattere non continuativo», in quanto «dirette a sostenere [...] settori sociali fondamentali per l'intera collettività (quali la sanità o la giustizia)». Quanto alla specificità della destinazione del gettito e alla sua delimitazione temporale, la difesa dello Stato rileva che «tutte le entrate derivanti dalla manovra di finanza pubblica hanno come specifico e prioritario obiettivo quello di garantire il risanamento della finanza pubblica mediante il conseguimento del pareggio di bilancio» e che, proprio in ragione di questa finalità, la destinazione allo Stato del gettito deve considerarsi delimitata al «periodo necessario per il conseguimento degli imprescindibili obiettivi concordati in sede europea che, in linea di principio, consistono nell'impegno a raggiungere il predetto pareggio di bilancio entro il 2013». La medesima difesa sostiene, infine, che la tassa automobilistica provinciale, pur dopo la modifica dell'art. 73 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, «conserva i connotati di un tributo di derivazione statale», perché è stata introdotta, nel territorio della Provincia ricorrente, in sostituzione della tassa automobilistica erariale, e quindi «non è stata istituita *ex novo* con legge provinciale, ma è derivata dalla corrispondente tassa erariale che nei territori provinciali ha cessato di esistere». Anche l'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) conferma, ad avviso del resistente, che la tassa automobilistica provinciale, al pari di quella regionale, presenta i caratteri di un tributo proprio derivato «che, per quanto attribuito alle regioni, è pur sempre istituito e regolato nei suoi aspetti sostanziali dalla legge dello Stato».

Con riguardo alla denunciata violazione dell'art. 79 dello statuto e del principio di leale collaborazione, l'Avvocatura generale dello Stato ne afferma l'infondatezza, osservando che, in base alla citata disposizione statutaria, «l'accordo fra la Regione, le Province e il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha ad oggetto specificamente (ed esclusivamente) gli obblighi relativi al patto di stabilità» e, pertanto, non è applicabile alla fattispecie.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento della questione ed osservando che: a) l'eccezionalità della «situazione economica "emergenziale"» non autorizza a violare le norme statutarie sull'autonomia finanziaria della Provincia; b) il modo in cui la Provincia concorre al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica è tassativamente definito nell'art. 79 dello statuto, «per cui risulta del tutto illegittima l'introduzione con legge ordinaria dello Stato di ulteriori oneri e ulteriori modalità», estranei a quelli specificamente concordati in attuazione della predetta norma statutaria; c) la tassa automobilistica provinciale costituisce, ai sensi dell'art. 73 dello statuto, un «tributo proprio» della Provincia e non (come invece sostiene il resistente) un tributo «derivato» sul quale lo Stato ha potestà di disciplina; d) l'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 ha trasformato la tassa automobilistica regionale in tributo proprio anche per le regioni a statuto ordinario; e) il riferimento agli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica «esclude di per sé che sia applicabile l'art. 9 d.lgs. 268/1992, che consente la riserva all'erario per "finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'articolo 10", le quali consistono proprio nel "raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica"»; f) mancano gli altri requisiti richiesti dallo stesso articolo 9 per la riserva del gettito allo Stato e, in particolare, la delimitazione temporale dell'addizionale e del relativo gettito, in quanto è «artificioso» fissarla - come fa la difesa statale - nella data del 2013, cioè nel termine entro il quale lo Stato italiano si è impegnato in sede europea a conseguire il pareggio di bilancio.

4.- Nel corso della discussione in pubblica udienza, la difesa dello Stato - traendo spunto da quanto riferito dal giudice relatore e, in particolare, dalla questione di ammissibilità da esso indicata - ha chiesto che il ricorso venisse dichiarato inammissibile, perché la ratifica consiliare della delibera della Giunta provinciale di proporre ricorso (delibera adottata in via d'urgenza e soggetta a ratifica consiliare, ai sensi dell'art. 54, numero 7, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) non è stata depositata in giudizio entro il termine previsto per la costituzione della parte ricorrente.

La difesa della ricorrente ha osservato al riguardo che la Corte ha spesso deciso nel merito ricorsi proposti dalle Province autonome di Trento e di Bolzano senza rilevare la tardività del deposito della ratifica consiliare. La medesima difesa ha comunque chiesto un rinvio dell'udienza, per poter più diffusamente argomentare sul punto.



Considerato in diritto

1.- La Giunta della Provincia autonoma di Trento - con deliberazione dell'8 settembre 2011, n. 1931, adottata d'urgenza ai sensi dell'art. 54, numero 7), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e ratificata dal Consiglio della medesima Provincia con deliberazione n. 11 dell'8 novembre 2011 - ha proposto in via principale, con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il successivo 21 settembre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), nella parte in cui prevede che, «A partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose è dovuta una addizionale erariale della tassa automobilistica, pari ad euro dieci per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a duecentoventicinque chilowatt, da versare alle entrate del bilancio dello Stato». La disposizione è impugnata per violazione degli artt. 73, 75 e 79 del citato d.P.R. n. 670 del 1972 e degli artt. 3, 9, 10 e 10-bis del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), nonché del principio di leale collaborazione.

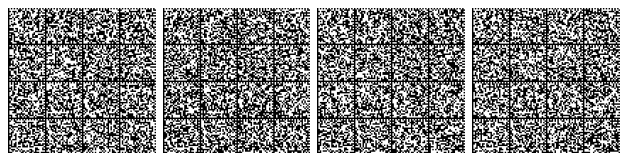
La ricorrente premette che la tassa automobilistica provinciale è stata istituita con l'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), e che «Le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri», in base al secondo periodo del comma 1 dell'art. 73 dello statuto del Trentino-Alto Adige (periodo introdotto, con effetto dal 1° gennaio 2010, dal numero 1 della lettera c del comma 107 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010»). Su tale premessa, la Provincia autonoma deduce che lo Stato, con la disposizione impugnata, nel prevedere che l'addizionale erariale «è da versare alle entrate del bilancio dello Stato», si appropria illegittimamente del gettito di un tributo proprio provinciale. In via subordinata - per l'ipotesi in cui la disposizione oggetto di censura si interpreti nel senso che lo Stato ha con essa istituito «una imposta nuova e propria» - la Provincia autonoma di Trento deduce la violazione dell'art. 75, lettera g), dello statuto, che riserva alla Provincia medesima «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici».

Ad avviso della ricorrente, in entrambi i casi considerati - si tratti, cioè, della maggiorazione di una tassa provinciale ovvero di una nuova imposta statale - difetterebbero le condizioni poste dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 per la riserva del gettito all'erario e, pertanto, sarebbero violati gli articoli 73 e 75, lettera g) [rectius: art. 75, comma 1, alinea e lettera g)], dello statuto speciale di autonomia. Inoltre la norma impugnata, imponendo alla Provincia autonoma una forma di concorso al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica senza osservare lo specifico procedimento concordato previsto dall'art. 79 dello statuto, violerebbe tale disposizione statutaria ed il principio di leale collaborazione.

2.- Nel corso della discussione in pubblica udienza, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità del ricorso sotto il profilo della tardività del deposito in giudizio della ratifica, da parte del Consiglio provinciale, della deliberazione della Giunta provinciale di proporre il ricorso stesso. L'atto di ratifica, infatti, non è stato depositato in giudizio entro il termine previsto per la costituzione della parte ricorrente.

L'eccezione è fondata per le ragioni esposte nel punto 2.1., ma, nel caso di specie, non può essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso, in considerazione dell'affidamento ingenerato dalla prassi di questa Corte circa la non perentorietà del termine di deposito della ratifica consiliare, come si dirà nel punto 2.2.

2.1.- In punto di fatto va rilevato che la Giunta provinciale ha deliberato in data 8 settembre 2011 la proposizione del ricorso avverso la sopra indicata normativa. Il ricorso è stato notificato il successivo 14 settembre, giorno in cui scadeva il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge statale nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica in data 16 luglio 2011; termine previsto dall'art. 127 Cost. per promuovere questione di legittimità costituzionale in via principale ed applicabile anche per l'impugnazione delle leggi statali o regionali da parte delle Province autonome, a norma del secondo comma dell'art. 32 della legge 11 marzo 1953 n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), richiamato dall'art. 36 della medesima legge, in riferimento agli artt. 97 e 98 dello statuto d'autonomia. Dalla data del 14 settembre, in cui era stata effettuata la notificazione al Presidente del Consiglio dei ministri, cominciava a decorrere, ai sensi dell'art. 31, comma 4, richiamato dall'art. 32, terzo comma, della citata legge n. 87 del 1953, il termine di dieci giorni per il deposito del ricorso (termine avente scadenza, perciò, il 24 settembre). Il ricorso è stato depositato, senza che ad esso fosse allegato l'atto di ratifica, il 21 settembre 2011. La ratifica dell'impugnazione è stata successivamente deliberata dal Consiglio provinciale l'8 novembre ed è pervenuta nella cancelleria di questa Corte solo il 19 dicembre 2011 e, quindi, ben oltre il già menzionato termine del 24 settembre fissato per il deposito del ricorso.



2.1.1.- Ciò premesso, si deve rilevare che questa Corte - in tema di giudizi di legittimità costituzionale in via principale e per conflitto di attribuzione tra enti, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Presidente della Giunta regionale - ha costantemente affermato che la «previa deliberazione» della proposizione del ricorso introduttivo da parte dell'organo collegiale competente è «esigenza non soltanto formale, ma sostanziale [...] per l'importanza dell'atto e per gli effetti costituzionali ed amministrativi che l'atto stesso può produrre» (sentenza n. 33 del 1962; analogamente le sentenze n. 8 del 1967; n. 119 del 1966; n. 36 del 1962). Essa ha più volte precisato, altresì, che non sussiste un principio generale «secondo il quale ogni organo di presidenza potrebbe, in caso di urgenza e salvo ratifica, adottare i provvedimenti spettanti al collegio» (sentenza n. 119 del 1966), non valendo a sanare l'originario difetto di potere dell'organo ricorrente una delibera di ratifica del competente organo collegiale adottata dopo la scadenza del termine per l'impugnazione (sentenze n. 54 del 1990, n. 147 del 1972, n. 8 del 1967, n. 76 del 1963).

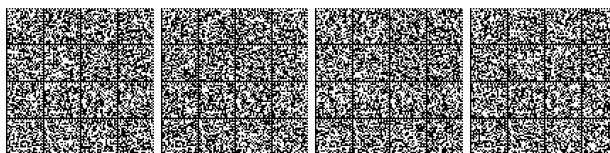
Tale tassativa esigenza di una preventiva deliberazione autorizzatoria da parte dell'organo collegiale competente a proporre il ricorso non ha tuttavia impedito a questa Corte, con riferimento all'ipotesi di impugnazioni di leggi regionali o provinciali da parte dello Stato, di riconoscere in via di principio che, in «circostanze straordinarie (da valutare caso per caso), il Presidente del Consiglio dei ministri - accertata l'oggettiva impossibilità di procedere alla convocazione del Consiglio dei ministri e l'esigenza di garantire la continuità e l'indefettibilità della funzione di governo - possa provvedere, sotto la propria responsabilità, alla proposizione dell'impugnativa avverso la legge regionale, salva, in ogni caso, la successiva ratifica consiliare» (sentenza n. 54 del 1990). Allorché ha accertato la sussistenza di una di tali «circostanze straordinarie», questa Corte ha ritenuto sufficiente, per la proposizione del ricorso da parte dello Stato, la volontà espressa in via d'urgenza dall'organo presidenziale privo della legittimazione processuale attiva (il Presidente del Consiglio dei ministri), con ciò derogando all'art. 31 della legge n. 87 del 1953. In quell'occasione ha tuttavia precisato che l'organo consiliare competente (il Consiglio dei ministri) deve esprimere «con una formale deliberazione la detta volontà, in modo diretto o in modo indiretto [...] almeno prima del deposito del ricorso davanti alla Corte» (sentenza n. 147 del 1972).

2.1.2.- Nel caso di specie, l'interinale legittimazione processuale straordinaria non è frutto di una interpretazione giurisprudenziale di questa Corte, ma è positivamente disciplinata, per l'ipotesi di impugnazione di leggi statali, dal più volte citato combinato disposto degli artt. 54, numero 7) - già art. 48, numero 7) -, e 98, primo comma, dello statuto del Trentino-Alto Adige, i quali espressamente subordinano l'efficacia dell'impugnazione di un atto legislativo statale, proposta in via d'urgenza dalla Giunta, alla ratifica da parte del Consiglio nella sua prima seduta successiva. Tale disposizione, data la sua generale formulazione, si riferisce a tutti i provvedimenti di competenza del Consiglio provinciale e, quindi, anche alle delibere di proposizione del ricorso avverso una legge o un atto avente valore di legge della Repubblica (sentenza n. 57 del 1957); delibere riservate espressamente dall'indicato art. 98 dello statuto alla competenza del Consiglio provinciale.

Il fatto, però, che in base al suddetto statuto d'autonomia sia consentito alla Giunta provinciale di proporre ricorso salvo ratifica non significa che questa sia irrilevante ai fini del giudizio davanti a questa Corte e neppure che possa intervenire in qualunque momento di esso, purché entro l'udienza di discussione.

2.1.3.- Al contrario, con riferimento al caso di specie, deve ritenersi che l'eccezionale e temporanea legittimazione processuale della Giunta (sostitutiva di quella ordinaria attribuita al Consiglio provinciale dagli artt. 54, numero 7, e 98, primo comma, dello statuto) vada necessariamente consolidata e resa definitiva, in quanto prevista solo a titolo provvisorio, mediante ratifica entro un termine predeterminato. Nel processo costituzionale, in mancanza di una normativa specifica, tale termine va individuato in base alla disciplina ed ai relativi principi che attualmente regolano i giudizi davanti a questa Corte. In particolare, al fine di garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale, è necessario che la volontà del Consiglio provinciale di promuovere ricorso avverso una legge dello Stato sia accertata, mediante acquisizione della deliberazione agli atti del processo, al più tardi, al momento in cui il ricorso va depositato nella cancelleria della Corte; e cioè entro il termine perentorio di dieci giorni dall'ultima notificazione, stabilito dal combinato disposto del terzo comma dell'art. 32 e del comma 4 dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953 (citare sentenze n. 54 del 1990 e n. 147 del 1972).

Il deposito del ricorso notificato, da effettuarsi entro il termine perentorio suddetto, costituisce, infatti, un momento essenziale del processo costituzionale, perché comporta la costituzione in giudizio della parte ricorrente, fissa definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura il rapporto processuale con questa Corte e segna l'inizio del termine ordinario di novanta giorni per la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 35 della legge n. 87 del 1953). Inoltre, dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso decorre il termine perentorio entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio (nella specie, per la parte convenuta nei ricorsi di impugnazione di leggi, trenta giorni, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 delle citate norme integrative).



Questa non casuale scansione di termini processuali mostra in modo evidente che il processo costituzionale - in coerenza con la sua essenziale funzione di assicurare un preordinato e razionale sistema di giustizia legale, nel rispetto del principio del contraddittorio - è diretto a garantire alla parte resistente la possibilità di manifestare la propria volontà di opporsi al ricorso (costituendosi in giudizio) dopo che l'atto di impugnazione deliberato dall'organo solo provvisoriamente competente si sia definitivamente consolidato con la ratifica e dopo che questa sia stata prodotta in giudizio entro il termine perentorio fissato al ricorrente per il deposito in cancelleria del ricorso. Diversamente, si imporrebbe irragionevolmente alla parte resistente di costituirsi in giudizio quando ancora non è stata perfezionata e definitivamente accertata la volontà del ricorrente di proporre il ricorso. Ne segue che l'atto di ratifica dell'impugnazione della legge statale deve essere depositato nel termine del deposito del ricorso stesso.

2.1.4.- La legittimazione sostitutiva della Giunta provinciale al Consiglio provinciale non è né incondizionata né a titolo definitivo, ma sorge solo in situazioni d'urgenza ed ha efficacia interinale e provvisoria, necessitando di un consolidamento mediante ratifica da parte del Consiglio stesso. L'instabilità e l'interinalità degli effetti di tale legittimazione sono analoghe, sotto tale aspetto, a quelle della legittimazione sostitutiva attribuita extra ordinem dalla giurisprudenza di questa Corte al Presidente del Consiglio dei ministri per i ricorsi proposti in luogo del Consiglio (sentenze ricordate al punto 2.1.1.). Poiché non ha alcun rilievo la diversità della fonte immediata delle suddette legittimazioni surrogatorie (statutaria nel caso della Giunta provinciale; giurisprudenziale nel caso del Presidente del Consiglio dei ministri), occorre concludere che anche l'atto di ratifica del Consiglio provinciale deve intervenire ed essere prodotto in giudizio, al più tardi, al momento del deposito del ricorso davanti alla Corte o, comunque, entro il termine per la costituzione in giudizio (analogamente a quanto statuito da questa Corte con la citata sentenza n. 147 del 1972 con riferimento alla ratifica del Consiglio dei ministri).

La conclusione sopra raggiunta circa la perentorietà del termine entro il quale la ratifica va depositata in giudizio non è contraddetta dalle ipotesi in cui l'organo ricorrente incompetente o con competenza meramente provvisoria ha rinunciato al ricorso prima dell'intervento della ratifica e la Corte abbia dichiarato estinto il giudizio senza rilevare il difetto di capacità processuale del rinunciante (come avvenuto, ad esempio, con la sentenza n. 461 del 1992). Infatti, la rinuncia del ricorrente (sia esso dotato o no di una definitiva capacità processuale), nel caso di accettazione del resistente costituito o nel caso in cui il resistente non sia costituito, comporta di per sé l'estinzione del giudizio ed impedisce, al pari delle ipotesi di cessazione della materia del contendere, la valutazione da parte della Corte della sussistenza del presupposto della *legitimatio ad processum*.

2.2.- Come si è anticipato, l'inammissibilità del ricorso per tardività del deposito della ratifica consiliare rispetto al termine per la costituzione in giudizio non può, tuttavia, essere dichiarata. Si deve, infatti, tener conto nel caso di specie della lunga prassi di questa Corte, la quale in numerose pronunce (*ex multis*, sentenze n. 57 del 1957; n. 56 del 1964; n. 768 del 1988; n. 104 del 2008) non ha rilevato l'inammissibilità del ricorso sotto questo profilo. Siffatta prassi ha determinato, anche per l'obiettivo incertezza interpretativa delle norme processuali in materia, un errore scusabile tale da ingenerare nelle Province autonome l'affidamento circa la non perentorietà del suddetto termine di deposito.

Questa Corte ritiene, pertanto, di dover procedere all'esame nel merito della questione e di non accogliere la richiesta dalla parte ricorrente di fissare un'ulteriore udienza di discussione.

3.- Prima di esaminare nel merito la sollevata questione di legittimità costituzionale, occorre prendere atto che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha modificato il secondo periodo dell'impugnato comma 21 dell'art. 23 del decreto-legge n. 98 del 2011, variando, a partire dal 2012, l'importo dell'addizionale da 10 euro per ogni chilowatt superiore ai 225 a 20 euro per ogni chilowatt eccedente i 185 («A partire dall'anno 2012 l'addizionale erariale della tassa automobilistica di cui al primo periodo è fissata in euro 20 per ogni chilowatt di potenza del veicolo superiore a centottantacinque chilowatt.»).

Detto *ius superveniens*, tuttavia, non ha comportato la cessazione della materia del contendere sia perché la disciplina relativa all'anno 2011 (primo periodo del comma 21) è rimasta immutata sia perché la censura della Provincia autonoma è rivolta alla prevista riserva allo Stato del gettito dell'addizionale, indipendentemente dall'entità dell'addizionale stessa e dall'importo del suo gettito. Ne segue che la questione deve essere estesa alla nuova formulazione dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011.

4.- Nel merito, la ricorrente prospetta, in via graduata, tre diverse questioni di legittimità costituzionale. In via principale, deduce che la normativa impugnata, nel disporre l'acquisizione all'erario del gettito dell'addizionale sulla tassa automobilistica, illegittimamente stabilisce l'appropriazione da parte dello Stato del gettito di un tributo proprio della Provincia autonoma in violazione dell'art. 73 dello statuto. In via subordinata, afferma che la medesima normativa, nel prevedere l'attribuzione allo Stato dell'intero gettito di detta addizionale, viola l'art. 75, lettera g) [rectius: art. 75,



comma 1, alinea e lettera g)], dello statuto, che riserva alla Provincia medesima «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici». Infine, lamenta, in via ulteriormente gradata («solo per scrupolo di completezza», come si esprime nel ricorso), che, mediante la disposizione censurata, lo Stato persegue obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica senza la previa adozione delle specifiche modalità previste - in applicazione del principio di leale collaborazione - dall'art. 79 dello statuto, secondo cui, «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo».

4.1.- La prima di tali questioni, proposta in via principale, non è fondata. La ricorrente afferma che l'addizionale erariale, in quanto si innesta in un tributo proprio della Provincia - cioè nella tassa automobilistica provinciale istituita dall'art. 4 della legge prov. n. 10 del 1998, da qualificarsi «tributo proprio» in senso stretto a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi del secondo periodo del comma 1 dell'art. 73 dello statuto d'autonomia -, costituisce maggiorazione di un tributo provinciale, con la conseguenza che anche il gettito di tale addizionale andrebbe attribuito alla Provincia.

Per giungere a questa conclusione, la ricorrente presuppone che tale addizionale abbia la stessa natura di tributo proprio provinciale della tassa cui inerisce. Tale presupposto è, tuttavia, errato perché l'addizionale (sia essa qualificabile come una vera e propria addizionale oppure come una sovrimposta), pur innestandosi in un tributo proprio della Provincia, resta un prelievo erariale, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). Pertanto, anche il gettito di tale addizionale spetta all'erario, nei limiti consentiti dalle norme statutarie.

Né può accogliersi la tesi della ricorrente, la quale, per sostenere l'attribuzione in suo favore dell'intero gettito dell'addizionale, invoca il transitorio rinvio alla normativa statale della tassa automobilistica effettuato dal comma 2 del citato art. 4 della legge prov. n. 10 del 1998 («In attesa di una disciplina organica della tassa automobilistica provinciale il presupposto d'imposta, la misura della tassa, i soggetti passivi, le modalità di applicazione del tributo [...] rimangono assoggettati alla disciplina prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 39 del 1953 [recante: «Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche»], nonché alle altre disposizioni previste per la tassa automobilistica erariale e regionale vigenti nel restante territorio nazionale»). Infatti, mediante tale comma 2, il legislatore provinciale ha solo inteso mutuare dalla normativa statale la disciplina della propria tassa automobilistica, attraverso un rinvio avente ad oggetto esclusivamente le norme statali «vigenti» relative alla «tassa automobilistica» e non anche all'«addizionale erariale» in esame, che è stata introdotta dalla normativa censurata solo successivamente alla citata legge provinciale e che, comunque, non può costituire un «tributo proprio della Provincia», in quanto non «istituita con legge provinciale», ai sensi del comma 1 dell'art. 73 dello statuto.

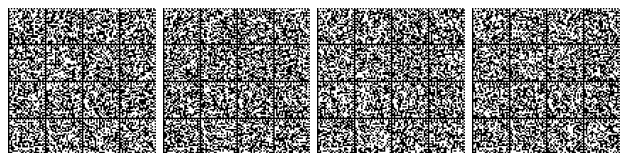
Occorre, dunque, ritenere che la normativa impugnata è stata legittimamente introdotta dallo Stato nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva nella materia «sistema tributario dello Stato» e che il fatto che l'addizionale erariale si innesti su un tributo proprio provinciale non implica che il relativo gettito costituisca anch'esso gettito di un tributo proprio provinciale.

4.2.- Con la seconda questione, proposta in via subordinata, la ricorrente afferma che l'attribuzione allo Stato dell'intero gettito dell'addizionale erariale e non soltanto di un decimo di esso viola gli articoli 73 e 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto speciale di autonomia, difettando le condizioni poste dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992, per la riserva del gettito all'erario. La ricorrente lamenta, in particolare, che il gettito non può attribuirsi allo Stato, ai sensi del citato art. 9, perché: 1) l'addizionale è stata introdotta senza limitazioni temporali, ma a regime; 2) il gettito non è quantificato, né distintamente contabilizzato, in quanto alla copertura delle spese indicate nell'art. 40, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011 è destinata solo una «quota parte» dell'addizionale stessa, oltre che una vasta congerie di nuove entrate; 3) l'addizionale è destinata alla copertura non di «nuove specifiche spese», ma dell'insieme indistinto di spese indicato dal citato art. 40, comma 2.

La questione è fondata.

4.2.1.- L'evocato art. 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto riserva alle Province autonome «i nove decimi» delle «entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate [...], ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici», che siano «percette nei rispettivi territori provinciali».

Il comma unico dell'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992 (come modificato dall'art. 4 del decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 432, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, concernente la finanza regionale e provinciale»), nell'attuare lo statuto, stabilisce che: «Il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge, per finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis, alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle



materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile. Fuori dei casi contemplati nel presente articolo si applica quanto disposto dagli articoli 10 e 10-bis».

Per valutare se la riserva al bilancio statale dell'addizionale erariale disposta dalla norma censurata sia legittima occorre verificare se essa soddisfi tutte le condizioni previste dall'evocato art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992. In particolare, questo articolo richiede a tal fine che: 1) la suddetta riserva sia giustificata da «finalità diverse da quelle di cui al comma 6 dell'art. 10 e al comma 1, lettera b), dell'art. 10-bis» dello stesso d.lgs. n. 268 del 1992, e cioè da finalità diverse tanto dal «raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica» (art. 10, comma 6) quanto dalla copertura di «spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione» (art. 10-bis, comma 1, lettera b); 2) il gettito derivi da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi; sia temporalmente delimitato; sia contabilizzato distintamente nel bilancio dello Stato e, quindi, sia quantificabile; sia destinato per legge alla copertura (ai sensi dell'art. 81 Cost.) di spese specifiche, nuove, di carattere non continuativo, non riferibili a materie di competenza regionale o provinciale (ivi comprese quelle relative a calamità naturali).

Nella specie, il denunciato art. 23, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011, sia nel testo originario che in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, non soddisfa quantomeno la condizione della delimitazione temporale del gettito, perché l'addizionale si applica senza limiti di tempo, «a partire dal 2011» e, in misura diversa, dal 2012 per effetto del citato *ius superveniens*. Né per delimitare gli effetti della normativa impugnata può invocarsi - come fa la difesa della resistente - il termine del 2013, entro il quale lo Stato italiano si è impegnato in sede europea a conseguire il pareggio di bilancio. Tale impegno, infatti, ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti. Tanto è sufficiente per escludere la riserva allo Stato del gettito dell'addizionale.

E ciò, senza tener conto che anche la condizione del carattere non continuativo delle spese alla cui copertura il gettito stesso deve essere destinato non è soddisfatta per molte delle spese che l'addizionale è diretta a finanziare in base all'alinea del comma 2 dell'art. 40 del decreto-legge n. 98 del 2011. Tra tali spese (o minori entrate), infatti, hanno carattere continuativo quelle previste dai seguenti articoli del medesimo decreto-legge: a) 23, comma 8 (riduzione dal 10 al 4 per cento della ritenuta di acconto dell'imposta sul reddito); b) 23, comma 45 (istituzione della zona franca di Lampedusa, a condizione della previa autorizzazione comunitaria); c) 31 (esclusione da imposizione di alcuni proventi derivanti dalla partecipazione ai «Fondi per il Venture Capital»); d) 23, commi da 12 a 15 (riallineamento di valori fiscali e civilistici relativi all'avviamento ed alle altre attività immateriali); e) art. 27 (agevolazioni di imposta per l'imprenditoria giovanile e i lavoratori in mobilità); f) art. 37, comma 20 (spese di funzionamento, a decorrere dall'anno 2011, del Collegio dei revisori dei conti, chiamato ad esercitare il controllo sulla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria e del Consiglio della magistratura militare).

4.3.- Da quanto precede risulta che il gettito dell'addizionale erariale in esame, percepito nel territorio della Provincia autonoma, non può essere attribuito integralmente allo Stato, perché non è delimitato temporalmente. Tale gettito, pertanto, spetta alla Provincia ricorrente nella misura dei nove decimi, ai sensi dell'art. 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto. In tali limiti va accolta la promossa questione di legittimità costituzionale. Restano assorbiti gli altri profili di censura prospettati dalla ricorrente.

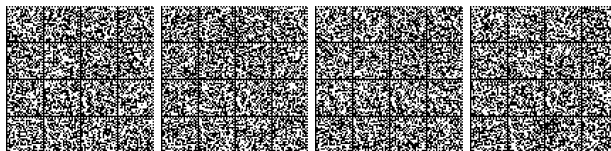
5.- Anche la terza questione - in quanto proposta dalla ricorrente in via ulteriormente subordinata - resta assorbita dall'accoglimento della seconda questione.

6.- Data l'identità della normativa statutaria e di attuazione dello statuto riguardante la Provincia autonoma ricorrente e la Provincia autonoma di Bolzano, la presente pronuncia - con riferimento all'attribuzione del gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale - deve essere estesa a quest'ultima Provincia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), sia nel testo originario sia in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello Stato il



gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale percepito nei rispettivi territori delle Province autonome di Trento e di Bolzano e non attribuisce a ciascuna di tali Province autonome i nove decimi di detto gettito.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Franco GALLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120142

N. 143

Sentenza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Contributo unificato di iscrizione a ruolo dovuto nei processi tributari - Riserva a favore del bilancio statale - Mancata esclusione del contributo dovuto per i processi celebrati in Sicilia, almeno per la quota sostitutiva dell'imposta di bollo - Ricorso della Regione siciliana - Asserita carenza della condizione della novità dell'entrata tributaria che ne consentirebbe l'attribuzione allo Stato - Asserita violazione delle norme statutarie e di attuazione sul riparto del gettito tributario - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 37, comma 10.
- Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2

Imposte e tasse - Contributo unificato nel processo civile e nel processo amministrativo - Maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati - Riserva a favore del bilancio statale - Ricorso della Regione siciliana - Non prevista partecipazione della Regione al procedimento di ripartizione dei relativi proventi riscossi in Sicilia - Asserita violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 37, comma 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), e al principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 14 settembre 2011, depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 14 settembre 2011, depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 e iscritto al n. 103 del registro ricorsi dell'anno 2011, la Regione siciliana ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento all'articolo 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), all'articolo 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), e al principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni.

1.1.- La ricorrente lamenta che la norma impugnata comprende nella riserva a favore del bilancio statale anche il gettito del contributo unificato di iscrizione a ruolo introdotto dall'art. 37, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011 nei processi tributari, senza farne salva, per quelli celebrati in Sicilia, la spettanza alla Regione nemmeno della quota sostitutiva dell'imposta di bollo che la stessa norma statale ha contestualmente abolito.

La difesa della Regione, ricordato che questa Corte ha già affermato la natura di «entrata tributaria erariale» del contributo unificato (sentenza n. 73 del 2005), sostiene che, pur non volendo considerare che la riserva al bilancio statale dei proventi in questione è finalizzata alla realizzazione di non meglio individuati interventi nel settore della giustizia (e non a specifiche finalità idonee a configurare il requisito della clausola di destinazione richiesta dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965), nella fattispecie manca l'altro requisito richiesto perché possa farsi eccezione al principio devolutivo stabilito dall'art. 36 dello statuto di autonomia speciale, vale a dire quello della novità dell'entrata tributaria.

Al riguardo la ricorrente deduce che lo stesso art. 37, comma 6, lettera v), del decreto-legge n. 98 del 2011, modificando l'art. 18, comma 1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), ha escluso per gli atti ed i provvedimenti del processo tributario l'imposta di bollo che spettava alla Regione siciliana e dunque, per i gradi di giudizio celebrati in Sicilia, il contributo unificato, difettando del carattere di novità, deve essere mantenuto alla Regione almeno per la quota sostitutiva dell'imposta di bollo.

1.2.- La difesa regionale sostiene, poi, che l'art. 37, comma 10, del decreto-legge n. 98 del 2011 è lesivo delle attribuzioni statutarie in materia finanziaria anche sotto il profilo della violazione del principio di leale cooperazione, nella parte in cui, riservando allo Stato il maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo civile e nel processo amministrativo, non prevede la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia.

In proposito la ricorrente ricorda come questa Corte abbia più di una volta dichiarato l'illegittimità costituzionale di clausole di riserva all'erario di nuove entrate che non contenevano una tale previsione, poiché tali clausole costituiscono un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione siciliana del gettito dei tributi erariali riscosso nel territorio della medesima e la loro attuazione incide direttamente sulla effettività della garanzia dell'autonomia finanziaria regionale (la difesa regionale menziona le sentenze n. 228 del 2001 e n. 98, n. 347 e n. 348 del 2000).

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale e ha chiesto che le questioni siano dichiarate infondate.



La difesa dello Stato premette che la norma impugnata costituisce una forma finanziaria eccezionale finalizzata a fronteggiare una situazione economica emergenziale e si colloca in un complesso percorso di risanamento della finanza pubblica al quale sono chiamati a concorrere tutti i livelli di governo, incluse le Regioni ad autonomia speciale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri aggiunge che l'art. 37, comma 10, del decreto-legge n. 98 del 2011 non viola l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, poiché per «nuova entrata tributaria» non deve necessariamente intendersi un nuovo tributo, essendo sufficiente anche l'incremento di un tributo preesistente, e perché la destinazione delle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni sul contributo unificato alla «realizzazione di interventi urgenti in materia civile, amministrativa e tributaria» costituiscono condizioni sufficienti, nell'attuale contesto emergenziale del Paese, a giustificare la riserva allo Stato, la quale, comunque, essendo diretta a coprire spese relative ad interventi sociali di notevole spessore, è destinata a produrre benefici finanziari anche nelle singole Regioni.

Considerato in diritto

1.- La Regione siciliana ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), e al principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni.

1.1.- In particolare, ad avviso della ricorrente, l'art. 37, comma 10, del decreto-legge n. 98 del 2011, nella parte in cui comprende nella riserva a favore del bilancio statale il contributo unificato di iscrizione a ruolo dovuto nei processi tributari, senza farne salva, per quelli celebrati in Sicilia, la spettanza alla Regione nemmeno della quota sostitutiva dell'imposta di bollo, violerebbe l'art. 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, a norma dei quali spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

1.2.- Inoltre, lo stesso art. 37, comma 10, nella parte in cui, attribuendo allo Stato il maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo civile e nel processo amministrativo, non prevede la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia, violerebbe il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni.

2.- Riservata a separata pronuncia la decisione sulle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge n. 98 del 2011, va esaminata, in primo luogo, quella relativa all'art. 37, comma 10, nella parte in cui comprende nella riserva a favore del bilancio statale il contributo unificato di iscrizione a ruolo dovuto nei processi tributari.

La questione non è fondata.

In virtù dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi). È possibile per la legge statale prevedere diversamente, attribuendo allo Stato il gettito di determinati tributi, solamente se ricorrono due condizioni: *a)* che si tratti di una entrata tributaria «nuova» e *b)* che il relativo gettito sia specificamente destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

Questa Corte ha già affermato che il contributo unificato ha natura di «entrata tributaria erariale» ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (sentenza n. 73 del 2005). La Regione siciliana, nel caso in esame, si duole dell'insussistenza della prima delle menzionate due condizioni richieste dal predetto art. 2 e, cioè, della «novità» del tributo medesimo.

In proposito si deve osservare che «nuova» entrata tributaria (la quale può essere riservata allo Stato, in virtù dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965) è, però, anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che introducono nuovi tributi o aumentano le aliquote di tributi preesistenti e contestualmente dispongono la soppressione di tributi esistenti o la riduzione delle loro aliquote (sentenza n. 348 del 2000).

Orbene, con riferimento alle controversie tributarie, le disposizioni contenute nell'art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011 hanno sostituito l'imposta di bollo (in precedenza dovuta dalle parti e rientrante tra i tributi il cui gettito era



devoluto alla Regione siciliana) con il contributo unificato e nel contempo, con il comma 10, hanno destinato allo Stato solamente il «maggior gettito» conseguito in applicazione dei commi 6, 7, 8 e 9.

La norma impugnata, quindi, concerne solamente l'incremento di gettito scaturente dalla sostituzione dell'imposta di bollo con il contributo unificato.

In fase di applicazione della norma impugnata, lo Stato può sempre sentire la Regione interessata sul riparto. Ove, invece, riservi a sé una quota del gettito derivante dall'applicazione del contributo unificato alle controversie tributarie ritenuta dalla Regione superiore alla differenza tra il gettito totale e quello in precedenza derivante dall'applicazione dell'imposta di bollo, è in quella sede che l'ente regionale può difendere la propria autonomia finanziaria dalla lesione che ne deriverebbe, attraverso gli strumenti appropriati, ivi incluso il conflitto di attribuzioni (sentenze n. 348 e n. 98 del 2000).

3.- Va esaminata, in secondo luogo, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 10, del decreto-legge n. 98 del 2011, nella parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito derivante dall'incremento dell'importo del contributo unificato dovuto nelle cause civili e amministrative disposto dal precedente comma 6.

Anche tale questione non è fondata.

La ricorrente si duole del fatto che la norma non prevede la sua partecipazione al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione del gettito derivante dall'applicazione del contributo unificato nelle cause che si svolgono in Sicilia.

Questa Corte ha già affermato che, quando il legislatore riserva all'erario «nuove entrate tributarie», il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000).

Tale condizione non è ravvisabile rispetto alle operazioni dirette a distinguere, dopo l'aumento del contributo unificato disposto dall'art. 37, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, la quota del gettito conseguito in Sicilia corrispondente ai precedenti importi del contributo unificato da quella derivante dall'incremento di tali importi.

Il problema, peraltro, si pone soltanto per il contributo unificato dovuto nelle controversie civili, considerato che, per quanto riguarda invece il medesimo contributo dovuto nelle controversie amministrative, non si pone il problema di individuare la quota del gettito derivante dalle tariffe vigenti precedentemente alle modificazioni introdotte dal predetto art. 37. Quel gettito, infatti, non era riservato alla Regione siciliana. Già nel momento in cui il legislatore statale - con l'art. 21 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248 - modificò la disciplina di tale tributo nelle cause in questione, dispose che il relativo maggior gettito dovesse essere riservato allo Stato.

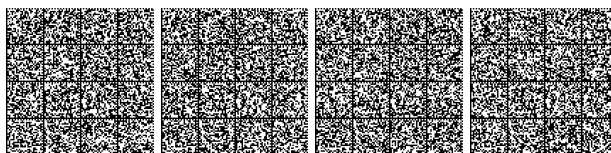
Rilevato, quindi, che l'intervento del legislatore statale oggetto delle doglianze regionali dev'essere circoscritto al solo tributo dovuto nelle cause civili, c'è da osservare che la determinazione di tale ammontare nei singoli casi concreti dipende da elementi di agevole individuazione (essenzialmente il valore della causa dichiarato dalla stessa parte ricorrente). Se, poi, in sede di applicazione della norma, lo Stato dovesse erroneamente determinare tale quota, la Regione, come già precisato sopra, potrà sempre tutelarsi con le opportune iniziative, incluso il conflitto di attribuzioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione siciliana con il ricorso iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2011,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promosse, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074



(Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), e al principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120143

N. 144

Sentenza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Disciplina sulle autovetture di servizio - Determinazioni sulla cilindrata e sulla durata, nonché previsione di un dpcm che regoli modalità e limiti di utilizzo delle autovetture al fine di ridurne numero e costo - Incertezza dell'interpretazione costituzionalmente orientata per la quale la disciplina sarebbe applicabile solo allo Stato e agli enti nazionali - Ricorso della Regione Liguria - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia residuale dell'organizzazione regionale - Asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, per la natura puntuale e di dettaglio delle voci di spesa - Asserita violazione della potestà amministrativa regionale, esorbitanza della potestà regolamentare statale, violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione, e in subordine, violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Norme non aventi alcun effetto precettivo nei confronti delle Regioni e degli enti locali - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 2, commi 1, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi terzo, quarto, sesto e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato il 14 settembre 2011, depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Liguria e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il 21 settembre 2011 il Presidente della Regione Liguria, previa deliberazione della Giunta regionale, ha impugnato in via principale varie disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, fra le quali l'articolo 2, commi 1, 3 e 4.

In particolare l'articolo in oggetto prevede che «La cilindrata delle auto di servizio non può superare i 1600 cc.» (comma 1); che «le auto ad oggi in servizio possono essere utilizzate solo fino alla loro dismissione o rottamazione e non possono essere sostituite» (comma 3); che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disposti modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurre numero e costo» (comma 4).

2. - La Regione Liguria deduce l'illegittimità costituzionale delle predette disposizioni per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione.

2.1. - Premette la ricorrente che, pur comprendendo le cogenti ragioni finanziarie che hanno determinato il ricorso al predetto decreto, talune sue disposizioni, tra le quali l'art. 2, commi 1, 3 e 4, sarebbero lesive delle sue competenze e che, sebbene le considerazioni di ordine puramente economico non possano costituire di per sé oggetto né parametro del presente giudizio, le illegittimità di cui sarebbero affette le norme impugnate potrebbero essere emendate attraverso la pronuncia della Corte costituzionale senza che il risultato economico della manovra ne risulti compromesso.

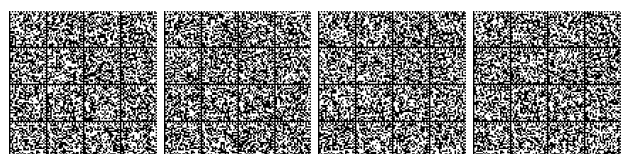
2.2. - Secondo la ricorrente il contesto nel quale è inserito l'art. 2, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge n. 98 del 2011 e la mancanza di una disposizione che ne precisi l'ambito di applicazione e conseguentemente l'efficacia vincolante a carico della Regione - diversamente da quanto accade, per altri limiti valevoli in via diretta per lo Stato, all'art. 1, comma 4, dello stesso decreto-legge n. 98 del 2011, in materia di trattamento economico di titolari di cariche pubbliche - potrebbero far ritenere che l'articolo citato valga esclusivamente per lo Stato e per gli enti nazionali.

Tuttavia, secondo la Regione, si tratta di un'interpretazione incerta poiché l'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011, nel prevedere delle eccezioni all'applicabilità delle restrizioni alle così dette "auto blu", non comprende in esse le Regioni e gli enti del "sistema regionale": «fanno eccezione le auto in dotazione al Capo dello Stato, ai Presidenti del Senato e della Camera, del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Corte costituzionale e le auto blindate adibite ai servizi istituzionali di pubblica sicurezza». A tale proposito la ricorrente richiama il principio ermeneutico secondo il quale l'interpretazione dell'eccezione ad una regola generale deve essere restrittiva.

3. - Se intesi come riferiti alla Regione ed agli enti da essa dipendenti, i commi richiamati, a giudizio della ricorrente, devono ritenersi costituzionalmente illegittimi sotto diversi profili.

3.1. - Viene lamentata, da un lato, la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., poiché i limiti introdotti con l'art. 2, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge n. 98 del 2011 inciderebbero nella materia residuale dell'organizzazione regionale.

3.2. - Sostiene, d'altro lato, la ricorrente che simili disposizioni contrasterebbero anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto privi del carattere di principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. Porrebbero, infatti, limiti puntuali ad una singola e minuta voce di spesa senza lasciare alla Regione alcuno spazio di adeguamento. A tale proposito viene richiamata la giurisprudenza costituzionale, che esclude che tali limiti abbiano natura di principi fondamentali.



3.3. - Inoltre si sostiene che le disposizioni impugnate violerebbero il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e quello del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. L'irrazionalità intrinseca delle stesse discenderebbe dal loro ambito di applicazione. Innanzitutto a fronte della rubrica dell'art. 2 del decreto-legge n. 98 del 2011 - che utilizza la generica espressione «auto blu» - i commi dell'articolo precisano che si tratta delle «auto» e delle «autovetture» di servizio. In altre parole, rileva la ricorrente, non si tratterebbe dei soli mezzi a disposizione dei titolari degli organi politici, ma di tutti i mezzi di servizio. Conferma di tale assunto deriverebbe dalla previsione del comma 2, che eccettua dalla nuova disciplina, oltre alle vetture degli organi costituzionali espressamente indicati, solo «le auto blindate adibite ai servizi istituzionali di pubblica sicurezza».

Tale previsione, secondo la ricorrente, sarebbe irragionevole e lesiva del buon andamento dell'amministrazione regionale, dal momento che la limitazione generalizzata della cilindrata non tiene conto della diversità delle situazioni operative: secondo la comune esperienza, anche al di fuori della pubblica sicurezza, lo svolgimento adeguato di taluni compiti pubblici può richiedere mezzi di potenza superiore. A tale proposito vengono richiamati i settori di competenza regionale della protezione civile, della guardia forestale e della polizia amministrativa.

Irrazionale sarebbe altresì il riferimento alla cilindrata del motore, ritenuto dato non significativo relativamente a prezzo, grandezza, funzionalità e prestazioni dell'autovettura. Al contrario, sarebbe rilevante il dato della potenza, alla quale si rapporterebbero prezzo e prestazioni.

Secondo la Regione, anche il divieto di sostituzione di cui al comma 3 - se riferito a tutte «le auto oggi in servizio» e non solo a quelle di cilindrata superiore ai 1600 cc. - costituirebbe un'ulteriore e specifica violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., dal momento che con il decorso del tempo renderebbe impossibile svolgere qualsiasi servizio, a prescindere dalla sua necessità.

La ricorrente afferma che la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. può essere denunciata in via principale, poiché la normativa impugnata, a causa dell'irragionevolezza e della contrarietà al buon andamento, impedirebbe ovvero ostacolerebbe lo svolgimento da parte della Regione di compiti rientranti nell'ambito della propria autonomia legislativa e ad essa spettanti ai sensi dell'art. 118 Cost. A tale proposito viene richiamata la consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo cui la Regione è abilitata a denunciare in via principale violazioni anche di norme costituzionali di per sé estranee al riparto di competenze, quando si traducano comunque in lesione di proprie attribuzioni.

3.4. - Infine la ricorrente lamenta l'illegittimità dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011 - nella parte in cui prevede che sia un organo statale mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a dettare «modalità e limiti di utilizzo» delle vetture al fine di ridurre numero e costo - se riferito ai mezzi che operano al servizio della Regione, degli enti locali e degli enti collegati. Tale stranezza, secondo la ricorrente, potrebbe costituire indizio dell'effettiva intenzione del legislatore di limitare il vincolo alle sole amministrazioni statali. Ad ogni modo, si rileva che nei limiti delle risorse di cui legittimamente le Regioni (e gli enti locali) dispongono, alle stesse, in quanto organi responsabili, spetterebbe prescrivere tali modalità e limiti, in modo da rientrare nel budget.

Oltre all'adozione di norme di dettaglio in materia di organizzazione regionale, la ricorrente lamenta l'introduzione di vincoli con fonte regolamentare ed, in subordine, il mancato coinvolgimento delle Regioni in applicazione del principio di leale collaborazione.

Difatti, ove la disposizione dovesse ritenersi riferita anche alle vetture delle Regioni ed enti locali, sarebbe violato l'art. 117, sesto comma, Cost. Essa prevederebbe in materia concorrente un atto amministrativo di natura sostanzialmente regolamentare, dal quale si dovrebbero dedurre vincoli a carico della Regione stessa. Pur volendo ammettere la finalità di coordinamento della finanza pubblica, tale scopo non potrebbe essere perseguito a mezzo di regolamenti vincolanti l'autonomia regionale. Si richiama sul punto la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale «la sussistenza di un ambito materiale di competenza concorrente comporta che non è consentita, ai sensi del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione che attua il principio di separazione delle competenze, l'emanazione di atti regolamentari» (sentenza di questa Corte n. 200 del 2009); nonché quella secondo la quale le prescrizioni contenute in un regolamento «non possono essere considerate espressione di principi fondamentali della materia concorrente [...], per la inidoneità della fonte regolamentare a dettare detti principi» (sentenza di questa Corte n. 92 del 2011).

In subordine, nella denegata ipotesi in cui si dovesse ammettere la possibilità che tali vincoli derivino da un atto secondario, l'illegittimità dell'art. 2, comma 4, deriverebbe dal mancato coinvolgimento delle Regioni e quindi dalla violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

4. - Con atto depositato in data 24 ottobre 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è ritualmente costituito in giudizio.

Secondo il resistente la doglianza della Regione Liguria sarebbe del tutto infondata, poiché la corretta interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 2, commi 1, 3 e 4 del decreto-legge n. 98 del 2011 sarebbe nel senso che esse non si applichino alla ricorrente per le ragioni dalla stessa evidenziate. L'articolo sarebbe infatti inserito in un contesto non



concernente gli enti regionali: se il legislatore avesse inteso riferirsi anche ad essi, avrebbe espressamente previsto e disciplinato il limite del vincolo a loro carico. Difatti, in attuazione dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 agosto 2011 (Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni), che ha disciplinato l'utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni, escludendo dalla relativa applicazione le Regioni e gli enti locali. Se ne dovrebbe dedurre che lo Stato stesso non abbia ritenuto applicabile la normativa alla Regione ricorrente.

Il citato d.P.C.m. all'art. 1, rubricato «Finalità ed ambito di applicazione», prevede al comma 2: «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le Autorità indipendenti, ed esclusi gli Organi costituzionali e, salvo quanto previsto dall'articolo 5, le Regioni e gli enti locali». Tale disposizione precisa l'ambito soggettivo di applicazione delle eccezioni poste all'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011, richiamando gli organi costituzionali ivi espressamente indicati ed esplicitando l'esclusione delle Regioni e degli enti locali.

5. - In data 27 marzo 2012 la Regione Liguria ha depositato memoria, in cui rileva che l'art. 1, comma 2, del d.P.C.m. 3 agosto 2011, in attuazione dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011, esclude espressamente dal proprio ambito di applicazione le Regioni, con la sola eccezione dell'art. 5, che prevede il censimento permanente delle autovetture di servizio. Evidenzia inoltre che la posizione dell'Avvocatura - secondo cui «la norma se correttamente interpretata, non si applica alla Regione», essendo «inserita in un contesto che non è riferito agli enti regionali» - confermerebbe l'illegittimità delle norme impugnate, se riferite alle Regioni. Di conseguenza ed in sintesi, secondo la Regione verrebbero meno le ragioni di doglianza avanzate nel ricorso, solo ove l'art. 2, commi 1, 3 e 4, possa essere effettivamente interpretato nel senso che non sia rivolto alle Regioni; in caso contrario, le censure allo stesso conserverebbero piena validità.

6. - Con memoria del 27 marzo 2012 l'Avvocatura generale dello Stato, affermando l'infondatezza del ricorso, introduce delle precisazioni relativamente alle censure mosse dalla Regione all'art. 2, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge n. 98 del 2011. In particolare, rileva che medio tempore l'ordinanza del 10 novembre 2011 del Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio ha ordinato al Presidente del Consiglio dei ministri di provvedere, nel termine di 60 giorni dalla notifica ovvero dalla comunicazione, al riesame in sede regolamentare della questione dell'applicabilità alle Regioni ed agli enti locali del d.P.C.m. 3 agosto 2011.

In adempimento a tale ordinanza, ma anche in via di autotutela, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2012 (Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha modificato il precedente decreto del 3 agosto 2011, prevedendo l'adeguamento delle Regioni e degli enti locali a quanto ivi previsto, negli ambiti di rispettiva competenza (art. 1, comma 1, lettera a), che ha sostituito l'art. 1, comma 2, del d.P.C.m. 3 agosto 2011).

Nel rivalutare la questione alla luce di quanto disposto dal giudice amministrativo e di quanto ritenuto in via di autotutela dal Presidente del Consiglio dei ministri, le norme censurate - sia quella relativa al limite di cilindrata, sia quella relativa alle modalità di utilizzo delle vetture - dovrebbero ritenersi applicabili alle Regioni ed agli enti del «sistema regionale», dovendosi interpretare restrittivamente - così come, del resto, prospettato dalla medesima Regione - le eccezioni all'applicabilità delle limitazioni concernenti le così dette «auto blu».

Nella memoria l'Avvocatura dello Stato procede dunque ad una rivalutazione della questione di legittimità costituzionale delle norme censurate alla luce delle modifiche da ultimo introdotte, concludendo per l'infondatezza nel merito del ricorso.

In primo luogo, quanto al limite all'acquisto di autovetture di cilindrata superiore a 1600 cc., questo deve intendersi, secondo l'Avvocatura, come riaffermazione del principio di buona amministrazione nell'ottica del contenimento della spesa pubblica. L'intervento sarebbe diretto, secondo il resistente, a conformare l'attività amministrativa ai principi di buona amministrazione ed efficienza, oltretutto di moralità - cui non può essere estraneo il plesso degli enti territoriali - mediante il contenimento di voci di spesa prive di giustificazione nell'esercizio dell'attività istituzionale della pubblica amministrazione. Rileva, infatti, l'Avvocatura che proprio quest'ultima sovente può svolgersi, salvo casi del tutto eccezionali, senza l'uso di auto di servizio e, anche nei casi in cui esso sia indispensabile, con mezzi di cilindrata non superiore a 1600 cc. La norma censurata in realtà non si tradurrebbe, a giudizio del resistente, in un mero taglio di spesa lesivo, come tale, dell'autonomia regionale, in quanto suscettibile di essere sostituito con una diversa riorganizzazione della spesa a cura della Regione. Viceversa inciderebbe su una modalità organizzativa che è in re ipsa, salvo rare eccezioni, non in linea con i principi costituzionali della buona amministrazione, trattandosi di un'inutile ostentazione a carico della collettività, con l'ulteriore conseguenza di creare una separazione e talora una disaffezione tra cittadino ed amministrazione, priva di ragion d'essere alla luce dell'art. 97 Cost.



Inoltre, il resistente osserva che il limite massimo di 1600 cc. sarebbe ragionevole, perché sufficientemente elevato e tale da consentire l'acquisto di autovetture funzionali ai diversi compiti pubblici. Del resto, il limite suddetto, dal lato della spesa, integrerebbe un principio di coordinamento della finanza pubblica nel quadro dell'azione di risanamento spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. La previsione, peraltro, non risulterebbe lesiva delle prerogative regionali, imponendo semplicemente il tetto di 1600 cc. di cilindrata e lasciando ampio spazio di scelta regionale al suo interno in ordine alle auto da acquistare ed utilizzare per i diversi scopi.

Quanto alla disciplina sulle modalità di utilizzo delle autovetture, le modifiche apportate con d.P.C.m. 12 gennaio 2012 avrebbero chiarito il significato e la portata del potere sostanzialmente regolamentare conferito al legislatore. In base alla previsione che «le Regioni e gli Enti locali, negli ambiti di rispettiva competenza, adeguano i propri ordinamenti a quanto previsto dal presente decreto» (art. 1, comma 2 del d.P.C.m. 3 agosto 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), del d.P.C.m. 12 gennaio 2012), alla fonte regolamentare statale sarebbe stato demandato di disciplinare specificamente le modalità di uso delle vetture del settore statale, senza ledere le prerogative regionali, ma individuando semplicemente un modello organizzativo. Proprio perché attuativo in modo diretto del principio di buona amministrazione e della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ad esso dovrebbero fare riferimento anche le Regioni, lasciando al contempo alle stesse ogni libertà organizzativa nell'individuare le corrette forme di adeguamento in aderenza alle loro specificità.

Parimenti, a giudizio dell'Avvocatura, non sarebbe lesivo delle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa il generale dovere di conformazione, perché il regolamento nel disciplinare le modalità di utilizzo delle vetture da parte del personale, considerato non dal lato della spesa, ma da quello del fruitore del mezzo, atterrebbe anche alla disciplina del pubblico impiego. Quest'ultima deve essere ricondotta, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza di questa Corte n. 151 del 2010), nella materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., posto che tale disciplina deve essere uniforme sul territorio nazionale, pena una disparità di trattamento tra soggetti appartenenti al pubblico impiego, con possibile lesione dell'art. 3 Cost.

Da ultimo, l'Avvocatura rileva che, trattandosi di normativa in tema di coordinamento della finanza pubblica, assunta nel quadro dell'azione statale di risanamento della finanza pubblica e consentita allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., non potrebbe fondatamente censurarsi l'aspetto formale della fonte regolamentare, poiché l'art. 117, sesto comma, Cost. si riferisce alla potestà regolamentare regionale attuativa od esecutiva della potestà legislativa regionale concorrente, non rilevante nella fattispecie in esame. Conclude, dunque, per l'infondatezza della questione di costituzionalità alla luce degli artt. 97 e 117 Cost.

7. - All'udienza pubblica le parti hanno illustrato ed ulteriormente ribadito le argomentazioni già rassegnate in atti.

Considerato in diritto

1. - Con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il 21 settembre 2011, la Regione Liguria ha impugnato in via principale varie disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, fra le quali l'articolo 2, commi 1, 3 e 4, oggetto del presente giudizio.

In particolare, l'articolo in considerazione prevede che «La cilindrata delle auto di servizio non può superare i 1600 cc.» (comma 1); che «le auto ad oggi in servizio possono essere utilizzate solo fino alla loro dismissione o rottamazione e non possono essere sostituite» (comma 3); che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disposti modalità e limiti di utilizzo delle autovetture di servizio al fine di ridurre numero e costo» (comma 4).

Secondo la ricorrente, il contesto nel quale è inserito l'art. 2, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge n. 98 del 2011 e la mancanza di una disposizione che ne precisi l'ambito di applicazione - e conseguentemente limiti l'efficacia vincolante a carico della Regione - potrebbero far ritenere che l'articolo citato valga esclusivamente per lo Stato e per gli enti nazionali. La Regione deduce tuttavia l'incertezza di una tale interpretazione costituzionalmente orientata, poiché le eccezioni all'ambito di applicazione delle disposizioni in esame non comprendono, all'art. 2, comma 2, le Regioni e gli enti locali. Viene in proposito ricordato il principio ermeneutico secondo cui l'interpretazione dell'eccezione ad una regola generale deve essere restrittiva.

Se intesi come riferiti alla Regione e agli enti da essa dipendenti, i commi richiamati sarebbero costituzionalmente illegittimi sotto diversi profili.



Detta opzione ermeneutica determinerebbe in primo luogo il contrasto delle norme impugnate con l'art. 117, quarto comma, della Costituzione per invasione della materia residuale dell'organizzazione regionale.

Ulteriori censure vengono formulate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le norme impugnate non avrebbero carattere di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, materia di competenza legislativa concorrente. Essi porrebbero limiti puntuali ad una singola e minuta voce di spesa, senza lasciare alla Regione alcuno spazio normativo di adeguamento.

Viene altresì evocato il contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e con l'art. 97 Cost. sotto il profilo del buon andamento, sia in relazione alla dubbia economicità che all'assenza di funzionalità del limite con riguardo a taluni servizi pubblici delle Regioni e degli enti locali, che possono richiedere mezzi di potenza superiore.

Se applicabili alle Regioni, le norme contrasterebbero anche con l'art. 118 Cost., violando la loro potestà amministrativa.

L'art. 2, comma 4, infine, sarebbe in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., poiché affiderebbe ad un atto statale di natura regolamentare la disciplina afferente a materia di competenza concorrente delle Regioni.

In subordine, viene invocato anche il principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento delle Regioni nella disciplina della materia.

1.2. - L'Avvocatura dello Stato ha dapprima sostenuto l'infondatezza del ricorso poiché il contesto e la collocazione dei tre commi impugnati escluderebbero la loro applicazione alle Regioni e agli enti locali.

Tale assunto interpretativo trovava conferma - secondo l'Avvocatura - nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 agosto 2011 (Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni), emanato ai sensi dell'impugnato comma 4.

L'art. 1, comma 2, del citato d.P.C.m. statuiva infatti che «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le Autorità indipendenti, ed esclusi gli Organi costituzionali e, salvo quanto previsto dall'articolo 5», (meri obblighi informativi), «le Regioni e gli enti locali».

1.3. - È successivamente intervenuta l'ordinanza del 10 novembre 2011 del Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio, il quale - a seguito di un ricorso sollevato dalle associazioni dei consumatori - ha emesso un provvedimento cautelare, intimando al Presidente del Consiglio di provvedere al riesame della questione dell'applicabilità alle Regioni ed agli enti locali del d.P.C.m. 3 agosto 2011.

In esecuzione dell'ordinanza, e specificando la finalità di autotutela della modifica, il Presidente del Consiglio ha adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2012. Quest'ultimo ha corretto il precedente decreto, includendo nel suo ambito di applicazione anche le Regioni e gli enti locali.

1.4. - La novella regolamentare ha indotto l'Avvocatura dello Stato ad una rivalutazione delle questioni sollevate, eccependo l'infondatezza del ricorso con motivazioni basate su un'interpretazione opposta a quella sostenuta precedentemente.

Il limite all'acquisto di autovetture di cilindrata superiore a 1600 cc. dovrebbe intendersi, secondo l'Avvocatura dello Stato, come riaffermazione del principio di buona amministrazione nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

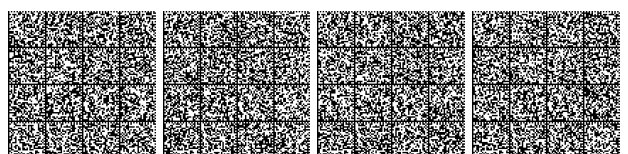
L'intervento sarebbe diretto, secondo la difesa dello Stato, a conformare l'attività amministrativa ai principi di buona amministrazione ed efficienza - indefettibili anche per gli enti territoriali - mediante il contenimento di voci di spesa suscettibili di ridimensionamento qualitativo e quantitativo alla luce del momento di particolare congiuntura economica.

Il limite massimo di 1600 cc. sarebbe ragionevole, perché sufficiente per consentire l'acquisto di autovetture funzionali ai diversi compiti pubblici. Il limite suddetto integrerebbe, del resto, un principio di coordinamento della finanza pubblica nel quadro dell'azione di risanamento spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Parimenti, a giudizio dell'Avvocatura, non sarebbe lesivo delle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa il generale dovere di adeguamento perché il regolamento, nel determinare le modalità di utilizzo delle vetture da parte del personale, atterrebbe anche alla disciplina del pubblico impiego, riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2. - Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, vengono in esame in questa sede le questioni di costituzionalità relative all'art. 2, commi 1, 3 e 4.

Esse non sono fondate.



Secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis* sentenze n. 417 del 2005, n. 36 del 2004 e n. 376 del 2003), il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti stessi), ma solo con disciplina di principio e modalità di coordinamento finanziario. Dalla collocazione delle disposizioni e dal significato lessicale dei termini utilizzati nei commi impugnati si ricava in modo univoco che i relativi precetti sono rivolti esclusivamente allo Stato e agli enti nazionali.

Non presentando alcun riferimento alle autonomie territoriali, le norme impugnate intervengono su una singola voce di spesa con un precetto rigido e puntuale, inibitore di qualsiasi margine di discrezionalità per i destinatari. L'art. 2, comma 1, stabilisce un limite di cilindrata delle auto di servizio, integrato dal successivo comma 2 con alcune deroghe calibrate su organi e soggetti, non aventi alcuna attinenza con le autonomie territoriali. Il comma 3 stabilisce altresì regole di dismissione e rottamazione delle auto preesistenti all'emanazione della norma, senza alcun riferimento alle autonomie stesse. L'ambito applicativo dell'art. 2, commi 1 e 3, del decreto-legge n. 98 del 2011 non può dunque essere esteso all'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, come delineato nell'art. 117 Cost., poiché dette norme non rivestono natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Conseguentemente, una esegesi letterale e sistematica dell'art. 2, comma 4, non consente di ricavarne l'attribuzione al Presidente del Consiglio di un potere regolamentare nei confronti delle autonomie territoriali, perché non sussiste, nel caso in esame, una potestà legislativa esclusiva dello Stato, presupposto indefettibile per l'esercizio di detto potere (art. 117, sesto comma, Cost.).

È bene ricordare in proposito il costante orientamento di questa Corte, secondo cui solo la sussistenza di un ambito materiale di competenza esclusiva consente allo Stato l'emanazione di atti regolamentari precettivi anche nei confronti delle autonomie territoriali (sentenza n. 200 del 2009).

La corretta lettura della norma nei termini esposti aveva ispirato le modalità di redazione dell'originario regolamento attuativo del comma 4, poi disattese dal d.P.C.m. del 12 gennaio 2012, il quale non è tuttavia in grado di orientare la qualificazione e la interpretazione delle norme impugnate, nonché la loro cogenza nei confronti delle Regioni e degli enti locali, in modo non conforme al dettato dell'art. 117 Cost.

Le norme impugnate non hanno dunque alcun effetto precettivo nei confronti delle Regioni e degli enti locali e, per questo motivo, il ricorso della Regione Liguria deve essere respinto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate pronunce le altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Liguria nei confronti dell'articolo 2, commi 1, 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

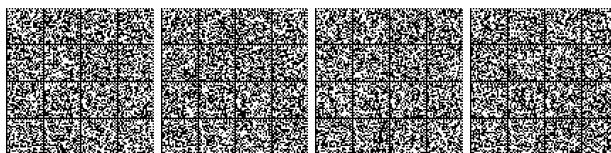
Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 145

Ordinanza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Misure in materia di personale regionale e di contenimento della spesa - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Successiva promulgazione e pubblicazione con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura - Cessazione della materia del contendere.

- Disegno di legge 828-563-824, approvato dall'Assemblea regionale siciliana con deliberazione 22 dicembre 2011, artt. 1, commi 1, 2 e 9, 2, 3, 4, 5, 7, comma 2, e 8
- Costituzione, artt. 3, 51, 97, 81, quarto comma, e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2 e 9, 2, 3, 4, 5, 7, comma 2, e 8, del disegno di legge 828-563-824 (Misure in materia di personale della Regione siciliana e di contenimento della spesa), promosso dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana con ricorso notificato il 27 dicembre 2011, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 5 gennaio 2012 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 9 maggio 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 27 dicembre 2011 e depositato il 5 gennaio 2012, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2 e 9, 2, 3, 4, 5, 7, comma 2, e 8 del disegno di legge n. 828-563-824 (Misure in materia di personale della Regione siciliana e di contenimento della spesa), approvato dall'Assemblea regionale siciliana con deliberazione del 22 dicembre 2011, in riferimento agli articoli 3, 51, 97, 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione;

che, in assunto del ricorrente, tale delibera legislativa all'art. 1, commi 1 e 2, attivando procedimenti e programmi di reclutamento del personale, violerebbe l'art. 81, comma quarto, Cost., per mancanza di idonea copertura finanziaria;

che il comma 1, prevedendo di rispettare i limiti imposti dagli obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Legge finanziaria 2007), e successivamente modificato, include il processo di stabilizzazione del personale precario della regione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 29 dicembre 2010, n. 24 (Proroga di interventi per l'esercizio finanziario 2011. Misure di stabilizzazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato), e i concorsi di cui all'art. 42, comma 2, della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010), all'interno del piano triennale del personale per il triennio 2012-2014;

che, inoltre, il comma 2 dell'articolo censurato dispone che la Regione attivi il reclutamento del personale, anche utilizzando le necessarie procedure speciali;

che l'art. 1, comma 9, sarebbe costituzionalmente illegittimo, poiché, disponendo in materia di indennità, compensi e gettoni spettanti al personale dirigenziale, invaderebbe la competenza statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.;



che, sempre secondo il ricorrente, incorrerebbero nella medesima censura di mancanza di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. gli articoli 2 e 3 del predetto disegno di legge;

che, l'art. 2 stabilisce che il Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, adotti il piano triennale del fabbisogno del personale per il triennio 2012-2014, tenendo conto delle gravi emergenze di cui soffrirebbero l'ambiente e il territorio regionale, mentre l'art. 3 autorizza il Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale ad avviare le relative procedure di reclutamento, stabilendo una riserva di posti e prevedendo che vengano individuati i criteri e gli elementi di valutazione dei titoli che tengano conto della valorizzazione dell'esperienza professionale maturata nei servizi comunque prestati per l'amministrazione del personale;

che, osserva ancora il ricorrente, l'art. 4 sarebbe ugualmente costituzionalmente illegittimo ai sensi dell'art. 81, comma quarto, Cost., per ragioni profondamente connesse ai punti precedenti, poiché tale articolo individua le risorse per fare fronte alle iniziative di reclutamento sopramenzionate agli articoli 1, 2 e 3, istituendo un apposito fondo destinato alle nuove assunzioni;

che, secondo il ricorrente, tale articolo non sarebbe attendibile nella quantificazione delle risorse disponibili per tale programma, in particolare perché fa riferimento ad attese cessazioni di servizio che non terrebbero conto, tra l'altro, dei più recenti sviluppi normativi in materia di pensionamento;

che, a termini del ricorso, sarebbe costituzionalmente illegittimo l'art. 5, poiché stabilisce il prolungamento di contratti già prorogati, riguardanti personale assunto a tempo determinato dall'amministrazione regionale, prevedendo la copertura di tali proroghe attraverso la mera iscrizione a bilancio di voci di spesa inferiori nell'ammontare rispetto al passato, determinando la violazione dell'art. 81, comma quarto, Cost.;

che l'art. 7, comma 2, sarebbe in contrasto con l'art. 81, comma quarto, Cost., poiché, consentendo la proroga di contratti a tempo determinato del personale dei consorzi di bonifica, assunto con contratto stipulato ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 30 ottobre 1995, n. 76 (Norme per il personale dell'assistenza tecnica, dell'ESA, dei consorzi di bonifica e degli Enti parco. Disposizioni varie in materia di agricoltura), non individuerrebbe precisamente gli strumenti di copertura, limitandosi ad iscrivere a bilancio un ammontare inferiore per alcune altre voci di spesa;

che l'art. 8, infine, sarebbe censurabile per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., poiché consente la prosecuzione di contratti di lavoro a tempo determinato del personale impiegato dai consorzi di bonifica per funzioni amministrative nel triennio 2007-2009;

che, così facendo, costituirebbe un privilegio nei confronti di soggetti che vedrebbero consolidarsi la situazione di precariato, alimentandone l'aspettativa di una stabilizzazione, e pertanto si porrebbe in contrasto con gli articoli della Costituzione sopracitati, che impongono i canoni di buon andamento e imparzialità alla pubblica amministrazione, attraverso un uguale diritto di accesso ai pubblici uffici attraverso la selezione pubblica;

che la Regione siciliana non si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, la delibera legislativa impugnata è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 16 gennaio 2012, n. 9 (Misure in materia di personale della Regione siciliana e di contenimento della spesa), con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura;

che, con nota depositata nella cancelleria della Corte il giorno 17 febbraio 2012, il Commissario dello Stato per la regione Siciliana ha preso atto della promulgazione del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana, con espunzione delle parti impuginate.

Considerato che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha proposto - in riferimento agli articoli 3, 51, 97, 81 quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2 e 9, 2, 3, 4, 5, 7, comma 2, e 8 del disegno di legge 828-563-824 (Misure in materia di personale della Regione siciliana e di contenimento della spesa), approvato dall'Assemblea regionale siciliana con deliberazione del 22 dicembre 2011;

che, successivamente alla proposizione del ricorso, la delibera legislativa impugnata è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 16 gennaio 2012, n. 9 (Misure in materia di personale della Regione siciliana e di contenimento della spesa), con omissione di tutte le disposizioni oggetto di censura;

che, come costantemente affermato da questa Corte, la promulgazione parziale del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana realizza «l'esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato» dalla medesima Assemblea;

che dunque tale promulgazione sul piano processuale «preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplicino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, ordinanze n. 11 del 2012, n. 166, n. 76, n. 2 del 2011; n. 183 del 2010);

che deve essere pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*Marta CARTABIA, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120145

N. 146

Ordinanza 23 maggio - 6 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratti bancari - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione decennale dell'azione di ripetizione dell'indebito - Decorrenza - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- D.l. 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10) art. 2, comma 61.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

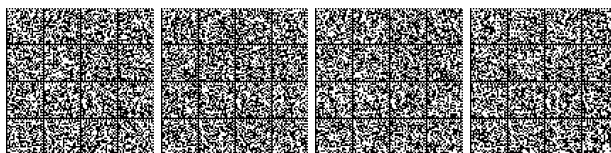
composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto dalla legge di conversione, promossi dal Tribunale di Nicosia con ordinanza del 6 luglio 2011, dal Giudice di pace di Potenza con ordinanza del 9 novembre 2011, dal Tribunale di Bari con ordinanza del 19 maggio 2011 e dal Tribunale di Siracusa



con ordinanza del 7 ottobre 2011, rispettivamente iscritte al n. 259 del registro ordinanze 2011 e ai nn. 13, 14 e 24 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2011 e nn. 7 e 9, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di Unicredit s.p.a., quale incorporante del Banco di Sicilia s.p.a., fuori termine, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Nicosia, con ordinanza del 6 luglio 2011 (r.o. n. 259 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 102, primo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, primo periodo, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto dalla legge di conversione;

che il rimettente premette di essere investito di un giudizio avente ad oggetto la domanda di accertamento della nullità - ai sensi degli articoli 1283 e 1284, terzo comma, del codice civile - delle clausole negoziali di capitalizzazione trimestrale degli interessi e di applicazione di interessi ultralegali, relative a conti correnti di corrispondenza con apertura di credito e conti anticipo intrattenuti da uno degli attori con il Banco di Sicilia s.p.a., nonché la domanda di condanna di quest'ultimo alla restituzione dell'indebito versato;

che, nel costituirsi in giudizio, il Banco di Sicilia s.p.a. ha eccepito la prescrizione delle pretese azionate, chiedendo la condanna degli attori al pagamento del saldo finale del conto, oltre interessi;

che il rimettente rileva come soltanto per due dei rapporti bancari sopra menzionati la banca avesse prodotto la relativa documentazione contrattuale e come uno dei conti fosse ancora in corso alla data della notifica dell'atto di citazione o, quantomeno, fino alla data della missiva inviata con raccomandata del 2 novembre 2007, ricevuta dall'attore il 14 novembre 2007;

che, medio tempore, era entrata in vigore la legge 26 febbraio 2011, n. 10, recante conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225;

che, con tale normativa, è stata introdotta nell'ordinamento la seguente disposizione: «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa»;

che, in punto di rilevanza della questione, il rimettente osserva di non potere prescindere dall'applicazione del nuovo precetto ontologicamente retroattivo, in quanto, qualora la prescrizione decennale non decorresse dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente (come affermato dalla sentenza della Corte di cassazione, resa a sezioni unite, il 2 dicembre 2010, n. 24418), ma dal giorno di ogni singola annotazione in conto, ciò darebbe luogo all'estinzione per prescrizione del diritto di credito pecuniario del correntista per gli importi versati a titolo solutorio e annotati in data anteriore al 30 luglio 1997, ossia oltre dieci anni prima della data di notificazione dell'atto di citazione;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale sottolinea come la norma censurata non risulti rispettosa sia delle ragioni che dei canoni legittimanti l'adozione di una disposizione interpretativa e, dunque, retroattiva;

che, infatti, per consolidata giurisprudenza costituzionale, una disposizione è interpretativa qualora, esistendo una oggettiva incertezza del dato normativo (ordinanza n. 400 del 2007) e un obiettivo dubbio ermeneutico (sentenza n. 29 del 2002), essa sia diretta a chiarire il contenuto di preesistenti norme ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei significati tra quelli plausibilmente ascrivibili a queste, anche se non siano insorti contrasti giurisprudenziali (ordinanza n. 480 del 1992), purché sussista una situazione di incertezza nella loro applicazione (sentenze n. 170 del 2008; n. 291 del 2003; n. 374 del 2002 e n. 525 del 2000), essendo sufficiente che la scelta imposta rientri tra le possibili varianti di senso del testo interpretato e sia compatibile con la sua formulazione (sentenze n. 409 del 2005; n. 168 del 2004; n. 292 del 2000);

che, ad avviso del rimettente, la norma censurata, sotto le vesti di una disposizione interpretativa, celerebbe in realtà una norma innovativa, in quanto adottata in un contesto ermeneutico caratterizzato da un orientamento consolidato della giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 14 maggio 2005, n. 10127 e 9 aprile 1984, n. 2262) sul *dies a quo* relativo alla decorrenza della prescrizione dell'azione avente ad oggetto la ripetizione di somme illegittimamente versate (ad esempio: a titolo di interessi ultralegali o con capitalizzazione trimestrale), nel corso di un rapporto di apertura di credito in conto corrente, orientamento da ultimo confermato, per la particolare importanza della materia trattata, dalla citata sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite, n. 24418 del 2010, secondo cui il termine di decorrenza della prescrizione della *condictio indebiti* coincide con la estinzione del rapporto bancario, sia pure per le rimesse finalizzate a ripristinare la provvista;



che il rimettente richiama, altresì, i limiti - elaborati dalla giurisprudenza costituzionale - alla ammissibilità di una norma interpretativa retroattiva ed, in generale, all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia del principio generale di ragionevolezza che ridonda nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; alla tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto; alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico; al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 397 del 1994);

che, ad avviso del giudice *a quo*, anche i suddetti canoni risulterebbero violati dalla norma censurata;

che, in particolare, ad avviso del rimettente, l'art. 2, comma 61, lederebbe: 1) il principio di parità di trattamento tra situazioni simili, in quanto, involgendo i soli rapporti bancari, escluderebbe ogni altro rapporto regolato in conto corrente tra diversi soggetti giuridici; 2) l'affidamento legittimamente insorto nei consociati, in quanto, fino alla entrata in vigore della detta norma, i beneficiari di aperture di credito, in "sofferenza", soprassedevano, in costanza di rapporto, da richieste dirette alla ripetizione di somme illegittimamente versate, ciò al fine di evitare pericolose ricadute sul rapporto di fiducia con l'istituto di credito, quali la cosiddetta revoca dell'affidamento, ossia la decadenza dal beneficio del termine; 3) i canoni di coerenza e di certezza dell'ordinamento per le medesime ragioni di cui sopra;

che il rimettente assume il contrasto della norma denunciata anche con l'art. 117, primo comma, Cost., tramite violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretata dalla Corte EDU, secondo cui il principio dello Stato di diritto, la nozione di equo processo e il principio di parità delle armi, vietano l'interferenza del legislatore - con norme retroattive - nell'amministrazione della giustizia destinata ad influenzare l'esito delle singole controversie, fatta eccezione per i motivi di interesse generale (sentenze 21 giugno 2007, Scanner de L'Ouest Lyonnais e altri contro Francia; 9 dicembre 1994, Raffineries Grecques Stran e Stratis Andreadis contro Grecia; 28 ottobre 1999, Zielinski e altri contro Francia);

che, ad avviso del giudice *a quo*, se è vero che motivi rilevanti di interesse generale potrebbero in astratto rinvenirsi nella necessità di salvaguardare la tenuta del sistema bancario e quindi nelle esigenze di tutela del risparmio (art. 47, primo comma, Cost.), nella fattispecie concreta nulla sembra giustificare la nuova disposizione retroattiva sulla decorrenza del termine di prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito;

che, con memoria depositata in data 17 gennaio 2012 (fuori termine), si è costituita in giudizio Unicredit s.p.a., quale incorporante il Banco di Sicilia s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, con atto depositato in data 3 gennaio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, la difesa erariale eccepisce, in primo luogo, la inammissibilità della questione per genericità della motivazione sulla rilevanza, in quanto il Tribunale riferisce trattarsi di versamenti «solutori» annotati in conto oltre dieci anni prima dell'introduzione della causa, ma poiché tali pagamenti sono soggetti a prescrizione decennale, anche in base alla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione di cui alla sentenza n. 24418 del 2010, la sopravvenuta norma interpretativa non avrebbe alcuna effettiva incidenza sulla decisione della causa;

che, nel merito, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la questione sarebbe infondata;

che, in particolare, con riferimento alla prima parte della citata disposizione, la difesa erariale ritiene che il legislatore, nel richiamare i «diritti nascenti dalle annotazioni», abbia inteso riferirsi al diritto di contestare giudizialmente non solo i profili contabili, ma anche le ragioni sostanziali dalle quali è derivata l'annotazione in conto e, perciò, al diritto di accertare la mancanza di un valido titolo giustificativo della posta creditoria annotata in quanto derivante da una clausola negoziale o da un atto invalido (ad esempio: applicazione di interessi ultra legali; indebita capitalizzazione di interessi);

che, con la norma denunciata, il legislatore avrebbe chiarito che, nel contratto di conto corrente bancario, le annotazioni hanno la funzione di rendere definitivi, se non contestati entro un termine prescrizione ordinario, i crediti ed i debiti annotati nel conto sia pure in base ad una disposizione contrattuale viziata;

che, pertanto, nell'ottica di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, si potrebbe ritenere che con essa il legislatore abbia voluto precisare la portata dell'art. 2935 cod. civ., individuando nella annotazione, cui le parti hanno inteso dare una particolare valenza in base al sinallagma contrattuale, il momento di decorrenza della prescrizione del diritto nascente da quella operazione;

che la difesa erariale rileva, altresì, come la norma denunciata non sarebbe contraria ai principi vigenti in materia, in quanto ciò che conterebbe ai fini della prescrizione non sarebbe tanto il concreto esercizio del diritto, ma l'astratta possibilità di esercitarlo (Cassazione, sezione prima, sentenza 22 aprile 2010, n. 9620);



che la difesa erariale sottolinea come la norma in questione non violi neanche i principi di uguaglianza e ragionevolezza, sotto il profilo della asserita diversità della disciplina dei contratti di conto corrente bancario rispetto ad altri contratti regolati in conto corrente, nonché della ingiustificata efficacia retroattiva;

che, quanto alla efficacia retroattiva della norma in esame, la stessa esprimerebbe un principio già insito nel sistema, per cui la retroattività costituirebbe un riflesso intrinseco della sua natura interpretativa;

che, inoltre, non sarebbe ravvisabile alcuna lesione delle funzioni e delle prerogative del potere giudiziario, in quanto la norma censurata avrebbe un contenuto sostanziale e non processuale, limitandosi a chiarire i termini entro i quali i diritti vantati devono essere esercitati, secondo i comuni canoni che presiedono alla prescrizione dei diritti e delle correlative azioni giudiziarie, ciò nell'interesse generale della certezza e stabilità dei rapporti;

che il Giudice di pace di Potenza, con ordinanza del 9 novembre 2011 (r.o. n. 13 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, 101, 102, 104 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto dalla legge di conversione;

che il rimettente premette di essere investito - sulla base del consolidato indirizzo giurisprudenziale in ordine alla nullità della clausola di capitalizzazione trimestrale degli interessi passivi e della commissione di massimo scoperto - di una domanda di rideterminazione del saldo di conto corrente, acceso in data 1° ottobre 1997 ed estinto in data 19 agosto 2005, con condanna della banca convenuta alla restituzione dell'indebito versato;

che, nel costituirsi in giudizio, la banca convenuta ha dedotto la liceità della capitalizzazione trimestrale degli interessi ed eccepito la prescrizione estintiva, chiedendo il rigetto della domanda;

che, disposta CTU per il ricalcolo del saldo, nelle more del giudizio è entrata in vigore la normativa censurata;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva come la natura dichiaratamente interpretativa della norma e l'eccezione di prescrizione di parte convenuta ne impongano l'applicazione nel giudizio principale;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente assume la violazione dei limiti interni, individuati dalla Corte costituzionale, alla ammissibilità di una norma interpretativa nonché degli artt. 3, 24, 101, 102, 104 e 111 Cost.;

che, in ordine alla assunta violazione dei limiti interni all'ammissibilità di una norma di interpretazione autentica, il giudice *a quo* deduce la irragionevolezza della norma censurata, stante: 1) la inesistenza di una norma specifica da interpretare, quale condizione dell'esercizio del potere di legislazione a fini interpretativi; 2) l'impossibilità d'includere la soluzione interpretativa prospettata tra quelle legittimamente desumibili dalla disciplina complessiva dell'istituto;

che, quanto al primo rilievo, il rimettente osserva che l'art. 2935 cod. civ. - secondo cui il *dies a quo*, ai fini della prescrizione di un diritto, decorre dal momento in cui il suo titolare è posto nelle condizioni di poterlo esercitare - costituisce una regola di carattere generale, che necessita della etero-integrazione della disciplina speciale prevista per i singoli tipi contrattuali, come dei principi generali in materia di adempimento delle obbligazioni e di ripetizione d'indebito;

che, ad avviso del giudice *a quo*, nel caso di specie le norme etero-integratrici sarebbero da individuare nella disciplina delle operazioni bancarie (ad esempio, apertura di credito, deposito bancario ai sensi dell'art. 1852 cod. civ.) e nel conto corrente bancario;

che il rimettente sottolinea come una legge di interpretazione autentica avrebbe dovuto avere ad oggetto una norma che disciplinasse di per sé, in maniera specifica, la decorrenza della prescrizione con riguardo al contratto di apertura di credito, regolato in conto corrente, selezionandone una delle possibili opzioni;

che, quanto al secondo rilievo, il rimettente osserva come, nel rapporto di conto corrente bancario, in armonia con i principi generali in materia di ripetizione d'indebito e con quelli relativi alla causa del contratto medesimo, la decorrenza della prescrizione dell'azione di ripetizione - conformemente a quanto sostenuto dalla Corte di cassazione, a sezioni unite, nella già menzionata sentenza n. 24418 del 2010 - sarebbe da individuare: *a*) nel versamento (nell'ipotesi di conto passivo, senza affidamento, come di superamento del limite affidato); *b*) nella chiusura del rapporto (quando non siano effettuati versamenti, in pendenza di rapporto, o quando il versamento effettuato in pendenza di rapporto abbia funzione meramente ripristinatoria dell'affidamento);

che, infatti, quando il passivo non abbia superato il limite dell'affidamento concesso al cliente, i versamenti da costui posti in essere fungono, in base a costante giurisprudenza di legittimità, da atti ripristinatori della provvista di cui il correntista può ancora continuare a godere e, in questo caso, la fattispecie dell'adempimento, sub specie di pagamento, sarà configurabile soltanto dopo che, conclusosi il rapporto di apertura di credito in conto corrente, la banca abbia preteso e ottenuto dal correntista la restituzione del saldo finale, nel computo del quale risultino comprese somme e competenze non dovute;

che, ad avviso del rimettente, il legislatore avendo, con la norma censurata, fatto decorrere la prescrizione dei diritti nascenti dall'annotazione dal giorno dell'annotazione stessa, non avrebbe attribuito alla norma interpretata un significato compatibile con il novero delle possibili opzioni ermeneutiche;



che l'esclusione dell'interpretazione della norma censurata dal novero di quelle ammissibili si desume anche, avendo riguardo alla individuazione, da parte del legislatore, del *dies a quo* della decorrenza della prescrizione in una circostanza di fatto, quale l'annotazione in conto, esulante dalla sfera conoscitiva del cliente, essendo questi edotto delle movimentazioni del conto solo con la ricezione dell'estratto conto;

che, in ordine alla assunta violazione del principio di azione e di indefettibilità della tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., il Giudice di pace censura sia la prima che la seconda parte del citato art. 2, comma 61;

che, in particolare, in ordine alla prima parte della disposizione, secondo cui «In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa», il rimettente denuncia la scelta del legislatore di individuare il *dies a quo* della decorrenza della prescrizione in una circostanza di fatto, l'annotazione, esulante dalla sfera conoscitiva e di conoscibilità del cliente;

che il giudice *a quo* assume la incostituzionalità anche della seconda parte della disposizione, secondo cui «In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», qualora sia letta non nel senso di una clausola di salvaguardia della posizione giuridica di chi abbia già ricevuto il rimborso, cui la prescrizione non può essere più eccepita, ma nel senso di un divieto generalizzato di ripetizione in via stragiudiziale e giudiziale delle somme indebitamente corrisposte dal cliente del sistema bancario (come gli interessi superiori al tasso legale o anatocistici);

che, in particolare, tale ultima opzione interpretativa che, secondo lo stesso rimettente, potrebbe essere esclusa sulla base di un'esegesi costituzionalmente orientata della norma, contrasterebbe con il principio di giustiziabilità delle posizioni giuridiche soggettive;

che, riguardo alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza e ragionevolezza, il rimettente lamenta, in primo luogo, l'introduzione di un'inammissibile disparità di trattamento tra banche e utenti del sistema bancario, in quanto la norma censurata, nello stabilire il *dies a quo* della decorrenza della prescrizione nel giorno della annotazione, assicurerebbe un ingiustificato privilegio per le banche, a danno del contraente debole, qual è l'utente del sistema bancario;

che, sempre con riferimento all'assunto contrasto con l'art. 3 Cost., il rimettente denuncia la violazione del principio di uguaglianza anche sotto il profilo della introduzione di un'inammissibile disparità di trattamento tra tipologie contrattuali assimilabili sotto il profilo funzionale;

che, ancora in ordine all'assunta violazione dell'art. 3 Cost., il giudice *a quo* lamenta, inoltre, la introduzione di un'inammissibile disparità di trattamento tra somme versate indebitamente, rispettivamente prima e dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 225 del 2010;

che, in particolare, in forza della seconda parte della disposizione censurata, la paralisi dei poteri sostanziali e processuali di tutela degli utenti del sistema bancario opererebbe per le sole somme già versate alla data di entrata in vigore della legge di conversione del detto decreto-legge, con ingiustificata compressione del diritto di ripetizione dell'indebitato solo per chi abbia posto in essere pagamenti fino alla suddetta soglia temporale;

che il rimettente assume, altresì, il contrasto della norma in esame con l'art. 111 Cost., in tema di giusto processo, sub specie della parità delle armi, in quanto, supportata da una previsione di retroattività, verrebbe a sancire - se non altro nelle ipotesi in cui dalle indebite annotazioni della banca sia decorso un decennio - la paralisi processuale di chi abbia agito in giudizio, sperando un'azione di ripetizione dell'indebitato;

che, infine, il Giudice di pace deduce il contrasto della medesima norma con gli artt. 101, 102 e 104 Cost., sotto il profilo della possibile incidenza della norma censurata su concrete fattispecie "sub iudice", a vantaggio di una delle due parti del giudizio (*ex plurimis*: sentenze nn. 397 e 6 del 1994; nn. 429, 283 e 39 del 1993);

che, con atto depositato in data 2 marzo 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, in primo luogo, la difesa erariale deduce la inammissibilità della questione, in quanto il giudice *a quo* avrebbe omissso di valutare i profili di rilevanza delle eccezioni formulate dalla banca convenuta, essendosi limitato a svolgere astratte considerazioni sulla legittimità della norma censurata, senza spiegare se ed in quali termini la sua applicazione possa incidere concretamente sull'esito della causa pendente dinanzi a sé;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il giudice *a quo* avrebbe descritto genericamente la fattispecie del giudizio principale, non specificando se la domanda formulata nel detto giudizio possa trovare accoglimento in base ai principi espressi dalla Corte di cassazione e, quindi, se sia rilevante e decisivo, ai fini del decidere, lo ius supervenies, che individua una diversa decorrenza dei termini prescrizionali;



che la difesa erariale deduce, inoltre, una lettura indifferenziata e confusa della norma denunciata da parte del rimettente, non essendo stata operata la necessaria differenziazione tra le diverse disposizioni della prima e della seconda parte di essa, attinenti rispettivamente alla interpretazione della disciplina della prescrizione in relazione ai contratti di conto corrente bancario e all'esercizio delle azioni restitutorie;

che, in particolare, avendo il giudice *a quo* interpretato la seconda parte della norma denunciata nel senso di una generale e radicale preclusione del diritto di agire per la restituzione delle somme versate, sarebbe irrilevante e, dunque, inammissibile la questione di costituzionalità riferita alla prima parte di essa, relativa al tema della prescrizione;

che il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce la inammissibilità della questione anche sotto il profilo della mancata sperimentazione da parte del rimettente di una interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione (ordinanze n. 139, n. 101 e n. 15 del 2011; n. 205 del 2008);

che la difesa erariale sottolinea come molti giudici di merito, abbiano optato per un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, alcuni riconoscendo ad essa natura innovativa ed escludendone l'applicazione per il passato (Corte d'appello di Ancona, sentenza 3 marzo 2011), altri considerando la norma come disposizione di interpretazione autentica, con conseguente necessità di fare decorrere la prescrizione decennale dalla data delle singole annotazioni in conto (Tribunale di Milano, ordinanze 7 e 4 aprile 2011);

che, in particolare, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la mancanza di una chiara opzione interpretativa sarebbe particolarmente evidente con riguardo alla seconda parte della disposizione censurata, concernente il divieto di azioni restitutorie, in quanto il rimettente, sia pure ipotizzando una lettura in chiave di clausola di salvaguardia della posizione giuridica di chi abbia già ricevuto il rimborso cui la prescrizione non può essere più eccepita, opterebbe per una diversa interpretazione a sfavore del cliente, nel senso di una preclusione assoluta dell'esercizio del diritto di azione di ripetizione dell'indebito, omettendo di verificare se il divieto di cui trattasi possa essere riferito solo ai diritti che si debbano ritenere prescritti in base alla prospettata interpretazione autentica dell'art. 2935 cod. civ.;

che, nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione, di cui all'atto di intervento del 3 gennaio 2012, relativo al giudizio r. o. n. 259 del 2011, cui si fa rinvio;

che il Tribunale ordinario di Bari, con ordinanza del 19 maggio 2011 (r.o. n. 14 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo comma, 111, primo e secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, comma aggiunto dalla legge di conversione;

che, il rimettente premette di essere stato investito dell'accertamento - con riferimento alle clausole di determinazione e applicazione degli interessi ultralegali, anatocistici, superiori al tasso-soglia antiusura - della nullità, illegittimità e/o inefficacia, totale o parziale, di due contratti di conto corrente, e, per l'effetto, della condanna dell'istituto di credito convenuto, al pagamento della somma di euro 280.859,72 ovvero di tutte le somme risultanti a credito dell'attrice;

che, nel costituirsi in giudizio, la banca convenuta ha eccepito il difetto di legittimazione dell'attrice, nonché la prescrizione decennale di ogni diritto vantato da quest'ultima alla ripetizione di somme, a far data dalla notifica dell'atto di citazione o quantomeno dalla chiusura del conto, chiedendo il rigetto delle domande;

che, nelle more, è entrata in vigore la normativa censurata;

che, in punto di rilevanza, il rimettente ritiene di dovere fare applicazione nel giudizio principale di detta norma - trattandosi di disposizione che disciplina la prescrizione del diritto alla restituzione di somme illegittimamente addebitate su conto corrente bancario - discutendosi di rapporti bancari in corso da oltre dieci anni e avendo la banca convenuta sollevato l'eccezione di prescrizione;

che, in particolare, il giudice *a quo* osserva come, secondo la nuova normativa, la prescrizione decennale del diritto alla ripetizione di ogni singolo addebito illegittimo decorra dal giorno dell'annotazione di tale addebito, anche quando si tratti di addebito intra-fido, ciò in contrasto con quanto affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 24418 del 2010;

che il rimettente sottolinea, al riguardo, come, prima dell'entrata in vigore dell'art. 2, comma 61, secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza di merito, la prescrizione del diritto alla ripetizione dell'indebito decorreva dalla chiusura del conto corrente, mentre, secondo l'orientamento minoritario, la prescrizione decorreva dai singoli addebiti;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale censura l'art. 2, comma 61, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 111, commi primo e secondo, Cost.;

che, in ordine all'assunta violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., il rimettente rileva come la norma in esame imponga irragionevolmente una interpretazione che, soprattutto a seguito dell'intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione, non poteva essere più considerata tra le possibili varianti interpretative dell'art. 2935 cod. civ.;



che, ad avviso del giudice *a quo*, la norma in questione si presenterebbe priva del requisito della ragionevolezza, in quanto violerebbe il principio di certezza delle situazioni giuridiche, intervenendo su un sistema normativo nel quale non vi erano più problemi interpretativi in ordine alla determinazione della data di decorrenza della prescrizione per la ripetizione delle somme illegittimamente addebitate sui conti correnti bancari, imponendo una soluzione già assolutamente minoritaria e superata dall'intervento delle sezioni unite;

che, in particolare, la norma censurata, prevedendo la decorrenza della prescrizione dalla data dell'annotazione, che di per sé non costituisce un "pagamento" indebito - poiché gli addebiti in conto corrente effettuati intra-fido non costituiscono "pagamento" - introdurrebbe una irragionevole deroga al principio generale della decorrenza della prescrizione dal momento in cui il diritto può essere fatto valere, ponendosi ingiustificatamente in contrasto con il contesto normativo preesistente;

che, ad avviso del rimettente, ciò comporterebbe anche una lesione dell'affidamento dei consociati sulla decorrenza del termine di prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito dalla data di chiusura del conto e/o dal versamento "solutorio", nonché una ingiustificata disparità di trattamento tra i titolari di diritti di credito nei confronti delle banche per la ripetizione delle somme illegittimamente addebitate su conto corrente e gli altri titolari di diritti di credito per la ripetizione di somme indebitamente corrisposte;

che, in ordine alla assunta violazione dell'art. 24 Cost., il rimettente ritiene che il primo periodo della norma censurata individuerrebbe la decorrenza della prescrizione stessa in un atto che è al di fuori della sfera conoscitiva del creditore, ledendo il diritto di difesa e di azione in giudizio di quest'ultimo;

che anche il secondo periodo della norma censurata, letto nel senso di una irripetibilità dei versamenti indebiti già effettuati dal correntista alla data della entrata in vigore della normativa in esame, introdurrebbe, ad avviso del rimettente, un divieto di ripetizione giudiziale e stragiudiziale delle somme già indebitamente corrisposte dal cliente in violazione del principio di tutela delle situazioni giuridiche soggettive e del principio della necessaria causalità degli arricchimenti e degli spostamenti patrimoniali;

che, infine, il rimettente assume la violazione dell'art. 111, commi primo e secondo, Cost., e, quindi, del diritto ad un «giusto processo», in quanto il secondo periodo della norma censurata interverrebbe sui giudizi in corso, paralizzando l'azione di ripetizione dell'indebito, e determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra le parti del giudizio, trattandosi di normativa di assoluto favore per le banche rispetto al cliente, con eliminazione di qualsiasi possibilità di ripetizione delle somme indebitamente versate fino all'entrata in vigore della legge di conversione n. 10 del 2011;

che, con atto depositato in data 2 marzo 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, in primo luogo, la difesa erariale deduce la inammissibilità della questione per carenza di motivazione sulla rilevanza, non avendo il rimettente indicato la causale della pretesa restitutoria né quale fosse il *dies a quo* di decorrenza del termine di prescrizione alla luce dei principi enunciati dalla Corte di cassazione a sezioni unite, che la norma avrebbe modificato;

che, inoltre, la questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto il secondo periodo della norma censurata, sarebbe inammissibile in quanto fondata su argomentazioni non conferenti rispetto al parametro invocato (art. 111 Cost.);

che, nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri svolge in sostanza le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione di cui all'atto di intervento del 3 gennaio 2012 relativa al giudizio r.o. n. 259 del 2011, cui si fa rinvio;

che il Tribunale ordinario di Siracusa, con ordinanza del 7 ottobre 2011 (r.o. n. 24 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, commi primo e secondo, 102, primo comma, 111, commi primo e secondo, 117, primo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, secondo periodo, del d.l. n. 225 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2011, comma aggiunto dalla legge di conversione;

che il rimettente premette di essere investito dell'opposizione, ai sensi dell'art. 645 del codice di procedura civile, proposta avverso un decreto ingiuntivo emesso in favore della Banca Antoniana Popolare Veneta, del quale è chiesta la revoca e, in via riconvenzionale, l'accertamento della violazione della legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura) e della nullità della clausola negoziale, di cui all'art. 1283 cod. civ., del contratto di conto corrente bancario intrattenuto con l'istituto bancario, con la condanna di quest'ultimo alla restituzione delle somme indebitamente percepite;

che, come il giudice *a quo* aggiunge, nel costituirsi in giudizio la banca convenuta ha chiesto il rigetto delle domande, ma nelle more è intervenuta la normativa censurata;



che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva come il censurato art. 2, comma 61, secondo periodo, prescindendo dalla proposizione di un'eccezione di prescrizione - non sollevata nel giudizio *a quo* - elida in radice, nei rapporti di conto corrente bancario, il diritto di azione ai sensi dell'art. 2033 cod. civ. in relazione alle somme versate in data anteriore all'entrata in vigore della legge di conversione n. 10 del 2011;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale dubita della legittimità costituzionale del citato art. 2, comma 61, secondo periodo, in riferimento agli artt. 3, 24, commi primo e secondo, 102, primo comma, 111, commi primo e secondo, 117, primo comma, Cost.;

che, come il rimettente premette, la norma in esame non sarebbe annoverabile tra quelle di interpretazione autentica, in quanto non diretta ad imporre all'art. 2935 cod. civ. alcun significato tra quelli ascrivibili, ma sancirebbe, in via automatica e retroattiva, la perdita del diritto maturato alla ripetizione di somme versate nel corso dei contratti di conto corrente bancario sino all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge;

che, inoltre, ad avviso del rimettente, il dato letterale "in ogni caso" denoterebbe la inutilità dell'eccezione di prescrizione di cui all'art. 2935 cod. civ., stante la configurabilità di un vero e proprio divieto generale di restituzione dei versamenti effettuati anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione;

che, in primo luogo, il rimettente censura l'art. 2, comma 61, secondo periodo, in riferimento all'art. 3 Cost.: 1) sotto il profilo della irragionevolezza, in quanto il legislatore avrebbe escluso, retroattivamente e limitatamente al contratto di conto corrente bancario, ogni azione restitutoria avente ad oggetto i versamenti effettuati anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione - termine, ad avviso del rimettente, neanche individuabile con esattezza ex ante, tenuto conto dei sessanta giorni per la conversione, ai sensi dell'art. 77, terzo comma, Cost. - a prescindere dall'intervenuto decorso a tale data del relativo termine di prescrizione; 2) sotto il profilo della lesione dell'affidamento dei consociati, in quanto il legislatore, disponendo con la norma censurata retroattivamente e limitatamente alla categoria del contratto di conto corrente bancario, avrebbe creato una ingiustificata disparità di trattamento tra chi abbia versato gli importi, privi di causa, prima dell'entrata in vigore della legge di conversione, e chi abbia effettuato tali versamenti dopo tale termine;

che il giudice *a quo* deduce, altresì, la violazione dell'art. 24, commi primo e secondo, Cost., in quanto il generale divieto di ripetizione dei versamenti, effettuati anteriormente alla entrata in vigore della legge di conversione, renderebbe inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire l'autorità giudiziaria per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive;

che il rimettente censura la norma in esame anche in riferimento all'art. 102, primo comma, Cost., in quanto essa inciderebbe negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria definendo, sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito di giudizi in corso;

che, infine, il Tribunale assume la violazione degli artt. 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., attraverso la violazione dell'art. 6 della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto l'applicabilità della norma censurata ai giudizi in corso lederebbe i principi del giusto processo e della parità delle parti, venendo ad incidere su di una determinata tipologia di controversie già pendenti, a vantaggio di una delle parti del giudizio, senza che si ravvisino "ragioni imperative d'interesse generale";

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata;

che, in primo luogo, la difesa erariale deduce la inammissibilità della questione per carente descrizione della fattispecie che consenta di verificarne la rilevanza, nonché per omessa sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata;

che, nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri - dopo avere premesso le medesime argomentazioni sulla non fondatezza della questione di cui all'atto di intervento del 3 gennaio 2012, relativa al giudizio r.o. n. 259 del 2011, cui si fa rinvio - osserva come il secondo periodo dell'art. 2, comma 61, debba essere letto ed interpretato in stretta correlazione con il primo periodo di cui costituisce il corollario;

che, ad avviso della difesa erariale, con il secondo periodo censurato, il legislatore ha inteso precisare che non è possibile ripetere le somme indebitamente addebitate in conto nel caso ("in ogni caso") in cui sia decorso il termine prescrizione, decorrente dall'annotazione, dell'azione di accertamento dell'indebita contabilizzazione di cui al primo periodo della medesima norma;

che il Presidente del Consiglio dei ministri esclude, quindi, la violazione dell'art. 3 Cost.: 1) sotto il profilo della irragionevolezza, in quanto la norma censurata non implicherebbe il divieto di esperire azioni di ripetizione dell'indebito per coloro che abbiano effettuato pagamenti alla data di entrata in vigore della legge, ma vieterebbe l'azione di ripetizione nel solo caso di prescrizione del diritto a contestare le annotazioni in conto; 2) sotto il profilo della irragionevolezza



disparità di disciplina tra rapporti regolati in conto corrente bancario e in conto corrente ordinario, attesa la diversità dei rapporti posti a confronto;

che, infine, sotto il profilo dell'assunta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, la difesa erariale osserva come la norma denunciata si limiti a chiarire quale sia il termine di decorrenza della prescrizione e quali siano gli effetti del suo decorso, senza ledere il diritto di agire in giudizio a tutela delle proprie ragioni e senza interferire sull'esercizio della potestà giurisdizionale.

Considerato che il Tribunale ordinario di Nicosia, il Giudice di pace di Potenza, il Tribunale ordinario di Bari ed il Tribunale ordinario di Siracusa, sollevano, tutti, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, comma aggiunto in sede di conversione, ipotizzando, nel complesso, la violazione degli articoli 2, 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione;

che, pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte, con sentenza n. 78 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto art. 2, comma 61;

che, per effetto di tale sentenza, la questione di legittimità costituzionale della medesima norma, sollevata dagli odierni rimettenti, è divenuta priva di oggetto e, pertanto, deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che a tale conclusione si giunge sul rilievo che la questione in esame riguarda la stessa norma della quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la richiamata sentenza n. 78 del 2012, sicché, in forza dell'efficacia ex tunc di tale pronuncia, è preclusa al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione stessa, unica valutazione che potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente (da ultimo, ordinanze n. 76 del 2012; n. 312, n. 85, n. 55 e n. 19 del 2011, n. 298 e n. 222 del 2010).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 61, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, sollevata, in riferimento - nel complesso - agli articoli 2, 3, 24, 101, 102, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Nicosia, dal Giudice di pace di Potenza, dal Tribunale ordinario di Bari e dal Tribunale ordinario di Siracusa, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 147

Sentenza 4 - 7 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Istruzione - Obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, e conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente - Definizione della soglia numerica di 1000 alunni (o di 500 in relazione a specificità geografiche) che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia - Norma che regola la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti, riconducibile alla competenza concorrente in materia di istruzione e già di spettanza regionale nel quadro costituzionale antecedente la riforma del titolo V - Intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera affidata alla competenza regionale - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 19, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma (artt. 117, sesto comma, 118, 119 e 120; statuto della Regione sicilana, artt. 14, lett. r), 17, lett. d), e 20; d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246, artt. 1 e 6).

Istruzione - Istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità (o 400 in relazione a specificità geografiche) - Divieto di assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e conferimento in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome - Ricorsi della Regione Toscana, della Regione Umbria, della Regione Puglia, della Regione Basilicata - *Ius superveniens* avente sostanziale identità di contenuto precettivo - Applicazione del principio di effettività della tutela costituzionale nei giudizi in via principale - Trasferimento della questione sulla nuova disposizione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 19, comma 5, modificato dall'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

Istruzione - Istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità (o 400 in relazione a specificità geografiche) - Divieto di assegnazione di dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato e conferimento in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome - Ricorsi della Regione Toscana, della Regione Umbria, della Regione Puglia, della Regione Basilicata - Asse-rita lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente dell'istruzione - Insussistenza - Disposizione incidente sulla assegnazione di dirigenti scolastici, dipendenti pubblici statali, espressione della competenza esclusiva statale - Non fondatezza della questione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 19, comma 5, modificato dall'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183.
- Costituzione, artt. 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 19, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, dalla Regione siciliana, e dalle Regioni Puglia e Basilicata, con ricorsi notificati il 12-14 e il 13 settembre 2011, depositati in cancelleria il 14, il 21 e il 23 settembre 2011 e rispettivamente iscritti ai nn. 90, 98, 99, 101, 102, 104 e 105 del registro ricorsi 2011.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 18 aprile 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Paola Manuali per la Regione Umbria, Marina Valli e Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e gli avvocati dello Stato Enrico De Giovanni e Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con sette diversi ricorsi le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e la Regione siciliana hanno proposto questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

La presente decisione ha oggetto unicamente l'impugnazione dell'art. 19, commi 4 e 5, del citato decreto-legge, essendo oggetto di separate decisioni la trattazione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale proposte dalle sole Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Liguria avverso altre disposizioni, con riferimento anche a differenti parametri.

Le Regioni menzionate hanno censurato l'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011 - e alcune di esse, e cioè le Regioni Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata, anche il successivo comma 5 - per violazione degli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, del principio di leale collaborazione e, limitatamente alla Regione siciliana, anche per violazione, oltre che del già citato art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 14, lettera r), 17, lettera d), e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), nonché degli artt. 1 e 6 del d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello Statuto della regione siciliana in materia di pubblica istruzione).

2.- Il testo dei due commi impugnati è il seguente:

«4. Per garantire un processo di continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado sono aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado; gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia devono essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

5. Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome».

3.- Le Regioni a statuto ordinario ricorrenti censurano le suindicate disposizioni con argomentazioni in larga misura coincidenti.

Esse osservano, innanzitutto, che tali norme comportano una significativa riduzione del numero delle scuole dell'infanzia, delle scuole primarie e delle scuole secondarie di primo grado mediante la formazione di istituti comprensivi, imponendo un numero minimo di iscritti come condizione per ottenere l'autonomia e determinando una diminuzione del numero dei dirigenti scolastici; il tutto nel quadro di un complessivo contenimento della spesa in materia di istruzione, avviato già con l'art. 64 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Nella materia dell'istruzione - argomentano le ricorrenti - convivono diverse competenze, suddivise tra Stato e Regioni: al primo spetta la competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera n), Cost., in tema di



«norme generali sull'istruzione», mentre è oggetto di competenza concorrente, secondo l'art. 117, terzo comma, Cost., la materia dell'istruzione in generale, nella quale allo Stato rimane soltanto la determinazione dei principi fondamentali.

Le Regioni ricorrenti rilevano che nel caso specifico, alla luce dei concetti espressi nella sentenza n. 200 del 2009 di questa Corte, non sembra che le disposizioni censurate possano rappresentare norme generali sull'istruzione, in quanto esse non fissano affatto gli standard minimi, non toccano i cicli dell'istruzione, non regolano le finalità ultime del sistema dell'istruzione, né hanno ad oggetto la regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli o la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti. Allo stesso modo, però, neppure sembra che le norme censurate possano ritenersi espressione di principi fondamentali in materia di istruzione, poiché le stesse si risolvono nell'enunciazione di una serie di regole di dettaglio «che precludono l'esercizio di scelte che sono la ragione stessa dell'autonomia che la Costituzione riserva alle Regioni» (così, testualmente, le Regioni Emilia-Romagna e Liguria). Stabilire che non possono esservi scuole dell'infanzia, scuole primarie e secondarie di primo grado che non siano accorpate in istituti comprensivi (art. 19, comma 4) significa escludere in via assoluta la possibilità di dare risalto a specifiche particolarità locali, imponendo alle Regioni una mera attività di esecuzione. Analogamente, l'art. 19, comma 5, vietando di attribuire la dirigenza scolastica alle istituzioni scolastiche autonome con un numero di alunni inferiore ad una certa soglia fissata dallo Stato esclude, senza una plausibile ragione, qualunque possibilità di valutazione da parte delle Regioni, da compiere sulla base delle risorse disponibili. Non si tratta, quindi, di principi fondamentali, bensì, in modo evidente, di una normativa di dettaglio emessa in una materia di competenza concorrente.

Osservano poi le ricorrenti che una tipica competenza regionale - riconosciuta anche dalla giurisprudenza costituzionale intervenuta subito dopo la riforma del 2001 (sentenze n. 13 del 2004, n. 34 e n. 279 del 2005) e poi ribadita nella citata pronuncia n. 200 del 2009 - è proprio quella riguardante la programmazione della rete scolastica ed il dimensionamento degli istituti scolastici. Tale competenza era stata già conferita alle Regioni dall'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59); né è pensabile che una funzione attribuita alle Regioni nel quadro costituzionale antecedente la riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia stata poi alle stesse sottratta dopo tale riforma, che è orientata nel senso di una maggiore autonomia.

In particolare, la Regione Toscana sottolinea che le norme in esame rientrerebbero nel medesimo ambito di cui all'art. 64, comma 4, lettera f-bis), del d.l. n. 112 del 2008, già dichiarato costituzionalmente illegittimo con citata la sentenza n. 200 del 2009.

La totale mancanza di ogni coinvolgimento delle Regioni nel processo di ristrutturazione degli istituti scolastici determinerebbe, inoltre, la violazione del principio di leale collaborazione - che la Regione Basilicata, in particolare, ricollega all'art. 120 Cost. - e dell'art. 118 Cost. (richiamato dalle Regioni Toscana e Umbria), poiché, anche invocando il principio di sussidiarietà in senso ascendente, si sarebbe dovuta comunque garantire un'adeguata concertazione con le Regioni. Il che è ancor più grave se si pensa che la modifica legislativa è intervenuta nel mese di luglio, ossia a ridosso dell'inizio dell'anno scolastico, in tal modo alterando decisioni ed assetti organizzativi già assunti dalle Regioni. A questo proposito, le Regioni Toscana, Umbria e Puglia fanno presente di essersi già dotate, con proprie leggi regionali o provvedimenti aventi natura di decreti, di un piano concernente il dimensionamento degli istituti scolastici.

Il carattere di norme di dettaglio delle disposizioni sottoposte a scrutinio, inoltre, lederebbe anche l'art. 117, sesto comma, Cost., in base al quale la potestà regolamentare spetta alle Regioni in tutte le materie che non rientrano in quelle di competenza esclusiva dello Stato.

4.- Le Regioni ricorrenti rilevano, inoltre, che le disposizioni contenute nell'art. 19, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011 non possono trarre il loro fondamento giustificativo in altri titoli di competenza previsti dall'art. 117 della Costituzione.

Al riguardo, le Regioni Umbria e Puglia evidenziano che non può parlarsi, in questo caso, di disposizioni concernenti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché la normativa impugnata non si preoccupa di imporre il raggiungimento di livelli qualitativamente minimi nel servizio istruzione - livelli che le Regioni possono certamente migliorare - ma detta, invece, una normativa specifica relativa alle dimensioni ed alla dirigenza degli istituti scolastici.

Tutte le Regioni ordinarie ricorrenti, infine, specificano che le disposizioni oggi sottoposte allo scrutinio della Corte, pur avendo un chiaro obiettivo di riduzione della spesa, non possono considerarsi principi fondamentali nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha ribadito in più occasioni (si richiamano, tra le altre, le sentenze n. 182 del 2011, n. 120 e n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007) che lo Stato può imporre legittimamente alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio; tuttavia, affinché non venga invasa la sfera di competenza regionale, occorre che tali limiti riguardino l'entità del disavanzo oppure, ma solo in via transitoria,



la crescita della spesa corrente, fermo restando che lo Stato non può mai fissare limiti precisi per singole voci di spesa, ma soltanto un limite complessivo che lasci alle Regioni la libertà di allocare le risorse nei diversi ambiti. Nel caso specifico, invece, la normativa statale lede ulteriormente la competenza concorrente delle Regioni nella materia citata, perché non lascia alle stesse alcuna possibilità di scelta.

5.- La Regione siciliana, infine, nel proprio ricorso, svolge considerazioni analoghe a quelle delle Regioni a statuto ordinario, ma richiama, inoltre, specificamente i parametri costituiti dalle norme dello Statuto speciale e dalle relative disposizioni di attuazione.

A norma dell'art. 14, lettera *r*), e dell'art. 17, lettera *d*), del r.d.lgs. n. 455 del 1946, infatti, la Regione è titolare di una potestà normativa primaria in materia di istruzione elementare e di una potestà concorrente relativa all'istruzione media e universitaria; l'art. 20 dello Statuto, poi, attribuisce alla Regione le funzioni esecutive ed amministrative nelle materie di competenza regionale. Tale quadro è completato dagli artt. 1 e 6 del d.P.R. n. 246 del 1985.

In attuazione di tali proprie competenze, la Regione siciliana precisa di essere intervenuta a regolare, fra l'altro, anche il dimensionamento degli istituti scolastici, con le proprie leggi regionali 24 febbraio 2000, n. 6, e 12 luglio 2011, n. 13. Scorrendo le disposizioni di queste ultime, si vede che la Regione ha fissato le condizioni numeriche che gli istituti scolastici sono tenuti a raggiungere per poter conseguire l'autonomia, per cui le indicazioni imposte dallo Stato vengono a confliggere con la normativa regionale. D'altra parte, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo riconosciuto (vengono citate le risalenti pronunce n. 18 del 1969 e n. 165 del 1973) che la disciplina statale ha, nelle materie di competenza primaria della Regione, una sorta di efficacia suppletiva, tale che, ove la Regione abbia dettato norme proprie, le stesse prevalgono su quelle statali.

Osserva poi la ricorrente che le norme impugnate, invece, pur non essendo esplicitamente destinate ad operare anche nelle Regioni a statuto speciale, devono, in assenza di espressa previsione di garanzie delle loro competenze, ritenersi applicabili anche alle medesime.

La giurisprudenza costituzionale ha stabilito (sentenza n. 177 del 2004) che alla Regione siciliana spettano le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di pubblica istruzione, mentre allo Stato rimane la competenza relativa alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali, secondo un assetto che è da ritenere confermato anche alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ne deriverebbe, pertanto, la sicura illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Oltre alle citate lesioni, la Regione lamenta anche la violazione del principio di leale collaborazione, perché la normativa oggetto di ricorso è stata approvata senza alcuna previa concertazione con le Regioni.

6.- In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con singoli atti di identico contenuto, chiedendo che le prospettate questioni vengano dichiarate non fondate.

Osserva l'Avvocatura dello Stato che le norme impugnate impongono la formazione di istituti comprensivi per la scuola dell'infanzia, per quella primaria e per quella secondaria di primo grado.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 200 del 2009, ha chiarito che, anche dopo la riforma del 2001, lo Stato mantiene una competenza esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione; secondo tale pronuncia, deve ritenersi che «il sistema generale dell'istruzione, per sua stessa natura, rivesta carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni». Alla luce di questo criterio, va riconosciuto che le norme censurate, andando ad incidere sulla determinazione degli standard strutturali minimi che le istituzioni scolastiche devono possedere, «si possono annoverare tra quelle disposizioni che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme su tutto il territorio nazionale»; in quanto tali, esse rientrano nella competenza esclusiva dello Stato. Come già in precedenza avveniva con l'art. 2 del d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59), anche l'attuale art. 19 risponde alla necessità di fissare criteri omogenei su tutto il territorio al fine di far acquisire alle istituzioni scolastiche l'autonomia e di consentire l'attribuzione della personalità giuridica.

Ad analoghe conclusioni si perviene, secondo l'Avvocatura dello Stato, anche richiamando la competenza concorrente in tema di istruzione prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost.: infatti la natura di norma di principio emerge dal rilievo per cui le norme dell'impugnato art. 19, commi 4 e 5, contribuiscono a configurare la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, al fine anche di consentire un'offerta formativa omogenea.

Rileva poi la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri che esiste, nella specie, anche un altro titolo di competenza statale, ossia quello del coordinamento della finanza pubblica. Le disposizioni in questione, infatti, in attuazione degli obiettivi finanziari già delineati dall'art. 64 del d.l. n. 112 del 2008, determinano evidenti risparmi di spesa



«derivanti dalla riduzione del numero di istituti scolastici di 1.130 unità e dei posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi generali e amministrativi». In base alla giurisprudenza costituzionale (si citano le pronunce n. 417 del 2005, n. 181 del 2006 e n. 237 del 2009), una norma statale di principio, adottata in materia di competenza concorrente, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, il che comporterebbe la piena legittimità costituzionale delle disposizioni oggi in esame.

L'Avvocatura dello Stato rileva, infine, che la previsione di una soglia minima di alunni degli istituti scolastici costituirebbe uno degli standard per conseguire l'autonomia e che la relativa materia è di spettanza esclusiva dello Stato.

7.- In prossimità dell'udienza, hanno depositato memorie le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia e Basilicata, confutando le argomentazioni difensive dell'Avvocatura dello Stato, in particolare rispetto alla attinenza delle norme censurate alla materia dei principi generali sull'istruzione. Le difese delle Regioni hanno, altresì, ribadito la illegittimità di tali disposizioni anche sotto il profilo della materia del coordinamento della finanza pubblica, facendo riferimento all'orientamento della Corte per cui in tale materia la legge statale può porre gli obiettivi, lasciando alle Regioni la scelta circa gli strumenti concreti per la loro realizzazione.

Considerato in diritto

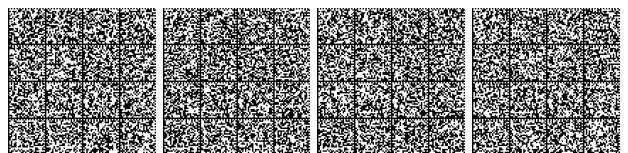
1.- Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Puglia, Basilicata e la Regione siciliana hanno proposto, con separati ricorsi, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; nei ricorsi delle Regioni Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata le questioni sono state sollevate anche con riguardo al comma 5 del medesimo articolo.

Ad avviso delle ricorrenti, dette norme sarebbero in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto conterrebbero una normativa di dettaglio in una materia (l'istruzione) oggetto di competenza concorrente, posto che tali disposizioni non rientrano nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. (norme generali sull'istruzione); con l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo cui la potestà regolamentare spetta alle Regioni in tutte le materie che non rientrano in quelle di competenza esclusiva dello Stato; con l'art. 118 Cost., in quanto, anche invocando il principio di sussidiarietà in senso ascendente, si sarebbe dovuta comunque garantire un'adeguata concertazione con le Regioni; con l'art. 119 Cost., per lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni; con l'art. 120 Cost., per lesione del principio di leale collaborazione; ed infine, limitatamente alla sola Regione siciliana, le citate disposizioni sarebbero in contrasto con gli artt. 14, lettera *r*), 17, lettera *d*), e 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), nonché con gli artt. 1 e 6 del d.P.R. 14 maggio 1985, n. 246 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di pubblica istruzione), poiché la normativa statale interviene in un ambito nel quale alla Regione è riconosciuta competenza esclusiva e concorrente e, di conseguenza, anche esecutiva ed amministrativa.

2.- I giudizi vanno riuniti, avendo ad oggetto le medesime disposizioni, ancorché prospettate in riferimento a diversi parametri costituzionali.

Occorre preliminarmente rilevare che il testo dell'art. 19, comma 5, oggetto di censura ha subito, successivamente alla proposizione delle odierne questioni, una modifica ad opera dell'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), a decorrere dal 1° gennaio 2012. Il testo originario del comma 5, risultante dalla conversione del decreto-legge e vigente nel momento della proposizione dei ricorsi, era il seguente: «5. Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 500 unità, ridotto fino a 300 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Le stesse sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome». A seguito della suddetta modifica, le due soglie di 500 e 300 unità sono state innalzate, rispettivamente, a 600 e 400 unità; come si vede, si tratta di una modifica che non è in alcun modo soddisfacente delle pretese avanzate dalle Regioni ricorrenti, in quanto lascia praticamente inalterati i termini della lamentata lesione delle competenze, limitandosi a modificare le soglie numeriche necessarie per l'assegnazione alle istituzioni scolastiche di un dirigente scolastico con incarico a tempo indeterminato.

Ne consegue che, in considerazione della sostanziale identità di contenuto precettivo e del principio di effettività della tutela costituzionale nei giudizi in via principale, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, si procederà



allo scrutinio dell'art. 19, comma 5, nel testo risultante dalla modifica suindicata, benché la nuova disposizione non sia stata oggetto di ulteriore ricorso in via principale (v., tra le ultime, le sentenze n. 139 e n. 237 del 2009, nonché la sentenza n. 15 del 2010).

3.- Passando al merito delle questioni, occorre esaminare per prima quella relativa all'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011.

È opportuno rilevare, ai fini del corretto inquadramento della questione, che il citato comma 4 è da ricondurre alla materia della «istruzione». La giurisprudenza di questa Corte, successivamente alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, intervenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha individuato i criteri del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia dell'istruzione, allo scopo di porre una chiara linea di confine tra i titoli di competenza esclusiva e concorrente che sono stati entrambi previsti nell'art. 117 della Costituzione.

In particolare, con le sentenze n. 200 del 2009 e n. 92 del 2011 è stata chiarita, alla luce delle precedenti pronunce sull'argomento (fra le quali, si vedano la sentenza n. 13 del 2004 e le sentenze n. 34 e n. 279 del 2005), la differenza esistente tra le norme generali sull'istruzione - riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. - e i principi fondamentali della materia istruzione, che l'art. 117, terzo comma, Cost. devolve alla competenza legislativa concorrente. Si è detto, a questo proposito, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali». Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale» (sentenza n. 92 del 2011 che richiama la precedente n. 200 del 2009).

L'art. 19, comma 4, oggi in esame contiene due previsioni, strettamente connesse: l'obbligatoria ed immediata costituzione di istituti comprensivi, mediante l'aggregazione della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e di quella secondaria di primo grado, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche costituite separatamente, e la definizione della soglia numerica di 1.000 alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per acquisire l'autonomia; soglia ridotta a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche. Si tratta, quindi, di una norma che regola la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti.

Va osservato che il legislatore, prima della citata riforma costituzionale del 2001, era intervenuto a regolare con apposite norme il riparto di competenze relative all'organizzazione della rete scolastica; l'art. 138, lettera *b*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), già disponeva che fossero delegate alle Regioni le funzioni amministrative riguardanti la «programmazione, sul piano regionale, nei limiti della disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali»; subito dopo, il d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell'articolo 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59), ha disposto (art. 3) che le Regioni approvino il piano regionale di dimensionamento delle istituzioni scolastiche sulla base dei piani disposti dalle singole Province. Ne consegue che - come questa Corte ha avuto modo di rilevare fin dalle sentenze n. 13 del 2004 e n. 34 del 2005 - è del tutto implausibile che il legislatore costituzionale del 2001 abbia inteso sottrarre alle Regioni la competenza relativa al programma di dimensionamento delle istituzioni scolastiche che già era di loro spettanza in un quadro costituzionale segnato da una impostazione maggiormente centralizzata.

La legislazione degli anni più recenti è intervenuta con altre disposizioni in tale materia. L'art. 64, comma 4-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha disposto - riconoscendo, ancora una volta, la competenza delle Regioni - che le medesime dovessero provvedere, per l'anno scolastico 2009/2010, ad assicurare il dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome nel rispetto dei parametri fissati dall'art. 2 del citato d.P.R. n. 233 del 1998. Il successivo d.P.R. 20 marzo 2009, n. 81 (Norme per la riorganizzazione della rete scolastica e il razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane della scuola, ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modi-



fizzazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), mirava a modificare il quadro normativo, disponendo, all'art. 1, che alla definizione «dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica e per la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio scolastico, si provvede con decreto, avente natura regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata» tra lo Stato e le Regioni. Il medesimo art. 1, peraltro, stabilisce che, fino all'emanazione del menzionato decreto ministeriale, continui ad applicarsi la disciplina vigente, in particolare il d.P.R. n. 233 del 1998, ivi compreso il relativo art. 3 da considerarsi abrogato soltanto all'atto dell'entrata in vigore del predetto decreto ministeriale (art. 24, comma 1, lettera d, del d.P.R. n. 81 del 2009).

Non risulta, comunque, che tale decreto sia mai intervenuto, tanto che alcune delle Regioni ricorrenti hanno fatto presente, negli odierni ricorsi, che l'art. 19, comma 4, in esame è stato emanato quando esse avevano già provveduto all'approvazione dei piani regionali di dimensionamento in vista dell'inizio dell'anno scolastico 2011/2012, piani evidentemente formulati secondo lo schema di cui al d.P.R. n. 233 del 1998.

4.- Alla luce delle osservazioni che precedono, la questione avente ad oggetto l'art. 19, comma 4, è fondata.

La disposizione censurata mostra, anzitutto, un certo margine di ambiguità perché, mentre impone l'aggregazione delle scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, in istituti comprensivi, non esclude la possibilità di soppressioni pure e semplici, cioè di soppressioni che non prevedano contestuali aggregazioni. Ma, comunque, anche volendo disattendere questa possibile lettura, è indubbio che la disposizione in esame incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti, materia che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 200 del 2009, n. 235 del 2010 e n. 92 del 2011), non può ricondursi nell'ambito delle norme generali sull'istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all'istruzione; la sentenza n. 200 del 2009 rileva, in proposito, che «il dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche» è «ambito che deve ritenersi di spettanza regionale». Trattandosi di ambito di competenza concorrente, allo Stato spetta soltanto di determinare i principi fondamentali, e la norma in questione non può esserne espressione.

L'art. 19, comma 4, infatti, pur richiamandosi ad una finalità di «continuità didattica nell'ambito dello stesso ciclo di istruzione», in realtà non dispone sulla didattica: esso, anche con questa sua prima previsione, realizza un ridimensionamento della rete scolastica al fine di conseguire una riduzione della spesa, come, del resto, enunciato dalla rubrica dell'art. 19 («Razionalizzazione delle spese relative all'organizzazione scolastica. Concorso degli enti locali alla stabilizzazione finanziaria»), dalla rubrica del Capo III del decreto-legge («Contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica»), nonché dal titolo del medesimo («Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»). L'aggregazione negli istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di 1.000 alunni, conduce al risultato di ridurre le strutture amministrative scolastiche ed il personale operante all'interno delle medesime, con evidenti obiettivi di risparmio; ma, in tal modo, essa si risolve in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale.

Il carattere di intervento di dettaglio nel dimensionamento della rete scolastica emerge, con ancor maggiore evidenza, dalla seconda parte del comma 4, relativa alla soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia: in tal modo lo Stato stabilisce alcune soglie rigide le quali escludono in toto le Regioni da qualsiasi possibilità di decisione, imponendo un dato numerico preciso sul quale le Regioni non possono in alcun modo interloquire. Va ribadito ancora una volta, invece, come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 200 del 2009, che «la preordinazione dei criteri volti all'attuazione del dimensionamento» delle istituzioni scolastiche «ha una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica».

Occorre rilevare, per completezza, che l'Avvocatura dello Stato ha invocato, nei propri scritti difensivi, oltre ai titoli di competenza esclusiva ed ai principi fondamentali in tema di competenza concorrente in materia di istruzione, anche quello di competenza concorrente relativo al coordinamento della finanza pubblica.

La Corte osserva, al riguardo, che, pur perseguendo la disposizione in esame - come si è detto - evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica, resta pur sempre il fatto che anche tale titolo consente allo Stato soltanto di dettare principi fondamentali, e non anche norme di dettaglio; e, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa cor-



rente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sentenza n. 326 del 2010).

Sulla base delle precedenti considerazioni, va rilevato che la disposizione sottoposta a scrutinio non risponde alle condizioni necessarie per costituire un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'Avvocatura dello Stato ha altresì invocato, con riferimento alla seconda parte del comma 4 in esame, la competenza esclusiva statale in materia di requisiti minimi che le istituzioni scolastiche devono possedere per essere definite autonome. È indubbio che competa allo Stato la definizione dei requisiti che connotano l'autonomia scolastica, ma questi riguardano il grado della loro autonomia rispetto alle amministrazioni, statale e regionale, nonché le modalità che la regolano, ma certamente non il dimensionamento e la rete scolastica, riservati alle Regioni nell'ambito della competenza concorrente. Va ricordato che la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), che reca norme fondamentali sull'autonomia - invocata anche dall'Avvocatura dello Stato per motivare questa rivendicazione in competenza esclusiva - prevede, all'art. 21, che i «requisiti dimensionali ottimali» per l'autonomia vanno «individuati in rapporto alle esigenze e alla varietà delle situazioni locali». Anche a motivo di questa esigenza, ancor prima del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, gli artt. 2 e 3 del d.P.R. n. 233 del 1998 - anche esso invocato dall'Avvocatura perché, in larga misura, tuttora in vigore - hanno previsto che i piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, previsti dall'art. 21 in questione, al fine dell'attribuzione dell'autonomia, vadano definiti in conferenze provinciali, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle Regioni, cui è affidata anche l'approvazione del piano regionale.

L'art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, pertanto, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., essendo una norma di dettaglio dettata in un ambito di competenza concorrente. Restano assorbiti gli ulteriori parametri richiamati nei ricorsi delle Regioni, ivi compresi quelli relativi allo Statuto speciale ed alle disposizioni di attuazione invocati dalla Regione siciliana.

5.- La questione avente ad oggetto l'art. 19, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, nel testo modificato dell'art. 4, comma 69, della legge n. 183 del 2011, non è fondata.

La disposizione censurata, come si è detto, prevede che alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto a 400 per le istituzioni site in piccole isole, comuni montani e aree caratterizzate da specificità linguistiche, non possono essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato; tali istituzioni, invece, sono conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni autonome.

È indubbio che questa previsione incide in modo significativo sulla condizione della rete scolastica, ma va rilevato che la norma in questione non sopprime i posti di dirigente, limitandosi a stabilirne un diverso modo di copertura e, tenendo presente che i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali - come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico - è chiaro che il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente previsto in materia di istruzione dal medesimo art. 117, terzo comma. La disposizione in esame persegue l'evidente finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici - al fine di contenimento della spesa pubblica - attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione nella copertura dei posti di dirigenza e questa materia rientra nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato.

Ne consegue che la questione relativa al censurato art. 19, comma 5, va dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse, nei confronti del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, dalla Regione siciliana e dalle Regioni Puglia e Basilicata;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 5, del medesimo d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dell'art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria, Puglia e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120147

N. 148

Sentenza 4 - 7 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia - Norme contenute in un decreto legge convertito - Impugnazione rivolta contro le disposizioni della legge di conversione - Eccezioni tardività dei ricorsi - Reiezione.

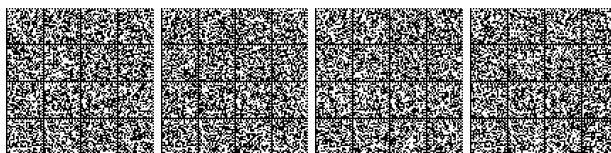
- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 14, commi 1, 2, 7, 9, 19, 20, 21, 27 e 32.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna, Puglia - Difesa dello Stato - Asserita necessità di far fronte a difficoltà economiche del Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni - Esclusione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, commi 1, 2, 7, 9, 19, 20, 21, 27 e 32.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 10, 11, 41 - 47, 52, 53, 54, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Concorso delle Regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 in termini di fabbisogno e indebitamento netto nella misura di 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e di 4.500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 - Riduzione delle risorse statali spettanti alle Regioni nella misura di 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e di 4.500 milioni di euro annui a decorrere dal 2012 - Ricorso della Regione Liguria - Asserita lesione delle prerogative regionali in materia finanziaria - Insussistenza - Disposizioni costituenti espressione della competenza statale a determinare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Obbligo di riduzione della spesa per il personale e relativa sanzione del blocco delle assunzioni - Ricorso della Regione Liguria - Asserita violazione dei principi di ragionevolezza e di buona amministrazione - Asserita lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, e del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione costituente espressione della competenza statale a determinare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 7.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, quarto comma, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto assoluto 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, possibilità per i restanti enti di procedere ad assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Ricorsi della Regione Liguria, Emilia-Romagna e Puglia - *Ius superveniens* che non ha modificato la sostanza normativa del comma censurato - Trasferimento della questione sulla normativa sopravvenuta.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 9 (che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) modificato dall'art. 4-ter, comma 10, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto assoluto 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, possibilità per i restanti enti di procedere ad assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente - Ricorsi della Regione Liguria, Emilia-Romagna e Puglia - Asserita lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale - Insussistenza - Disposizione costituente espressione della competenza statale a determinare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 9 (che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133) da ultimo modificato dall'art. 4-ter, comma 10, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito nella legge 26 aprile 2012, n. 44.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119.

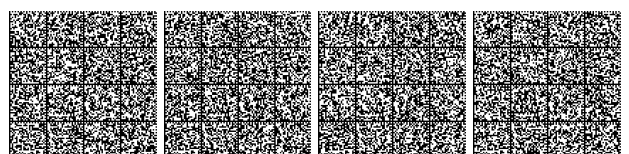
Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009 - Obbligo imposto alla Giunta o al Consiglio di annullare gli atti adottati durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno - Revoca di diritto di tutti gli incarichi e contratti di lavoro, con esclusione di indennizzo - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale - Insussistenza - Disposizione costituente espressione della competenza statale a determinare i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, commi 19, 20 e 21.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Riconoscimento della qualifica di "funzioni fondamentali dei comuni" alle funzioni amministrative indicate nell'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione delle competenze legislative e amministrative regionali - Erroneità del presupposto interpretativo - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 27.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto, e 118, secondo comma.

Amministrazione pubblica - Partecipazioni pubbliche - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società, e obbligo di liquidare le partecipazioni già detenute entro il 31 dicembre 2011 - Limitazione del numero delle società partecipabili per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti - Previsione di decreto ministeriale per la determinazione delle modalità attuative - Ricorsi delle



Regioni Valle d'Aosta e Liguria - *Ius superveniens* che non ha modificato la sostanza normativa del comma censurato - Trasferimento della questione sulla normativa sopravvenuta.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 32.

Amministrazione pubblica - Partecipazioni pubbliche - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Divieto ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di costituire società, e obbligo di liquidare le partecipazioni già detenute entro il 31 dicembre 2011 - Limitazione del numero delle società partecipabili per i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Liguria - Asserita violazione delle competenze legislative e finanziarie regionali - Insussistenza - Disposizioni costituenti espressione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 32.
- Costituzione, artt. 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Amministrazione pubblica - Partecipazioni pubbliche - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Patto di stabilità interno - Disposizioni in materia di partecipazioni pubbliche dei Comuni - Previsione di decreto ministeriale per la determinazione delle modalità attuative - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta e Liguria - Sopravvenuta abrogazione della disposizione censurata - Mancata applicazione nel periodo di vigenza - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122) art. 14, comma 32, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2 e 3, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

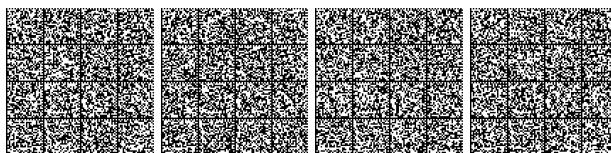
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 1, 2, 7, 9, 19, 20, 21, 27 e 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia, con ricorsi notificati il 24-27 e il 28 settembre 2010, depositati in cancelleria il 28 settembre, il 6 e il 7 ottobre 2010, e rispettivamente iscritti ai numeri 96, 102, 106 e 107 del registro ricorsi 2010.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione Valle d'Aosta, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, Stefano Grassi per la Regione Puglia e gli avvocati dello Stato Massimo Salvatorelli e Antonio Talarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 settembre 2010 e depositato il successivo 28 settembre (reg. ric. n. 96 del 2010), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e, tra queste, dell'art. 14, comma 32, per violazione degli artt. 2, primo comma, lettera b), e 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché degli artt. 5, 117, commi secondo, lettera g), terzo, quarto e sesto, 119, secondo comma, e 120 della Costituzione, e del principio di leale collaborazione.

1.1.- Il comma 32 dell'art. 14, nel testo vigente al momento dell'impugnazione della Regione Valle d'Aosta, stabiliva: «Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2011 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite. Con decreto del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinate le modalità attuative del presente comma nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione».

1.2.- La norma impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, oltre a violare il principio di leale collaborazione, determinerebbe una indebita compressione dell'autonomia organizzativa della ricorrente sotto almeno due profili.

1.2.1.- Innanzitutto, sarebbe violato l'art. 2, primo comma, lettera b), dello statuto speciale, che riconosce alla Regione Valle d'Aosta la competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali». L'intervento statale censurato, infatti, condizionando le modalità organizzative dei servizi resi dagli enti locali e limitandone fortemente l'iniziativa economica e la capacità di agire, inciderebbe sull'assetto ordinamentale e organizzativo degli enti in parola.

1.2.2.- L'illegittimità costituzionale del comma 32 rileverebbe anche sotto l'ulteriore profilo della violazione del combinato disposto del secondo e del quarto comma dell'art. 117 Cost., evocabile come parametro di legittimità in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La difesa regionale rileva come l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. attribuisca alla potestà legislativa esclusiva statale la sola disciplina dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato», con la conseguenza che la competenza a legiferare in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti sub-statali rientrerebbe nella potestà legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

1.3.- Sarebbe violato anche l'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto speciale, che attribuisce alla Regione Valle d'Aosta la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica in materia di «finanze comunali».

L'illegittimità costituzionale della norma sarebbe data anche dal contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., applicabili in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Nel caso di specie, infatti, il legislatore statale non si sarebbe limitato a dettare i principi di coordinamento della finanza pubblica ma avrebbe invaso la competenza legislativa regionale in materia di «finanze comunali». Né, secondo la difesa della Regione, varrebbe richiamare la sentenza n. 326 del 2008 con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto che la normativa che consente ai Comuni di costituire, partecipare e dismettere società di qualsiasi tipo debba essere ricondotta alle materie dell'«ordinamento civile» e della «tutela della concorrenza», anziché a quella, di competenza regionale, dell'«ordinamento degli enti locali». In proposito, la ricorrente rileva la differenza tra la fattispecie presa in esame nel giudizio definito con la citata sentenza e quella oggetto del presente giudizio, che non atterrebbe né alla materia dell'ordinamento civile né a quella della tutela della concorrenza.

L'art. 14, comma 32, quindi, non perseguirebbe alcuna finalità anti-distorsiva del mercato concorrenziale, ma sarebbe finalizzato a regolare lo svolgimento dell'attività amministrativa dei Comuni, incidendo direttamente sulla iniziativa e sulla capacità di agire degli enti locali, e sull'assetto ordinamentale e organizzativo dei medesimi.



1.4.- La Regione Valle d'Aosta muove, inoltre, una specifica censura all'art. 14, comma 32, ultimo periodo (abrogato, successivamente all'impugnazione in esame, dall'art. 20, comma 13, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 15 luglio 2011, n. 111), là dove rimette ad un decreto del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo - da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 78 del 2010 - la determinazione delle modalità attuative dello stesso comma 32, nonché l'individuazione di ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione.

1.4.1.- La norma in esame avrebbe violato il combinato disposto degli artt. 117, sesto comma, Cost., e 10 della legge cost. n. 3 del 2001, i quali fondano la potestà regolamentare della Regione Valle d'Aosta in tutte le materie che non rientrano nella competenza esclusiva dello Stato.

La difesa regionale ritiene che - stante l'incidenza del comma 32 sulle materie dell'«ordinamento degli enti locali» e delle «finanze comunali», entrambe di competenza regionale - il legislatore statale sia sprovvisto del titolo costituzionale su cui basare, in tali ambiti, la propria potestà regolamentare.

1.4.2.- Un ulteriore profilo di incostituzionalità della norma impugnata, per violazione degli artt. 5 e 120 Cost., discenderebbe dalla mancata previsione di un meccanismo di leale collaborazione tra Stato e Regione nell'adozione dei decreti attuativi della previsione di divieto.

Secondo la ricorrente, anche nella denegata ipotesi che la disciplina recata dall'art. 14, comma 32, non sia ritenuta in contrasto con la Costituzione, in quanto ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie dell'«ordinamento civile» e della «tutela della concorrenza», la previsione dell'ultimo periodo del comma 32 inciderebbe comunque «su ambiti materiali riferibili anche a settori di competenza regionale», con la conseguenza di rendere necessari - ai fini dell'attuazione della norma - meccanismi di reciproco coinvolgimento e di coordinamento dei livelli di governo statale e regionale.

La mancata previsione di questi meccanismi determinerebbe una illegittima compressione del principio costituzionale di leale collaborazione (sono richiamate, al riguardo, le sentenze della Corte costituzionale n. 76 del 2009, n. 240 del 2007, n. 213 e n. 31 del 2006).

2.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 6 ottobre (reg. ric. n. 102 del 2010), la Regione Liguria ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, e, tra queste, dell'art. 14, commi 1, 2, 7, 9 e 32, per violazione degli artt. 3, 97, 114, secondo comma, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

2.1.- I primi due commi dell'art. 14 stabiliscono: «1. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto:

a) le regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012;

b) le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano per 500 milioni di euro per l'anno 2011 e 1.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012;

c) le province per 300 milioni di euro per l'anno 2011 e per 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2;

d) i comuni per 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2.

2. Il comma 302 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è abrogato e al comma 296, secondo periodo, dello stesso articolo 1 sono soppresse le parole: «e quello individuato, a decorrere dall'anno 2011, in base al comma 302». Le risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario sono ridotte in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012. Le predette riduzioni sono ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e recepiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo principi che tengano conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno e della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva nonché dell'adozione di misure di contenimento della spesa sanitaria e dell'adozione di azioni di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi. In caso di mancata



deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e per gli anni successivi al 2011 entro il 30 settembre dell'anno precedente, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è comunque emanato, entro i successivi trenta giorni, ripartendo la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio proporzionale. In sede di attuazione dell'articolo 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal primo, secondo, terzo e quarto periodo del presente comma. I trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione IRPEF, dovuti alle province dal Ministero dell'interno sono ridotti di 300 milioni per l'anno 2011 e di 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012. I trasferimenti erariali dovuti ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti dal Ministero dell'interno sono ridotti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012. Le predette riduzioni a province e comuni sono ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali e recepiti con decreto annuale del Ministro dell'interno, secondo principi che tengano conto della adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno, della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva e del conseguimento di adeguati indici di autonomia finanziaria. In caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro il termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, e per gli anni successivi al 2011 entro il 30 settembre dell'anno precedente, il decreto del Ministro dell'interno è comunque emanato entro i successivi trenta giorni, ripartendo la riduzione dei trasferimenti secondo un criterio proporzionale. In sede di attuazione dell'articolo 11 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale, non si tiene conto di quanto previsto dal sesto, settimo, ottavo e nono periodo del presente comma».

2.1.1.- La ricorrente impugna i commi 1 e 2 dell'art. 14 nella parte in cui si riferiscono alle Regioni a statuto ordinario, operando un drastico taglio delle risorse spettanti a queste ultime, «in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012». Peraltro, il comma 1 dell'art. 14 avrebbe un contenuto analogo a quello dell'art. 77, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, mentre la previsione della drastica riduzione delle risorse di cui al comma 2 dell'art. 14 non troverebbe corrispondenza nel citato art. 77.

La difesa regionale rileva come tale significativa riduzione delle risorse spettanti alle Regioni, operata dalle norme impugnate, si aggiunga a quelle già poste in essere dallo Stato negli anni precedenti, facendo così venir meno la transitorietà richiamata dalla Corte costituzionale per giustificare le norme statali di coordinamento finanziario.

In particolare, la Regione Liguria rileva che la riduzione operata dai commi 1 e 2 dell'art. 14, ripartita proporzionalmente fra tutte le Regioni, comporterebbe un "taglio" di quasi il 20 per cento del bilancio regionale ligure. Si dovrebbe inoltre considerare che le risorse "tagliate" erano destinate all'esercizio di funzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni, come, ad esempio, assistenza sociale, trasporto pubblico locale, istruzione.

Pertanto, la ricorrente reputa i commi 1 e 2 dell'art. 14 lesivi dell'autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e finanziaria (art. 119 Cost.) delle Regioni, con particolare riguardo al principio di corrispondenza tra funzioni conferite e risorse necessarie.

La difesa regionale sottolinea altresì come l'art. 119 Cost. sia stato integrato e attuato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), il cui art. 2, comma 2, lettera l), prevede, tra i criteri direttivi della delega, «certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite».

Ad avviso della ricorrente, le norme impugnate violerebbero palesemente questo criterio direttivo, che non varrebbe soltanto in relazione ai decreti delegati attuativi della legge n. 42 del 2009, ma esprimerebbe «una esigenza di fondo dell'ordinamento costituzionale dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni».

Da questo punto di vista, il d.l. n. 78 del 2010 si porrebbe in controtendenza rispetto agli strumenti di coordinamento previsti dalla legge n. 42 del 2009 e dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che valorizzano le procedure di concertazione. Questa «anomalia» - aggiunge la Regione Liguria - è stata evidenziata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nella «Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali», trasmessa dal Governo ai sensi dell'art. 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009, ed allegata dalla difesa regionale al ricorso in esame.

In definitiva, secondo la ricorrente, lo Stato avrebbe - senza alcuna concertazione con le Regioni - operato un drastico taglio delle risorse in modo irragionevole, senza cioè che «risultino considerate le prestazioni erogate dalle Regioni e senza che sia allegato lo specifico bisogno a fondamento della misura», né si sarebbe tenuto conto dei «costi standard», di cui all'art. 2, comma 6, della legge n. 42 del 2009, non essendo stati ancora definiti.



Le norme impugnate violerebbero anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non si limiterebbero a porre limiti alla spesa ma ridurrebbero direttamente le risorse regionali. Le Regioni, pertanto, non sarebbero tenute ad attuare una norma di principio, ma dovrebbero solo «fare fronte alle conseguenze di una norma autoapplicativa, tagliando i servizi individuati». Né tale «taglio» investirebbe l'intera amministrazione pubblica, in quanto l'entità della riduzione imposta alle Regioni sarebbe di gran lunga superiore a quella richiesta alle amministrazioni statali.

2.2.- La Regione Liguria impugna altresì il comma 7 dell'art. 14, il quale dispone: «L'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni è sostituito dai seguenti:

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

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

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

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

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

557-ter. In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”».

2.2.1.- La ricorrente rileva che, prima della novella operata dal comma 7 oggetto di impugnazione, l'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007) non prevedeva alcuna conseguenza per la mancata riduzione della spesa per il personale ed erano ammesse deroghe ai limiti previsti, in presenza di particolari indicatori di “virtuosità”. In sostanza, il testo precedente del citato comma 557 rispettava l'autonomia regionale perché si preoccupava del rispetto dei limiti complessivi e differenziava le diverse situazioni.

Il testo vigente del comma 557, oggetto dell'odierno scrutinio, imporrebbe, invece, una riduzione della spesa per il personale senza possibilità di deroga e tale vincolo sarebbe sanzionato con il blocco delle assunzioni. La disposizione in esame sarebbe, peraltro, formulata in modo ambiguo, poiché non preciserebbe «rispetto a quando bisogna ridurre la spesa e quando si accerta il mancato rispetto del dovere». Né sarebbe prevista una procedura di leale collaborazione per accertare la eventuale violazione del vincolo.

In definitiva, sussisterebbe il rischio per la Regione di incorrere nella grave sanzione del blocco delle assunzioni in relazione a politiche del personale legittimamente attuate nel vigore della precedente norma, o di non poter completare le politiche già deliberate.

Da quanto appena detto discenderebbe la violazione dei principi di ragionevolezza e di buona amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale (artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.).

Considerato, inoltre, che un'ordinaria programmazione delle assunzioni copre un arco temporale triennale, l'art. 14, comma 7, sarebbe illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità di articolare la riduzione della spesa in un arco di tempo almeno triennale o comunque sufficiente per un mutamento di indirizzo da parte di quelle amministrazioni che non hanno ridotto la spesa per il personale nel rispetto delle condizioni fissate dalla norma previgente.

Da ultimo, la Regione Liguria ritiene che la mancata previsione di «una procedura in contraddittorio», per l'accertamento della violazione dei limiti posti dalla norma, determini la lesione del principio di leale collaborazione.

2.3.- Oggetto dell'impugnativa regionale è anche il comma 9 dell'art. 14, in virtù del quale: «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».



Secondo la Regione Liguria, tale norma porrebbe limiti rigidi alle assunzioni, con conseguente lesione della competenza regionale in materia di personale e di organizzazione (art. 117, quarto comma, Cost.). Sarebbero inoltre violati gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe oltrepassato il limite della mera fissazione di norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

2.4.- è censurato, inoltre, il comma 32 dell'art. 14, il cui testo nella versione vigente al momento dell'impugnazione della Regione Liguria è riportato al punto 1.1.

La ricorrente sostiene che il comma 32 ponga limiti molto stringenti e non temporanei alla possibilità per i Comuni di costituire società; tale norma avrebbe, dunque, carattere dettagliato e invaderebbe la competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Ad avviso della Regione Liguria, proprio il carattere dettagliato e la rigidità dei limiti posti dimostrerebbero che la *ratio* di questa norma non è la tutela della concorrenza (né la disciplina dell'ordinamento civile) ma solo il risparmio nell'azione amministrativa locale, con conseguente incisione su un ambito materiale rimesso alla potestà legislativa concorrente.

Inoltre, il comma 32, sempre in ragione del suo carattere di norma di dettaglio, risulterebbe lesivo dell'autonomia organizzativa e finanziaria dei Comuni (artt. 114, secondo comma, e 119 Cost.), che la Regione è legittimata a difendere davanti alla Corte costituzionale. Tale autonomia sarebbe compromessa anche per l'irragionevolezza della norma, che terrebbe conto soltanto della dimensione dei Comuni, senza considerare la solidità economica delle società, la natura dei servizi resi e l'eventuale produzione di utili.

2.4.1.- Oggetto di specifica censura è poi l'ultimo periodo del comma 32, per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., là dove prevede un decreto ministeriale di natura sostanzialmente regolamentare in una materia di competenza legislativa concorrente.

Secondo la Regione Liguria, sarebbe paradossale che nel procedimento di codecisione del decreto in parola sia coinvolto il Ministro competente per il federalismo e non lo siano, invece, le sedi istituzionali di confronto con le Regioni, donde la violazione del principio di leale collaborazione, per omessa previsione della necessità dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni o con la Conferenza unificata.

3.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 6 ottobre (reg. ric. n. 106 del 2010), la Regione Emilia-Romagna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, e, tra queste, dell'art. 14, comma 9, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

L'art. 14, comma 9, è impugnato in quanto porrebbe limiti rigidi alle assunzioni, in violazione della competenza regionale in materia di personale e di organizzazione (art. 117, quarto comma, Cost.). Sarebbero inoltre violati gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in quanto il legislatore statale avrebbe oltrepassato il limite della mera fissazione di norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

4.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 7 ottobre (reg. ric. n. 107 del 2010), la Regione Puglia ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, e, tra queste, dell'art. 14, commi 9, 19, 20, 21 e 27, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost.

4.1.- Il comma 9, il cui testo è riportato al punto 3.3, è censurato nella parte in cui si applica alle Regioni, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost.

Preliminarmente, la Regione Puglia evidenzia come la norma impugnata contenga due divieti: il primo è riferito «agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti», ed impedisce a tali enti «di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale»; il secondo divieto - applicabile a tutte le Regioni, comprese quelle che hanno rispettato il limite percentuale complessivo di cui sopra - consiste nell'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale in misura superiore al «20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente».

Ad avviso della ricorrente, entrambe le previsioni, nella parte in cui si applicano alle Regioni, sarebbero costituzionalmente illegittime per violazione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni.

Per meglio evidenziare gli asseriti vizi di illegittimità costituzionale la difesa regionale richiama il testo dell'art. 76 del d.l. n. 112 del 2008, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, nella versione anteriore alle modifiche operate dalla norma impugnata. In particolare, la Regione Puglia evidenzia come gli originari commi 5 e 6 del citato art. 76 non contenessero alcun vincolo puntuale all'autonomia di spesa, mentre il comma 7, che pure prevedeva un vincolo puntuale, si caratterizzasse esplicitamente per il suo carattere transitorio («fino all'emanazione del decreto di cui al comma 6»), che avrebbe dovuto recepire l'accordo con le Regioni in sede di Conferenza unificata).



A seguito dell'emanazione del d.l. n. 78 del 2010, l'originario comma 5 è stato abrogato e dal comma 7 è stato rimosso l'*incipit* che conferiva alla norma il carattere transitorio di cui sopra si è detto, là dove proprio la "transitorietà" costituirebbe un requisito indispensabile per la legittimità costituzionale di norme analoghe a quella oggetto dell'odierno giudizio (è richiamata, al riguardo, la sentenza n. 169 del 2007 della Corte costituzionale).

Pertanto, il divieto previsto dalla prima proposizione dell'art. 14, comma 9, - configurandosi come misura destinata ad applicarsi direttamente alle Regioni e ad operare come limite «stabile» e non meramente «transitorio» - si porrebbe in palese contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

La stessa norma, inoltre, incidendo sulla spesa per il personale della Regione e sul potere di quest'ultima di procedere alle relative assunzioni, comprimerebbe illegittimamente sia la potestà legislativa regionale in materia di «organizzazione amministrativa e ordinamento del personale» (art. 117, quarto comma, Cost.), sia l'autonomia amministrativa nell'esercizio delle funzioni spettanti alla Regione in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost.

Quanto alla seconda previsione contenuta nell'impugnato art. 14, comma 9, la relativa illegittimità costituzionale, per la parte in cui si applica alle Regioni, sarebbe ancor più evidente. In questo caso, infatti, il limite quantitativo puntuale imposto «stabilmente» alla spesa per le assunzioni di personale si applicherebbe, in termini assoluti e generalizzati, a tutti gli enti, anche nelle ipotesi in cui questi ultimi avessero rispettato il limite più generale stabilito dalla prima previsione.

La norma in esame si porrebbe, dunque, in aperto contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost., per le ragioni già evidenziate sopra.

4.2.- La Regione Puglia impugna, inoltre, i commi 19, 20 e 21 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, i quali dispongono quanto segue: «19. Ferme restando le previsioni di cui all'articolo 77-ter, commi 15 e 16, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, alle regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009, si applicano le disposizioni di cui ai commi dal 20 al 24 del presente articolo.

20. Gli atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno, sono annullati senza indugio dallo stesso organo.

21. I conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'articolo 76, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa, a seguito degli atti indicati al comma 20, sono revocati di diritto. Il titolare dell'incarico o del contratto non ha diritto ad alcun indennizzo in relazione alle prestazioni non ancora effettuate alla data di entrata in vigore del presente decreto».

4.2.1.- In via preliminare, la ricorrente sottolinea come le norme in esame prevedano sanzioni molto diverse da quelle a carattere finanziario, che hanno contrassegnato, nell'evoluzione legislativa dell'ultimo decennio, il patto di stabilità nelle sue differenti versioni.

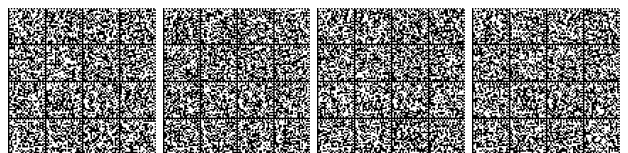
Dopo aver precisato che il titolo di competenza cui ineriscono le norme in tema di patto di stabilità è quello del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», la difesa regionale si sofferma sui limiti materiali che lo Stato incontra nell'esercizio della potestà legislativa in questa materia.

La Regione Puglia non contesta che le prescrizioni poste dallo Stato, nell'esercizio della propria competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica, siano assistite da sanzioni, ma ritiene di dover evidenziare come tali norme di carattere sanzionatorio incontrino comunque il limite delle materie, con la conseguenza che «si devono mantenere» nell'ambito delle competenze esclusive di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. o in quello dei principi fondamentali nelle materie elencate al successivo terzo comma.

In sostanza, secondo la difesa regionale, pur restando indiscussa la potestà sanzionatoria dello Stato in caso di violazione delle prescrizioni dettate in tema di coordinamento della finanza pubblica, «tale potestà non può certo essere configurata alla stregua di un vero e proprio grimaldello capace di consentire alla legge statale, al di fuori dei limiti delle proprie competenze, di aprirsi le porte in ambiti materiali che la Costituzione assegna alla legislazione regionale».

4.2.2.- Su tali premesse la Regione Puglia ritiene che i commi 19, 20 e 21 dell'art. 14 violino l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto prevedono sanzioni configurate in modo tale da invadere la potestà legislativa regionale.

In particolare, il comma 20 - il quale dispone un vero e proprio obbligo di annullamento, da parte dell'organo regionale competente, di tutti gli atti con cui è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno e che risultino adottati nei dieci mesi anteriori alle elezioni regionali - invaderebbe la competenza legislativa regionale (ex artt. 117, terzo e quarto comma, Cost.), poiché imporrebbe l'annullamento di atti ricadenti in ambiti materiali diversi da quelli elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost.



Al riguardo, non avrebbe pregio l'argomento secondo cui la norma impugnata non lederebbe l'autonomia regionale, in quanto limitata alla imposizione di un obbligo di annullamento a carico degli stessi organi regionali. Il comma 20, infatti, porrebbe un obbligo giuridico di annullamento sospensivamente condizionato alla certificazione del mancato rispetto del patto di stabilità di cui al comma 19. Pertanto, verificatasi la condizione sospensiva, l'obbligo sorgerebbe automaticamente.

Il comma 21 sarebbe incostituzionale, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., per ragioni analoghe a quelle appena esposte. Anche in questo caso, infatti, la revoca «di diritto», prevista come sanzione per la violazione del patto di stabilità, determinerebbe un'evidente invasione della competenza legislativa regionale in materia di «organizzazione amministrativa della Regione e degli enti pubblici regionali», rientrando, secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'ambito di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

4.2.3.- In subordine, ove la Corte costituzionale ritenesse di non condividere le argomentazioni fin qui esposte, i commi 19, 20 e 21 sarebbero comunque illegittimi per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.

La Regione Puglia richiama la giurisprudenza costituzionale sui limiti che incontra lo Stato nel dettare i principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica». Nel caso di specie, ed in particolare con la previsione della revoca *ex lege* degli incarichi, disposta dal comma 21, il legislatore statale avrebbe approvato norme minute e dettagliate inerenti le singole voci di spesa.

Inoltre, proprio con riferimento al comma 21, l'autonomia finanziaria regionale risulterebbe violata anche da un ulteriore punto di vista; infatti la norma in esame, pur avendo carattere sanzionatorio nei confronti di quelle Regioni che abbiano deliberatamente scelto di violare il patto di stabilità, interverrebbe *ex post* (cioè con una misura sanzionatoria non prevista al momento dell'adozione degli atti di spesa in questione), incidendo direttamente sul potere delle Regioni di disporre delle proprie risorse e di dotarsi dell'organizzazione più idonea al perseguimento dei propri fini.

4.2.4.- In ulteriore subordine, la Regione Puglia ritiene che i commi 19, 20 e 21 siano costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in relazione alle competenze regionali garantite dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Ad avviso della ricorrente, l'individuazione dell'intervallo di tempo riferito ai dieci mesi precedenti la data delle elezioni regionali - in relazione al quale le norme impugnate dispiegano la loro efficacia - costituirebbe un parametro del tutto arbitrario e irragionevole, poiché il presupposto dell'applicazione delle misure previste sarebbe dato dalla violazione del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009.

Tale irragionevolezza determinerebbe una disparità di trattamento tra Regioni che hanno adottato atti di spesa in violazione del patto di stabilità prima dei suddetti dieci mesi e Regioni che li hanno adottati dopo, con conseguente lesione dei principi di autonomia finanziaria e organizzativa ex artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. Dalla denunciata irragionevole disparità di trattamento discenderebbe, come conseguenza diretta, la violazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

La difesa della ricorrente conclude sul punto argomentando in merito all'asserita ridondanza, sull'autonomia regionale costituzionalmente garantita, delle censure prospettate rispetto a parametri diversi da quelli che regolano il riparto di competenze.

Infine, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime anche per la loro irragionevolezza intrinseca e, dunque, per violazione dell'art. 3 Cost., sempre in relazione alle competenze regionali garantite dagli artt. 117, 118 e 119 Cost., in quanto disporrebbero misure sanzionatorie puntuali e specificamente riferite a singoli atti e voci di spesa, senza che sia accertato in concreto il collegamento diretto tra tale voce di spesa e la violazione del patto di stabilità.

4.3.- Da ultimo, la Regione Puglia impugna il comma 27, il quale stabilisce: «Ai fini dei commi da 25 a 31 e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, sono considerate funzioni fondamentali dei comuni le funzioni di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42».

La questione di legittimità costituzionale è prospettata per violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, e 118, secondo comma, Cost.

Secondo la difesa regionale, il richiamo all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 consentirebbe di estendere la qualifica di «funzioni fondamentali dei Comuni» - con conseguente attribuzione allo Stato della relativa competenza legislativa esclusiva - «anche a funzioni "amministrativo-gestionali", o comunque, più in generale, a funzioni volte alla cura concreta di interessi».

Sotto questo profilo, la norma impugnata violerebbe i limiti che caratterizzano la potestà legislativa attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ledendo gravemente l'autonomia legislativa della Regione, riconosciuta dai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. e richiamata dal comma secondo dell'art. 118 Cost., in riferimento alla disciplina ed alla allocazione delle funzioni amministrative dei Comuni.



La ricorrente si sofferma in particolare sulla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., sottolineando come da essa non possa certo ricavarsi un titolo che abiliti lo Stato a qualificare liberamente qualunque funzione amministrativa come «funzione fondamentale» dei Comuni o delle Province, potendo per ciò stesso disporre l'integrale disciplina. Peraltro, aggiunge la difesa regionale, la Corte costituzionale ha più volte riconosciuto il carattere «limitato» della potestà legislativa statale in esame, anche se non ha ancora avuto modo di individuare con chiarezza i limiti entro i quali dovrebbe essere intesa l'espressione «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Ad avviso della Regione Puglia, le «funzioni fondamentali» in parola devono ritenersi limitate a quelle in cui si esprimono la potestà statutaria, quella regolamentare e quella amministrativa a carattere «ordinamentale» concernente le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo degli enti locali in questione. In nessun caso vi potrebbero essere ricondotte funzioni «amministrativo-gestionali» in senso proprio, né, tanto meno, quelle individuate per *relationem* dalla norma qui censurata.

A sostegno di questa conclusione militerebbero diversi argomenti.

Innanzitutto, rileverebbe l'argomento «topografico» riferito allo stesso testo dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., per il quale le «funzioni fondamentali» sono accomunate agli «organi di governo» e alla «legislazione elettorale».

In secondo luogo, andrebbero considerati i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost. Al riguardo, la ricorrente sostiene che, se la *ratio* della attribuzione allo Stato di una competenza legislativa è da rintracciare in una esigenza unitaria di livello nazionale, risulterebbe del tutto incomprensibile individuare tale esigenza nell'ipotesi in cui, tra le funzioni fondamentali menzionate alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., fossero annoverabili anche funzioni amministrative consistenti nella concreta cura di interessi.

In sostanza, tali funzioni dovrebbero essere allocate tra gli enti locali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ex art. 118, primo comma, Cost., e tale vincolo graverebbe allo stesso modo sulla legge statale e su quella regionale (art. 118, secondo comma, Cost.).

Infine, nel senso sopra indicato deporrebbe anche una lettura sistematica delle disposizioni costituzionali. La Regione Puglia sottolinea come, tra i principi che devono guidare l'allocatione delle funzioni amministrative tra i diversi enti della Repubblica, l'art. 118 Cost. contempli anche il principio di differenziazione. Il suo contenuto precettivo consisterebbe nello stabilire che la valutazione di adeguatezza/inadeguatezza rispetto allo svolgimento della funzione deve tener conto delle differenze concrete sussistenti tra enti della medesima categoria. Pertanto, il principio di differenziazione non sarebbe che «una peculiare declinazione che assume il principio di eguaglianza nell'ambito della allocatione delle funzioni amministrative».

Secondo la difesa regionale, il portato precettivo del principio di differenziazione (e, per il suo tramite, del principio di eguaglianza) risulterebbe del tutto trascurato ove si ritenesse che le funzioni amministrativo-gestionali possano rientrare tra le «funzioni fondamentali» per consentire soluzioni allocative, da parte della legge statale, uniformi per tutto il territorio nazionale.

D'altra parte, aggiunge la ricorrente, non si potrebbe ritenere che la soluzione proposta dalla stessa Regione sia in grado di pregiudicare l'uniformità minima negli standard di prestazione relativi a quelle funzioni che, in virtù della loro importanza, fossero ritenute «fondamentali». Lo Stato, infatti, sarebbe comunque dotato della competenza ad individuare i «livelli essenziali delle prestazioni» ed avrebbe a disposizione, in ogni caso, lo strumento del potere sostitutivo straordinario ex art. 120, secondo comma, Cost., per garantire l'effettività di questi livelli.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e infondate.

La difesa statale svolge argomentazioni analoghe in tutti gli atti di costituzione, che, pertanto, possono essere esaminati congiuntamente.

5.1.- In via preliminare, l'Avvocatura generale eccepisce la tardività dei ricorsi proposti avverso le norme del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione e quindi, in ipotesi, immediatamente lesive.

5.2.- Nel merito, prima di esaminare le singole censure, la difesa statale si sofferma sul contesto economico in cui si inseriscono le norme impugnate, sottolineando come il d.l. n. 78 del 2010 sia stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare stabilità finanziaria al Paese nella sua interezza e di rafforzarne la competitività sui mercati economici e finanziari.

Pertanto, a parere dell'Avvocatura generale, le misure adottate non possono essere sezionate, ma vanno esaminate nel loro complesso, in quanto l'una sorregge l'altra per raggiungere insieme le finalità di stabilizzazione e di rilancio economico.



Da quanto appena detto, la difesa statale ricava la conclusione che le norme censurate prevedono interventi rientranti nella competenza statale del coordinamento della finanza pubblica, idonea a vincolare anche le Regioni speciali e le Province autonome.

D'altronde, rileva la medesima difesa, «quando sopravvengono circostanze di straordinaria necessità ed urgenza, non può pretendersi che si esplichino le ipotizzate modalità di concertazione». Anzi lo Stato, avendo la responsabilità della politica economica nazionale, deve poter intervenire con la dovuta urgenza e rapidità, nell'interesse dell'intera Comunità.

Da ciò l'Avvocatura generale deduce che, nella ricorrenza di situazioni eccezionali, «possa derogarsi anche alle procedure statutarie, come alle altre sinanco costituzionali, in ragione dell'esigenza di salvaguardare la *salus rei publicae* e in applicazione dei principi costituzionali fondamentali della solidarietà economica e sociale (art. 2), dell'unità della Repubblica (art. 5), e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10), che (...) si impongono a tutti, Stato e autonomie comprese».

5.2.1.- Quanto alle singole censure, la difesa statale precisa che l'art. 14, nella sua interezza ed in particolare nei commi 1 e 2, concerne esplicitamente il patto di stabilità e richiede alle Regioni un concorso generalizzato alla spesa pubblica, attraverso una riduzione complessiva dei trasferimenti, da distribuirsi con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica» e in applicazione del principio di solidarietà sociale (artt. 2 e 119 Cost.).

Il comma 7 dell'art. 14 avrebbe la stessa *ratio*, ponendo principi diretti a ridurre le spese per il personale e per le strutture burocratiche degli enti pubblici sottoposti al patto di stabilità.

Il comma 9, stabilendo un divieto di ulteriori assunzioni per enti ad alta spesa corrente, punterebbe ad arginare «la marea montante» della spesa nel settore del pubblico impiego.

In merito alle censure mosse ai commi 19, 20 e 21, l'Avvocatura generale obietta che il patto di stabilità rientra nella competenza statale concorrente del coordinamento della finanza pubblica e che correlativamente compete allo Stato stabilire le conseguenze delle infrazioni volontarie, con disposizioni di carattere generale e in cooperazione con la Regione, cui è demandata la certificazione della violazione e l'adozione dei provvedimenti di annullamento o revoca degli atti illegittimi.

Al riguardo, la difesa statale rileva come sia pacifico che il potere sanzionatorio spetti al titolare della funzione; peraltro, trattandosi di principi fondamentali, vevoli su tutto il territorio nazionale, non sarebbe ipotizzabile una valutazione sanzionatoria differenziata per Regioni.

Né potrebbe parlarsi di efficacia retroattiva delle sanzioni in parola, poiché la norma impugnata non autorizza a punire infrazioni pregresse alle elezioni regionali già svolte. Le sanzioni previste sarebbero, inoltre, coerenti, razionali e si manterrebbero entro stretti margini di proporzionalità, con la conseguenza che la normativa impugnata non violerebbe i principi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Sempre con riferimento ai commi 19, 20 e 21, l'Avvocatura generale osserva come le predette norme presuppongano che le Regioni interessate non abbiano raggiunto gli obiettivi loro attribuiti dallo Stato, ai sensi dell'art. 77-ter del d.l. n. 112 del 2008, recando, quindi, un grave pregiudizio all'unità economica della Repubblica e al necessario rispetto degli impegni precedentemente assunti a livello comunitario. Inoltre, le stesse norme si fonderebbero su un presupposto generale, costituito dalla certificazione del mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2009, disciplinata da norme che trovano applicazione in tutte le Regioni (art. 77-ter, comma 13, del d.l. n. 112 del 2008). Non sarebbe pertanto configurabile alcuna violazione del principio di parità di trattamento tra le Regioni.

Quanto alla presunta irragionevolezza delle norme impugate, la difesa statale replica obiettando che, piuttosto, sarebbe irragionevole difendere la validità e la perdurante operatività di atti posti in essere nella deliberata violazione del patto di stabilità.

Infondata ed inammissibile sarebbe poi la questione prospettata nei confronti del comma 27 dell'art. 14, il quale non pretenderebbe di disciplinare o di riservare allo Stato alcuna attività amministrativa gestionale, né di sottrarre questa all'applicazione dell'art. 118 Cost.

In ogni caso, la questione sarebbe «del tutto teorica e inammissibile», in quanto non si comprenderebbe quale sia la lesione delle competenze regionali, tanto più che la legge n. 42 del 2009, cui rinvia la disposizione in esame, non risulta impugnata.

Peraltro, aggiunge l'Avvocatura generale, le funzioni richiamate altro non sono che le funzioni «storiche» dei Comuni - nelle quali si identificano quelle «proprie», di cui al secondo comma dell'art. 118 Cost. - e quindi le «funzioni fondamentali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.



Infine, la norma di cui al comma 32, pur ispirandosi all'obiettivo del contenimento della spesa pubblica, sarebbe riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile. In proposito, la difesa statale richiama la deliberazione dell'Assemblea plenaria della Corte dei conti del 22 giugno 2010, che ha evidenziato come la partecipazione a società sia uno strumento spesso utilizzato dall'ente locale per forzare le regole poste a tutela della concorrenza, e sia sovente finalizzato ad eludere i controlli di finanza pubblica imposti agli enti locali.

6.- In prossimità dell'udienza del 7 giugno 2011, tutte le ricorrenti e il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nei ricorsi e negli atti di costituzione.

7.- In prossimità dell'udienza del 22 novembre 2011 e dell'8 maggio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri e le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate negli atti di causa.

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 96 del 2010) e le Regioni Liguria (reg. ric. n. 102 del 2010), Emilia-Romagna (reg. ric. n. 106 del 2010) e Puglia (reg. ric. n. 107 del 2010) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, e tra queste dell'art. 14, commi 1, 2, 7, 9, 19, 20, 21, 27 e 32, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione; del principio di leale collaborazione; degli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, la Regione Valle d'Aosta ha impugnato il comma 32 dell'art. 14, la Regione Liguria ha impugnato i commi 1, 2, 7, 9 e 32 dell'art. 14, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato il comma 9 dell'art. 14, infine, la Regione Puglia ha impugnato i commi 9, 19, 20, 21 e 27 dell'art. 14.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel suddetto d.l. n. 78 del 2010, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 14, commi 1, 2, 7, 9, 19, 20, 21, 27 e 32.

I giudizi, così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

2.- Preliminarmente, la difesa dello Stato ha eccepito la tardività di tutti i ricorsi in quanto le disposizioni impugnate, non modificate in sede di conversione del d.l. n. 78 del 2010, sarebbero state immediatamente lesive. Di conseguenza, le ricorrenti avrebbero dovuto impugnare, entro il termine decadenziale di cui all'art. 127, secondo comma, Cost., il decreto-legge e non la legge di conversione.

L'eccezione è priva di fondamento.

È infatti principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che, qualora la Regione ritenga lese le proprie competenze costituzionali da norme contenute in un decreto-legge «può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore» della relativa legge di conversione, poiché «soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione» (da ultimo, sentenza n. 232 del 2011).

Deve, pertanto, riconoscersi la tempestività delle impugnazioni, pur se relative a disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 non modificate in sede di conversione.

3.- Nel merito, la difesa dello Stato ha sostenuto che tutte le norme impugnate troverebbero giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. A sostegno di questo assunto la parte resistente invoca i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unità della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54)».



In proposito, si deve osservare che le disposizioni costituzionali evocate non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.

Deve essere dunque ribadita l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.- La Regione Liguria ha impugnato i commi 1 e 2 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni a statuto ordinario, operando un drastico taglio delle risorse spettanti a queste ultime, «in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012».

Secondo la ricorrente, le norme in esame violerebbero gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., anche in relazione all'art. 2, comma 2, lettera ll), della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

4.1.- Le questioni di legittimità costituzionale, riguardanti l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, non sono fondate.

Le norme impugnate costituiscono esercizio, da parte dello Stato, della competenza a determinare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto la natura di principi fondamentali nella materia, di competenza legislativa concorrente, del coordinamento della finanza pubblica alle norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010).

Nel caso di specie, sussistono entrambe le condizioni richieste dalla citata giurisprudenza.

Si tratta infatti di un contenimento complessivo della spesa corrente, avente carattere transitorio (le norme impugnate riguardano il triennio 2011-2013), anche se l'art. 20, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, ha esteso «anche agli anni 2014 e successivi» le misure previste dalle norme censurate nel presente giudizio, che devono tuttavia essere scrutinate nel loro specifico contenuto prescrittivo, a prescindere quindi da ogni valutazione sulla legittimità costituzionale della norma di proroga.

Le norme impugnate non prevedono, per altro verso, strumenti o modalità per la concreta realizzazione degli obiettivi di riduzione di spesa.

5.- La Regione Liguria ha impugnato il comma 7 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, che ha novellato il comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007) ed ha aggiunto i commi 557-bis e 557-ter.

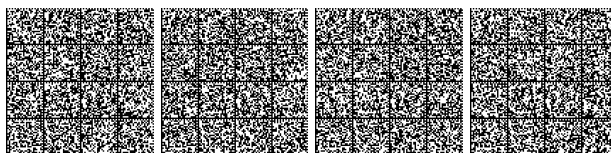
Il comma 557 stabilisce una serie di principi ai quali si devono conformare gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, per assicurare la riduzione delle spese relative al personale. Il comma 557-bis definisce tali spese ai fini dell'applicazione del comma 557. Infine, il comma 557-ter dispone che, «in caso di mancato rispetto del comma 557», si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

L'art. 76, comma 4, appena citato, dispone a sua volta che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente, è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Secondo la ricorrente, l'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 violerebbe i principi di ragionevolezza e di buona amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), con conseguente lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale (artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.), nonché il principio di leale collaborazione.

5.1.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Questa Corte - nel definire una questione introdotta da un ricorso statale avverso una legge regionale (sentenza n. 108 del 2011) - ha affermato che le norme di cui all'art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all'art. 76, commi 6 e 7, del d.l. n. 112 del 2008, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto



pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi». La citata conclusione trova il suo presupposto nella considerazione che «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

Anche la norma di cui al comma 557-ter, che prevede sanzioni nel caso di inosservanza delle prescrizioni di contenimento, costituisce un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, come già affermato da questa Corte, in quanto diretta ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa (*ex plurimis*, sentenza n. 155 del 2011).

6.- Le Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia hanno impugnato il comma 9 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, che ha novellato l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, stabilendo: 1) a carico degli enti nei quali l'incidenza delle spese per il personale è pari o superiore al 40 per cento delle spese correnti, il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; 2) a carico dei restanti enti, la possibilità di procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Le norme in esame sono state impugate per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost.

6.1.- Successivamente alla proposizione dei ricorsi regionali qui presi in esame, l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, è stato ulteriormente modificato da numerosi interventi legislativi (da ultimo, art. 4-ter, comma 10, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44).

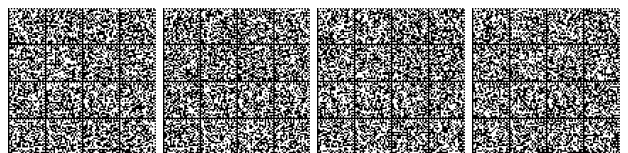
Il confronto tra il testo dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, oggetto delle impugnative regionali, e quello oggi vigente, anche alla luce delle specifiche ragioni di censura addotte dalle ricorrenti, consente di escludere che le numerose modifiche intervenute abbiano alterato la sostanza normativa del comma censurato.

In particolare, deve rilevarsi come continuino ad essere previsti tanto il divieto di procedere a qualsiasi tipo di assunzione per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è particolarmente rilevante, tanto la limitazione a carico dei «restanti enti» riguardo a nuove assunzioni di personale. Gli interventi del legislatore statale sulle anzidette prescrizioni sono consistiti nell'attutire la portata di siffatti vincoli, prevedendo che il divieto di assunzione operi solo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti (anziché al 40 per cento, com'era originariamente previsto), e che i restanti enti possano procedere ad assunzioni di personale «a tempo indeterminato» nel limite del 40 per cento (anziché del 20 per cento e per qualsivoglia tipo di assunzione) della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Inoltre, il testo oggi vigente dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, prevede che «Per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35 per cento delle spese correnti sono ammesse, in deroga al limite del 40 per cento e comunque nel rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e dei limiti di contenimento complessivi delle spese di personale, le assunzioni per turn-over che consentano l'esercizio delle funzioni fondamentali previste dall'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42; in tal caso le disposizioni di cui al secondo periodo trovano applicazione solo in riferimento alle assunzioni del personale destinato allo svolgimento delle funzioni in materia di istruzione pubblica e del settore sociale».

Da quanto detto deriva che le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come modificato dall'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, devono intendersi trasferite sul testo dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, come risultante a seguito degli interventi legislativi successivi alle odierne impugnative (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2012 e n. 153 del 2011).

6.2.- Le questioni di legittimità costituzionale del testo vigente dell'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 non sono fondate.

Anche a tale proposito si deve richiamare la sentenza n. 108 del 2011 di questa Corte, che ha riconosciuto all'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 (sia pure nel testo vigente al momento della anzidetta decisione), natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di norma che incide sulla spesa per il personale, la quale, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente». In particolare, nella citata pronuncia è stata riconosciuta la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica alla norma che pone il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento (oggi elevato al 50 per cento) delle spese correnti.



Siffatta conclusione deve estendersi anche alla norma che limita la possibilità di assunzioni per i restanti enti, la quale obbedisce alla medesima *ratio* di contenimento della spesa pubblica per il personale. Valgono per la stessa, quindi, le considerazioni svolte nella sentenza n. 108 del 2011 in relazione al divieto di nuove assunzioni per gli enti che abbiano superato il limite del 40 per cento (oggi, 50 per cento) di cui sopra.

7.- La Regione Puglia ha impugnato i commi 19, 20 e 21 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010. Il comma 19 stabilisce che alle Regioni che abbiano certificato il mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente all'esercizio finanziario 2009, si applicano le disposizioni di cui ai commi dal 20 al 24 dello stesso art. 14. In base al comma 20, gli atti adottati dalla Giunta regionale o dal Consiglio regionale durante i dieci mesi antecedenti alla data di svolgimento delle elezioni regionali, con i quali è stata assunta la decisione di violare il patto di stabilità interno, sono annullati senza indugio dallo stesso organo. Infine, il comma 21 dispone che sono revocati di diritto, ove compiuti a seguito degli atti indicati al comma precedente, i conferimenti di incarichi dirigenziali a personale esterno all'amministrazione regionale ed i contratti di lavoro a tempo determinato, di consulenza, di collaborazione coordinata e continuativa ed assimilati, nonché i contratti di cui all'art. 76, comma 4, secondo periodo, del d.l. n. 112 del 2008, deliberati, stipulati o prorogati dalla Regione nonché da enti, agenzie, aziende, società e consorzi, anche interregionali, comunque dipendenti o partecipati in forma maggioritaria dalla stessa. Il titolare dell'incarico o del contratto non ha diritto ad alcun indennizzo in relazione alle prestazioni non ancora effettuate alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Le norme in esame sono state impugunate per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

7.1.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 19, 20 e 21, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

Anche a tale proposito si deve richiamare la sentenza n. 155 del 2011 di questa Corte, in cui si è affermato che le sanzioni previste nelle norme impugunate, essendo volte ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica e rientrano pertanto nella competenza legislativa concorrente dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

8.- La Regione Puglia ha impugnato il comma 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, il quale, «ai fini dei commi da 25 a 31 e fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione», qualifica come funzioni fondamentali dei Comuni le funzioni di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009.

La norma impugnata violerebbe gli artt. 117, commi secondo, lettera *p*), terzo e quarto, e 118, secondo comma, Cost.

8.1.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

La ricorrente muove, infatti, da un erroneo presupposto interpretativo, in quanto il richiamo operato dalla norma impugnata alla generica elencazione di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 non è, di per sé, lesivo di competenze legislative e amministrative delle Regioni. Il richiamo in parola, infatti, risponde all'esigenza di sopperire, sia pure transitoriamente ed ai limitati fini indicati nella stessa norma impugnata, alla mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). La richiamata delega (il termine per il cui esercizio è peraltro già scaduto) autorizzava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

Non può pertanto attribuirsi alla norma censurata la portata, asseritamente lesiva delle competenze legislative e amministrative regionali, dedotta dalla ricorrente.

9.- Le Regioni Valle d'Aosta e Liguria hanno impugnato il comma 32 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, il quale pone il divieto, per i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti, di costituire società e obbliga gli stessi enti a mettere in liquidazione le società già costituite o a cederne le partecipazioni.

La norma in esame è impugnata per violazione degli artt. 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera *g*), terzo e quarto, e 119 Cost., nonché degli artt. 2 e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

9.1.- Successivamente alla proposizione dei ricorsi in esame, la disposizione censurata è stata oggetto di numerose modifiche.

In particolare, l'art. 2, comma 43, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, ha modificato l'originario termine finale (31 dicembre 2011) per la messa in liquidazione delle società, prevedendo che quest'ultima debba intervenire entro il 31 dicembre 2013. Lo stesso art. 2, comma 43, ha inserito un nuovo periodo, dopo il secondo.



L'art. 20, comma 13, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 111 del 2011, ha soppresso l'ultimo periodo del comma 32 dell'art. 14.

L'art. 16, comma 27, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, ha sostituito le parole «31 dicembre 2013» con le seguenti «31 dicembre 2012».

Infine, l'art. 29, comma 11-*bis*, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, ha prorogato di nove mesi il termine di cui all'art. 16, comma 27, del d.l. n. 138 del 2011.

Pertanto, il censurato art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010 si presenta oggi nel testo seguente: «Fermo quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti non possono costituire società. Entro il 31 dicembre 2012 i comuni mettono in liquidazione le società già costituite alla data di entrata in vigore del presente decreto, ovvero ne cedono le partecipazioni. Le disposizioni di cui al secondo periodo non si applicano ai comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite:

a) abbiano, al 31 dicembre 2012, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi;

b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio;

c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime.

La disposizione di cui al presente comma non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti; i comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società; entro il 31 dicembre 2011 i predetti comuni mettono in liquidazione le altre società già costituite».

Le modifiche intervenute successivamente all'impugnazione non hanno inciso sulla sostanza normativa del comma impugnato; pertanto, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, le questioni promosse nei confronti del testo originario dell'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010, devono intendersi trasferite sul testo oggi vigente (*ex plurimis*, sentenze n. 30 del 2012 e n. 153 del 2011).

9.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010 non sono fondate.

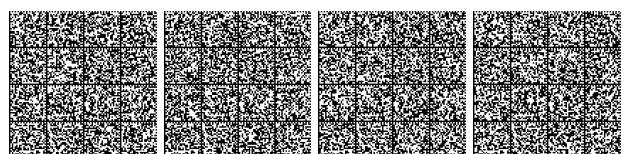
La norma impugnata presenta i caratteri di una sanzione nei confronti degli enti le cui società partecipate non presentino bilanci in utile negli ultimi tre esercizi o abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio o, ancora, abbiano subito riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio, per effetto delle quali il Comune sia stato gravato dell'obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime. In particolare, sugli enti "non virtuosi" (nel senso prima precisato) incombe l'obbligo di mettere in liquidazione le società già costituite al momento dell'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, obbligo che non sussiste per gli enti le cui società siano "virtuose" (sempre nel senso già precisato).

Il divieto di costituire nuove società opera invece nei confronti di tutti gli enti (senza distinzione tra "virtuosi" e *non*) con popolazione inferiore a 30.000 abitanti. Tale divieto risponde all'esigenza di evitare eccessivi indebitamenti da parte di enti le cui piccole dimensioni non consentono un ritorno economico in grado di compensare le eventuali perdite subite. È chiaro quindi l'intento di assicurare un contenimento della spesa, non precludendo, in linea di principio, neanche agli enti con popolazione inferiore a 30.000 abitanti la possibilità di mantenere in esercizio le società già costituite.

Se questa è la finalità, lo strumento utilizzato dal legislatore statale per perseguirla è una norma che incide in modo permanente sul diritto societario, escludendo per determinati soggetti pubblici (i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti) l'idoneità a costituire società partecipate. Si tratta pertanto di una regola ricadente nella materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato.

10.- Oggetto di specifiche censure da parte delle Regioni Valle d'Aosta e Liguria è, infine, l'ultimo periodo del comma 32 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, il quale, successivamente alla proposizione dei ricorsi regionali, è stato abrogato dall'art. 20, comma 13, del d.l. n. 98 del 2011, senza che sia stato adottato il decreto ivi previsto.

L'abrogazione della disposizione in questione, unitamente alla sua mancata applicazione nel periodo di vigenza, determina la cessazione della materia del contendere.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia, con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Liguria, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Liguria, per violazione del principio di ragionevolezza e di buona amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), nonché degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., e del principio di leale collaborazione;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, trasferite sul testo vigente dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, promosse dalle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Puglia, per violazione, nel complesso, degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost.;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 19, 20 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Puglia, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalla Regione Puglia, per violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, e 118, secondo comma, Cost.;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 32, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Liguria, per violazione, nel complesso, degli artt. 2, primo comma, lettera b), e 3, primo comma, lettera f) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), nonché degli artt. 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera g), terzo e quarto, e 119 Cost.;

7) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 32, ultimo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, promosse dalle Regioni Valle d'Aosta e Liguria, per violazione, nel complesso, degli artt. 5, 117, sesto comma, e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 149

Sentenza 4 - 7 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Impugnazione di disposizione non inclusa nella delibera con cui la Giunta regionale ha autorizzato la presentazione del ricorso - Necessaria corrispondenza, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione - Inammissibilità della questione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 16, comma 1, lett. c).

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Asserita lesione delle attribuzioni regionali e, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione incidente in una molteplicità di settori che presentano commistione di competenze statali e regionali - Applicazione futura alle amministrazioni regionali delle sole norme delegificate che attengano a materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione.

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 16, comma 1, lett. b), d), e) ed f).
- Costituzione, artt. 114, 117, terzo comma, e 118.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Attribuzione ad uno o più regolamenti di delegificazione del compito di dettare misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Ricorso della Regione Liguria - Asserita lesione delle attribuzioni regionali e, in subordine, violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione incidente in una molteplicità di settori che presentano commistione di competenze statali e regionali - Applicazione futura alle amministrazioni regionali delle sole norme delegificate che attengano a materie di competenza esclusiva statale - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione

- D.l. 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111) art. 16, comma 1, lett. b), c), d), e) ed f).
- Costituzione, artt. 114, 117, terzo comma, e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

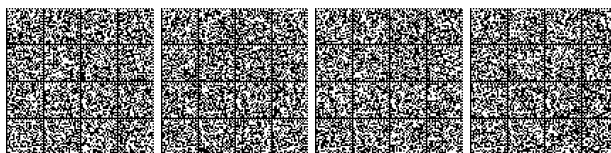
Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, lettere b), c), d), e) ed f), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi dalle Regioni Emilia-Romagna e Liguria con ricorsi notificati il 14 settembre 2011, depositati in cancelleria il 21 settembre 2011 ed iscritti ai nn. 98 e 99 del registro ricorsi 2011.



Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;
uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per le Regioni Emilia-Romagna e Liguria e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con due ricorsi, notificati al Presidente del Consiglio dei ministri il 14 settembre 2011 e depositati in cancelleria il 21 settembre 2011, la Regione Emilia-Romagna (ricorso n. 98 del 2011) e la Regione Liguria (ricorso n. 99 del 2011) hanno impugnato, fra gli altri, l'articolo 16, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111.

Nella parte relativa alla disposizione in esame nel presente giudizio i due ricorsi hanno identico contenuto e pertanto ad essi si farà riferimento congiuntamente.

Le Regioni lamentano la violazione degli articoli 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, 114, per lesione dell'autonomia regionale, della Costituzione e, in subordine, del principio di leale collaborazione "in connessione" con l'art. 118 della Costituzione.

2. - L'art. 16, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, ed *f)*, del decreto-legge n. 98 del 2011 (d'ora in avanti, art. 16), avente ad oggetto il contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, detta la seguente disciplina:

«1. Al fine di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego adottate nell'ambito della manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013, nonché ulteriori risparmi in termini di indebitamento netto, non inferiori a 30 milioni di euro per l'anno 2013 e ad euro 740 milioni di euro per l'anno 2014, ad euro 340 milioni di euro per l'anno 2015 ed a 370 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016 con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dell'economia e delle finanze, può essere disposta:

(*omissis*)

b) la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime;

c) la fissazione delle modalità di calcolo relative all'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017;

d) la semplificazione, il rafforzamento e l'obbligatorietà delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni;

e) la possibilità che l'ambito applicativo delle disposizioni di cui alla lettera *a)* nonché, all'esito di apposite consultazioni con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative del pubblico impiego, alla lettera *b)* sia differenziato, in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori;

f) l'inclusione di tutti i soggetti pubblici, con esclusione delle regioni e delle province autonome, nonché degli enti del servizio sanitario nazionale, nell'ambito degli enti destinatari in via diretta delle misure di razionalizzazione della spesa, con particolare riferimento a quelle previste dall'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122».

2.1. - Ad avviso delle Regioni ricorrenti il censurato art. 16 affida ad uno o più regolamenti di delegificazione, ex articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), misure che prevedono la possibilità di:

- prorogare al 31 dicembre 2014 le disposizioni vigenti che limitano la crescita dei trattamenti economici del personale delle pubbliche amministrazioni;

- fissare le modalità di calcolo relative all'indennità di vacanza contrattuale per gli anni 2015-2017;

- semplificare, rafforzare e rendere obbligatorie le procedure di mobilità tra le pubbliche amministrazioni;

- differenziare l'ambito applicativo delle disposizioni di cui alle lettere *a)* (non impugnata) e *b)*, in ragione dell'esigenza di valorizzare ed incentivare l'efficienza di determinati settori;



- includere tutti i soggetti pubblici, escluse le Regioni e le Province autonome e gli enti del servizio sanitario locale, fra gli enti destinatari delle misure di razionalizzazione della spesa, in particolare quelle previste dall'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.

2.2. - In particolare, entrambe le ricorrenti ritengono che tali misure, pur non essendo rivolte specificamente alle Regioni, le riguardino direttamente, incidendo: sull'organizzazione e sulla finanza regionale (per quanto riguarda le lettere *b*) e *d*); sulla possibilità e modalità di reclutamento del personale regionale e dunque sull'autonomia organizzativa della Regione per quanto concerne la lettera *d*); sulla funzionalità dei servizi in riferimento alla lettera *e*). Le Regioni lamentano che anche le misure previste dalla lettera *f*), pur non riguardandole direttamente, risulterebbero comunque lesive dell'autonomia loro garantita, perché prevedono restrizioni di spesa applicabili agli enti dipendenti dalle Regioni stesse. La genericità inoltre della lettera *f*) renderebbe possibile estendere agli enti locali misure restrittive delle quali essi non siano stati sinora destinatari, incidendone così l'autonomia costituzionale e la possibilità stessa di svolgere attività e servizi di interesse regionale.

3. - Secondo le ricorrenti, la disposizione censurata - sulla base della finalità perseguita, resa palese dalla stessa disposizione impugnata - risulterebbe chiaramente riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, della Costituzione di cui violerebbe, dal punto di vista formale, la previsione secondo la quale nelle materie di legislazione concorrente la determinazione dei soli principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato. Di conseguenza la rimessione della definizione delle misure di contenimento della spesa pubblica alla fonte regolamentare risulterebbe in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Tanto più, sostengono le ricorrenti, alla luce della riserva alle Regioni - nelle materie di legislazione concorrente - della potestà regolamentare prevista dall'art. 117, sesto comma, Cost.

Da un punto di vista sostanziale, inoltre, le ricorrenti affermano che la disposizione contestata riservi alla fonte regolamentare statale la specificazione delle modalità per il conseguimento del contenimento della spesa pubblica, privando così le Regioni di qualunque spazio di individuazione delle misure ritenute necessarie allo scopo. La disposizione impugnata risulterebbe, nella lettura datane nel ricorso, enunciativa non già dei principi della materia, ma di concrete regole di dettaglio. Le ricorrenti argomentano, anche sulla base della giurisprudenza di questa Corte in tema di coordinamento della finanza pubblica, che i vincoli che legittimamente il legislatore statale può imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario, possono riguardare unicamente l'entità del disavanzo di parte corrente oppure, ma solo transitoriamente, la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. Alla legge statale è dunque consentito stabilire solo limiti complessivi, lasciando libere le Regioni e gli enti locali di individuare le misure specifiche necessarie. Pertanto le ricorrenti ravvisano nella disposizione censurata una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in materia di coordinamento della finanza pubblica e dell'art. 114 Cost., per lesione dell'autonomia regionale.

3.1. - In subordine le Regioni osservano che - nel caso si ritenesse legittima la competenza statale a determinare in via amministrativa specifiche e dettagliate misure di contenimento della spesa per il personale previste nella disposizione impugnata - la mancata previsione dell'intesa configurerebbe una lesione del principio di leale collaborazione, "in connessione" con l'art. 118 Cost.

4. - Con distinte memorie depositate in data 24 ottobre 2011 si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione prospettata nei ricorsi sia dichiarata infondata.

In primo luogo la difesa dello Stato evidenzia che le limitazioni all'autonomia finanziaria degli enti territoriali in materia di spesa del personale vanno sempre intese, alla luce della giurisprudenza costituzionale, per quanto stringenti, come principi di coordinamento della finanza pubblica e come tali "tollerate" nel quadro dell'azione statale di risanamento della finanza pubblica.

In secondo luogo rileva che, in merito alle presunte violazioni delle competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa, la disciplina del pubblico impiego viene ricondotta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, in tal modo assicurando l'uniformità di disciplina sul territorio nazionale ed evitando una disparità di trattamento tra soggetti appartenenti al pubblico impiego, con possibile lesione dell'art. 3 della Costituzione.

5. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con memoria depositata il 27 marzo 2012 in riferimento al ricorso della Regione Liguria (ricorso n. 99 del 2011), ha ribadito l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle ricorrenti, osservando che la disciplina della materia di cui si tratta deve essere necessariamente connotata da una tendenziale uniformità su tutto il territorio nazionale. Inoltre il Governo osserva che gli interventi previsti non sono specifici, coinvolgendo aspetti generali e non di dettaglio della relativa disciplina. Infine, la difesa dello Stato ricorda che questa Corte, con sentenza n. 388 del



2004, ha affermato che le prerogative delle Regioni e delle autonomie locali possono legittimamente attenuarsi, se ciò è necessario alla tutela di diritti costituzionali fondamentali, qual è il diritto al lavoro.

6. - Le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, in data 27 marzo 2012, hanno replicato all'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, con memorie che, nella parte relativa alle disposizioni oggetto del presente giudizio, sono di identico contenuto. Le ricorrenti sostengono che sia ipotizzabile un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione impugnata, che veda escluse le Regioni dall'ambito di applicazione dell'art. 16, comma 1, lettere b), c) e d).

A sostegno di tale interpretazione le ricorrenti utilizzano il dettato della lettera f) che esplicitamente esclude le Regioni dall'applicazione diretta delle misure di razionalizzazione della spesa che possono venire "estese" a tutte le altre amministrazioni. Sarebbe perciò incongruo, concludono sul punto le ricorrenti, che le Regioni fossero invece soggette alle specifiche misure di limitazione della spesa definite dai regolamenti di delegificazione in base alle lettere precedenti dell'art. 16, comma 1. Le Regioni ribadiscono che la disposizione impugnata rimette ai regolamenti di delegificazione, anziché alla competenza regionale, la previsione di specifiche misure di razionalizzazione della spesa. Misure che sono analoghe a quelle richiamate dalla lettera f) dell'art. 16, comma 1, e che possono essere considerate vincolanti per le Regioni "solo come limite complessivo di spesa" (la memoria richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2011).

Le Regioni ribadiscono, inoltre, che le norme impugnite hanno una palese finalità di coordinamento della finanza pubblica e che di conseguenza non sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale. Pertanto, le memorie insistono per l'accoglimento della questione sollevata, salva la possibile interpretazione costituzionalmente conforme con riguardo alle lettere b), c) e d).

7. - Le Regioni Emilia-Romagna e Liguria, in prossimità dell'udienza pubblica, hanno depositato due ulteriori memorie che, nella parte relativa alle disposizioni oggetto del presente giudizio, sono di identico contenuto, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

7.1. - In particolare le ricorrenti, nel ribadire integralmente le ragioni esposte nell'atto introduttivo e nella memoria depositata il 27 marzo 2012, tornano a sostenere: che sia ipotizzabile un'interpretazione costituzionalmente conforme che veda escluse le Regioni dall'ambito di applicazione dell'art. 16, comma 1, lettere b), c) e d); che la disposizione impugnata attiene alla materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e di conseguenza che la previsione di specifiche misure di razionalizzazione della spesa dovrebbe essere riservata alla competenza regionale.

7.2. - Le memorie inoltre negano l'esistenza di una competenza statale esclusiva quanto alla mobilità del personale (art. 16, comma 1, lettera d), come risulta - secondo le ricorrenti - dagli artt. 1, comma 3, 2, commi 2 (lettere d e g), 3 e 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 (Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 390 e 307 del 2004. Di conseguenza, il rinvio dell'intera disciplina a regolamenti di delegificazione, senza prevedere l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, eccederebbe la competenza statale.

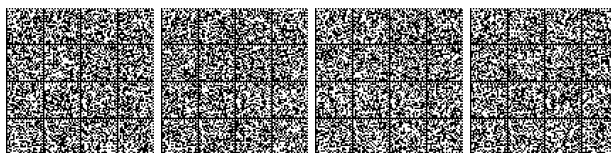
Considerato in diritto

1. - Le Regioni Liguria ed Emilia-Romagna, con distinti ricorsi, hanno impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111.

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni, contenute nel d.l. n. 98 del 2011, sono prese qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative all'articolo 16, comma 1, lettere b), c), d), e) ed f).

Nella parte relativa alle disposizioni oggetto del presente giudizio, i due ricorsi presentano identico contenuto e ad essi si farà riferimento congiuntamente.

Secondo le ricorrenti l'art. 16, comma 1, sopra menzionato, autorizzando l'emanazione di regolamenti di delegificazione ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) in ambiti riconducibili al coordinamento della finanza pubblica, violerebbe gli artt. 114, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione sotto un duplice profilo: dal punto di vista formale, non sarebbe rispettata la previsione costituzionale secondo la quale nelle materie di legislazione concorrente la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legge dello Stato; dal punto di vista sostanziale, la disposizione contestata, rimettendo alla fonte regolamentare statale la specificazione delle modalità per il conseguimento del



contenimento della spesa pubblica, priverebbe le Regioni di qualunque spazio di individuazione delle misure ritenute necessarie allo scopo.

In subordine, le Regioni ricorrenti lamentano la lesione del principio di leale collaborazione, “in connessione” con l’art. 118 Cost., poiché la disposizione impugnata non prevede che i regolamenti di delegificazione siano adottati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, al fine della determinazione delle misure di contenimento della spesa applicabili alle regioni.

2. - Poiché i ricorsi pongono questioni identiche, viene disposta la riunione dei relativi giudizi ai fini di una trattazione unitaria e di un’unica decisione.

3. - Preliminarmente deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Emilia-Romagna, avente per oggetto l’art. 16, comma 1, lettera c).

Questa Corte ha più volte statuito che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d’inammissibilità, una piena corrispondenza tra le disposizioni impugnate nel ricorso e le disposizioni individuate dalla delibera con cui la Giunta regionale (nell’ipotesi di iniziativa assunta da una Regione) ne ha autorizzato la proposizione sulla base della necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l’ente si determina all’impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell’atto di impugnazione (da ultimo, sentenze n. 205 del 2011, n. 278 del 2010, n. 533 del 2002).

Poiché la delibera della Giunta della Regione Emilia-Romagna del 5 settembre 2011, n. 1271/2011 si riferisce all’art. 16, comma 1, lettere b), d), e) ed f), mentre omette di menzionare la lettera c) del medesimo art. 16, comma 1, l’impugnazione di tale lettera, proposta nel ricorso, deve essere dichiarata inammissibile, in quanto non facente parte delle disposizioni indicate nella delibera dell’organo esecutivo regionale.

4. - Nel merito, la questione - per le restanti parti - non è fondata.

4.1.- La disposizione censurata, al dichiarato fine di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa già adottate dal legislatore e allo scopo di realizzare ulteriori risparmi, autorizza l’emanazione di uno o più regolamenti di delegificazione che incidono su una varietà di aspetti dell’organizzazione delle pubbliche amministrazioni attinenti principalmente, benché non in modo esclusivo, al pubblico impiego.

Diversamente dall’interpretazione fatta propria dalle ricorrenti, le delegificazioni autorizzate dalla disposizione impugnata non possono essere ascritte interamente alla materia del coordinamento della finanza pubblica. Benché la finalità della disposizione in esame sia esplicitamente quella di perseguire il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, l’oggetto dell’intervento normativo e dei regolamenti ivi previsti interessa una molteplicità di settori. È dunque in riferimento a questi ultimi, e alla competenza legislativa che lo Stato detiene rispetto ad essi, che deve essere valutata la legittimità della previsione dei procedimenti di delegificazione.

4.2. - Infatti - a prescindere da ogni considerazione sulla correttezza della prassi di autorizzare l’emanazione di regolamenti di delegificazione tramite decreto-legge (come è avvenuto nel caso in esame) e lasciando impregiudicata ogni valutazione sulle procedure di delegificazione non conformi al modello previsto dall’art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, quale è quella prevista dalla disposizione impugnata, che non determina «le norme generali regolatrici della materia», né indica espressamente le norme di rango primario da ritenersi abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione - occorre rammentare che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di competenza esclusiva (art. 117, sesto comma, Cost.). Tale principio vale per ogni tipo di regolamenti, ivi inclusi quelli di delegificazione (*ex multis*, sentenze n. 69 del 2011, n. 325 del 2010, n. 200 del 2009).

Nel caso sottoposto all’esame della Corte, le delegificazioni previste dalla disposizione impugnata riguardano una varietà di ambiti, alcuni dei quali di sicura pertinenza della competenza esclusiva dello Stato, altri astrattamente e in via di ipotesi suscettibili di interferire con le competenze regionali, concorrenti e residuali. In particolare, nell’ambito del pubblico impiego - oggetto di numerose previsioni di delegificazione qui censurate - si intrecciano aspetti afferenti alla competenza esclusiva dello Stato con altri che eccedono dai limiti delle competenze statali. Nessun dubbio che lo Stato abbia competenza per regolare la disciplina del personale delle amministrazioni statali, anche con fonti di natura secondaria. D’altra parte, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l’impiego pubblico anche regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all’ordinamento civile e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva, mentre i profili “pubblicistico-organizzativi” rientrano nell’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione (*ex multis*, sentenze n. 63 del 2012, nn. 339 e 77 del 2011, n. 233 del 2006, n. 2 del 2004). Similmente, anche gli altri settori interessati dalla previsione di delegificazione qui impugnata presentano un’analogia commistione di competenze statali e regionali.



4.3. - Data l'ampiezza dell'intervento di delegificazione, non è possibile determinare in via preventiva e astratta quali, tra le misure che saranno eventualmente contenute nei regolamenti di delegificazione, dovranno essere ritenute vincolanti per le Regioni.

Piuttosto, occorre chiarire che i regolamenti adottati dal Governo in attuazione della disposizione impugnata si applicheranno alle amministrazioni regionali solo in quanto attengano a materie di competenza esclusiva dello Stato, tra cui rientrano in particolare gli aspetti privatizzati della disciplina del pubblico impiego.

Al di fuori dei confini delle competenze esclusive, le Regioni e le Province autonome non dovranno considerarsi tra i destinatari dei regolamenti di delegificazione, i quali esplicheranno i loro effetti solo nei confronti delle amministrazioni statali.

4.4. - È appena il caso di ribadire che, qualora i regolamenti di delegificazione fossero redatti in modo tale da vulnerare le competenze regionali, resta salva la facoltà per le Regioni di denunciarne la lesività mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni, sempre che ne ricorrano i necessari presupposti (sentenze nn. 322 e 200 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi e riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Emilia-Romagna e Liguria con i ricorsi in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità dell'articolo 16, comma 1, lettera c), del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011 n. 111, promossa dalla Regione Emilia Romagna in riferimento agli artt. 114, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

2) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, lettere b), c), d), e) ed f), del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 111 del 2011, promossa dalla Regione Liguria, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 1, lettere b), d), e) ed f), del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 111 del 2011, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

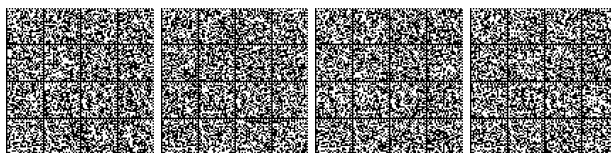
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 150

Ordinanza 22 maggio - 7 giugno 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita - Divieto assoluto delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo - Sopravvenienza della sentenza della Grande Camera del 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria, in ordine all'interpretazione accolta dalla sentenza della Prima Sezione della Corte EDU - Necessità di un rinnovato esame dei termini della questione in presenza di una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale, oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, limitatamente all'inciso "in violazione del divieto di cui all'art. 4, comma 3", e 12, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31, 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU.

Procreazione medicalmente assistita - Divieto assoluto delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo - Ordinanza dibattimentale - Interventi del WARM (World Association of Reproductive Medicine), del Movimento per la vita italiano, Federazione dei Movimenti per la vita e dei centri di aiuto alla vita d'Italia (M.P.V.), dell'Associazione Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica, dell'Associazione Amica Cicogna Onlus, dell'Associazione Cerco un bimbo, dell'Associazione Liberididecidere e di S.B. ed F.B. - Inammissibilità degli interventi.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

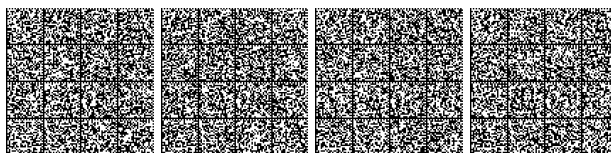
ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, e 12, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promossi dal Tribunale ordinario di Firenze con ordinanza del 6 settembre 2010, dal Tribunale ordinario di Catania con ordinanza del 21 ottobre 2010 e dal Tribunale ordinario di Milano con ordinanza del 2 febbraio 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 19, 34 e 163 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 6, 10 e 30, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di S.B. ed altre, di P.C. ed altri, della società cooperativa U.M.R. - Unità Medicina della Riproduzione, nonché gli atti di intervento di B.S. ed altri e del Movimento per la vita italiano, federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia (M.P.V.), dell'Associazione WARM (World Association of Reproductive Medicine), fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Carlo Casini per il Movimento per la vita italiano, federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia (M.P.V.), Gian Domenico Caiazza per S. B. ed altre, Marilisa D'Amico e Massimo Clara per P.C. ed altri, Pietro Rescigno per la società Cooperativa U.M.R. - Unità Medicina della Riproduzione e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto che il Tribunale ordinario di Firenze, il Tribunale ordinario di Catania ed il Tribunale ordinario di Milano, rispettivamente con ordinanze del 6 settembre, del 21 ottobre 2010 e del 2 febbraio 2011, hanno sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo comma, e 3 della Costituzione - in relazione agli articoli 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 -, nonché agli articoli 2, 3, 31 e 32 della Costituzione (la seconda e la terza ordinanza) ed all'articolo 29 della Costituzione (la terza ordinanza), questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) (tutte le ordinanze), e degli articoli 9, commi 1 e 3, limitatamente all'inciso «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3», e 12, comma 1, di detta legge (la seconda e la terza ordinanza);

che la legge n. 40 del 2004 disciplina la procreazione medicalmente assistita e, in particolare: l'art. 4, comma 3, stabilisce che «è vietato il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo»; l'art. 9, commi 1 e 3, dispone che, «qualora si ricorra a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3, il coniuge o il convivente il cui consenso è ricavabile da atti concludenti non può esercitare l'azione di disconoscimento della paternità nei casi previsti dall'articolo 235, primo comma, numeri 1) e 2), del codice civile, né l'impugnazione di cui all'articolo 263 dello stesso codice» e che, «in caso di applicazione di tecniche di tipo eterologo in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3, il donatore di gameti non acquisisce alcuna relazione giuridica parentale con il nato e non può far valere nei suoi confronti alcun diritto né essere titolare di obblighi»; l'art. 12, comma 1, stabilisce che «chiunque a qualsiasi titolo utilizza a fini procreativi gameti di soggetti estranei alla coppia richiedente, in violazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 300.000 a 600.000 euro»;

che, secondo l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Firenze, nel processo principale, introdotto con ricorso ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, S.B. e F.B., coniugati dal 2004, hanno dedotto di non essere riusciti a concepire un figlio per vie naturali, a causa della sterilità del marito, provata dalla documentazione medica prodotta, ed hanno chiesto che sia accertato il loro diritto a «ricorrere alle metodiche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo», utilizzando «il materiale genetico di terzo donatore anonimo acquisito direttamente» da essi istanti, ovvero dal centro medico convenuto in giudizio, nell'osservanza delle disposizioni dei decreti legislativi 6 novembre 2007, n. 191 (Attuazione della direttiva 2004/23/CE sulla definizione delle norme di qualità e di sicurezza per la donazione, l'approvvigionamento, il controllo, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani) e 25 gennaio 2010, n. 16 (Attuazione delle direttive 2006/17/CE e 2006/86/CE, che attuano la direttiva 2004/23/CE per quanto riguarda le prescrizioni tecniche per la donazione, l'approvvigionamento e il controllo di tessuti e cellule umani, nonché per quanto riguarda le prescrizioni in tema di rintracciabilità, la notifica di reazioni ed eventi avversi gravi e determinate prescrizioni tecniche per la codifica, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani), e che, in attesa della definizione del giudizio di merito e dell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale, sia disposta «la crioconservazione degli embrioni prodotti e destinati al ciclo di PMA di tipo eterologo»;

che i ricorrenti hanno dedotto che il centro medico specializzato al quale si sono rivolti (convenuto nel giudizio principale) ha rifiutato di eseguire tale tecnica di procreazione medicalmente assistita (PMA), esclusivamente in quanto vietata dal citato art. 4, comma 3, e, per tale ragione, hanno chiesto che il giudice adito, preso atto della sentenza della Prima Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito: Corte EDU) del 1° aprile 2010, S.H. e altri c. Austria, e tenuto conto dell'art. 6, comma 2, del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008, n. 130, che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea (entrato in vigore il 1° dicembre 2009), disapplichi detta disposizione, della quale, in linea gradata, hanno eccepito l'illegittimità costituzionale;

che nel giudizio principale si è costituito il Centro Demetra s.r.l., in persona del legale rappresentante, condividendo la tesi dei ricorrenti in ordine al potere del giudice comune di non applicare il citato art. 4, comma 3, sostenendo la praticabilità della tecnica di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, e, inoltre, sono intervenute l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, l'Associazione Amica Cicogna Onlus, l'Associazione Cerco un bimbo e l'Associazione Liberididdecidere, in persona dei legali rappresentanti, svolgendo argomenti a conforto della tesi dei ricorrenti;

che, secondo il Tribunale di Firenze, i ricorrenti versano nella condizione prevista dall'art. 5 della legge n. 40 del 2004 e ricorrono i presupposti stabiliti dagli artt. 1, comma 2, e 4, comma 1, di detta legge, risultando dimostrato che, nella specie, l'unica tecnica di PMA utilmente praticabile è quella di tipo eterologo, vietata dalla norma censurata;

che il rimettente svolge ampie argomentazioni, per sostenere, sulla scorta dei principi enunciati da questa Corte, che la disposizione nazionale in contrasto con la CEDU viola l'art. 117, primo comma, Cost. e, anche dopo l'entrata



in vigore dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea, nel testo modificato dal Trattato di Lisbona, il giudice comune non ha il potere di disapplicare la prima, e tuttavia, ritenendo impossibile porre rimedio a detto contrasto mediante l'interpretazione convenzionalmente conforme, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004 in riferimento ai suindicati parametri, motivando diffusamente in ordine alla rilevanza della questione ed alla sua proponibilità nel giudizio cautelare;

che, secondo l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Catania, i coniugi P.C. e G.R., hanno dedotto che P.C. è affetta da sterilità assoluta causata da menopausa precoce e, per tale ragione, si sono rivolti alla società cooperativa U.M.R. - Unità Medicina della Riproduzione s.c.r.l. (*infra*: UMR), chiedendo che ella fosse sottoposta ad una terapia di «bombardamenti ormonali», ritenuta inutile e potenzialmente dannosa dal responsabile di detta società, che ha indicato quale unica possibilità per essi istanti di generare un figlio il ricorso alla cosiddetta «ovodonazione», che, tuttavia, ha rifiutato di praticare, perché vietata dall'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, e, conseguentemente, detti coniugi hanno chiesto, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., che sia ordinato alla UMR di eseguire «secondo l'applicazione delle metodiche della procreazione assistita, la c.d. fecondazione eterologa e nel caso di specie la donazione di gamete femminile», eccependo, in linea gradata, l'illegittimità costituzionale del citato art. 4, comma 3;

che nel processo principale si è costituita la UMR, dichiarandosi disponibile ad eseguire la tecnica di PMA di tipo eterologo, qualora sia rimosso il divieto stabilito da detta norma, e sono intervenute le associazioni HERA O.N.L.U.S., Sos Infertilità O.N.L.U.S. e Menopausa Precoce, nelle persone dei legali rappresentanti, svolgendo argomenti a conforto della domanda;

che, secondo il Tribunale di Catania, la ricorrente è affetta da sterilità assoluta e, sussistendo i presupposti stabiliti dalla legge n. 40 del 2004 per la PMA, nella specie sarebbe indispensabile praticare una tecnica di tipo eterologo che, però, è vietata dal citato art. 4, comma 3;

che, a suo avviso, benché tale disposizione violi la CEDU, al giudice comune, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, non spetta il potere di disapplicarla, e, quindi, non essendo possibile offrire della stessa un'interpretazione costituzionalmente orientata, censura le norme in esame, in riferimento ai parametri costituzionali sopra indicati, motivando in ordine alla rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale;

che, secondo l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Milano, nel giudizio principale, promosso con ricorso, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., due coniugi (E.P. e M.M.) hanno chiesto che sia ordinato in via d'urgenza ad un medico-chirurgo di praticare la PMA di tipo eterologo, mediante donazione di gamete maschile, in quanto il ricorrente è affetto da azoospermia completa e, quindi, solo mediante detta tecnica essi potrebbero dare alla luce un figlio, come ha riconosciuto il medico-chirurgo al quale si sono rivolti che, tuttavia, ha rifiutato di effettuarla, poiché è vietata dal citato art. 4, comma 3;

che, nella prima fase, la domanda cautelare è stata rigettata e sono stati dichiarati inammissibili gli interventi nel giudizio di alcune associazioni, le quali avevano svolto argomenti a conforto della tesi dei ricorrenti; proposto reclamo avverso il provvedimento di rigetto, il rimettente ha confermato la dichiarazione di inammissibilità di detti interventi ed ha reputato, invece, fondate le censure proposte dai ricorrenti, ritenendoli titolari di «un interesse soggettivo giuridicamente rilevante ad una eventuale pronuncia di merito azionabile, consistente in un “fare” (procedere alla PMA eterologa)»;

che, dopo avere indicato le ragioni della rilevanza e della incidentalità della questione, il rimettente approfondisce la sentenza della Corte EDU sopra richiamata ed espone diffusamente gli argomenti in virtù dei quali, a suo avviso, «non può trovare accoglimento la richiesta interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata» del citato art. 4, comma 3, non potendo, inoltre, il giudice comune «“disapplicare” la legge nazionale che risulti in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo come interpretata dalla Corte di Strasburgo», dando «diretta applicazione delle norme CEDU» e, conseguentemente, censura le disposizioni sopra indicate, in riferimento ai succitati parametri costituzionali;

che i rimettenti, dopo avere riportato ampi brani della sentenza della Prima Sezione della Corte EDU 1° aprile 2010, S.H. e altri c. Austria, deducono che le norme da essi rispettivamente censurate violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU, come interpretati da detta pronuncia, in quanto, secondo il giudice europeo, nonostante l'ampio margine di discrezionalità degli Stati, qualora sia disciplinata la PMA, la relativa regolamentazione deve essere coerente e considerare adeguatamente i differenti interessi coinvolti, in accordo con gli obblighi derivanti dalla Convenzione, con conseguente irragionevolezza del divieto assoluto delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo e lesione delle citate disposizioni convenzionali, dal momento che lo stesso non costituirebbe l'unico mezzo possibile per evitare il rischio di sfruttamento delle donne e di abuso di tali tecniche e per impedire parentele atipiche, non costituendo il diritto del bambino a conoscere la sua discendenza effettiva un diritto assoluto;



che, ad avviso del Tribunale di Firenze, dette argomentazioni e la considerazione che la possibilità di effettuare le più idonee metodiche di PMA è negata ai soggetti completamente sterili, nonostante che l'art. 1, comma 2, della legge n. 40 del 2004 permetta il ricorso alla procreazione medicalmente assistita «qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità», dimostrerebbero la lesione anche dell'art. 3 Cost.;

che, secondo il Tribunale di Catania, le norme censurate si porrebbero, altresì, in contrasto, con gli artt. 3 e 31 Cost., recando vulnus ai principi di non discriminazione, ragionevolezza, coerenza dell'ordinamento giuridico ed al diritto fondamentale alla «creazione di una famiglia», in quanto, tenuto conto che l'esigenza di impedire che vi siano persone con una madre biologica ed una genetica diverse non è stato ritenuto «degno di pregio» dalla Corte europea, la disciplina in esame: *a)* non ragionevolmente, da un canto, vieta la PMA di tipo eterologo, dall'altro, stabilisce sanzioni amministrative soltanto in danno dei medici che la praticano (art. 12, comma 1), dall'altro ancora, riconosce gli «effetti dell'eventuale violazione», nel senso che il citato art. 9 prevede «che il figlio nato in seguito a procreazione assistita di tipo eterologo sia legittimo» e vieta «la possibilità del disconoscimento della paternità e dell'anonimato della madre da parte dei genitori biologici ma non genetici, ed esclude qualsiasi legame giuridico parentale rispetto ai donatori di gameti»; *b)* realizza una non ragionevole disparità di trattamento delle coppie che versano nell'impossibilità di procreare, a seconda del tipo di sterilità che le colpisce, penalizzando quelle che presentano un quadro clinico più grave, in contrasto con la finalità della legge, di risolvere i problemi procreativi della coppie, benché la tecnica in esame non leda «i diritti dichiarati oggetto di tutela (la salute e la dignità dei soggetti coinvolti)»; *c)* stabilisce un divieto preordinato ad evitare parentele atipiche ed a tutelare l'identità genetica del nascituro sproporzionato rispetto a tali scopi e lesivo del diritto, costituzionalmente tutelato, «alla formazione di una famiglia e alla maternità/paternità», anche perché esistono nell'ordinamento istituti giuridici che ammettono la possibilità di una discrasia tra genitorialità genetica e genitorialità legittima, in virtù di una concezione dei rapporti di filiazione che pone a fondamento delle relazioni giuridiche familiari i rapporti affettivi, senza prevedere come necessaria la relazione biologica; prevede un divieto che «opera solo sul piano dei principi», in quanto la violazione dello stesso non è sanzionata ed una coppia può ricorrere alla PMA di tipo eterologo, ottenendo riconoscimento e tutela degli effetti della stessa, qualora si rivolga a medici operanti al di fuori del territorio dello Stato, con conseguente ulteriore discriminazione fra coppie sterili, in danno di quelle che versano in una condizione economica tale da impedire il ricorso a detti medici;

che, secondo il rimettente, le norme in esame violerebbero anche l'art. 2 Cost., poiché il divieto stabilito dal citato art. 4, comma 3, non garantirebbe alle coppie affette da sterilità o infertilità irreversibile il diritto alla vita privata e familiare, il diritto di identità e di autodeterminazione, il diritto di costruire liberamente la propria vita, desumibili da tale parametro costituzionale, sia se interpretato in modo aperto, sia in quanto tali diritti sono «previsti dalle norme internazionali convenzionali e comunitarie sui diritti umani, che non possono non essere considerati quale strumento interpretativo ed evolutivo dei diritti umani tutelati dalla Costituzione», avendo la Corte EDU affermato che «il diritto di una coppia a concepire un figlio e a far uso a tal fine della procreazione assistita dal punto di vista medico rientra nell'ambito dell'art. 8, in quanto tale scelta è chiaramente un'espressione della vita privata e familiare»;

che, secondo il Tribunale di Catania, le norme censurate si porrebbero, infine, in contrasto con gli artt. 3 e 32 Cost., in quanto: *aa)* il divieto in esame comprometterebbe «l'integrità fisio-psichica delle coppie infertili o sterili», inducendole a sottoporsi alle «pratiche mediche meno indicate, dai risultati più incerti e magari pericolosi per la salute», con irragionevole limitazione della libertà e del dovere del medico di suggerire e praticare la cura più efficace; *bb)* la scelta del protocollo medico non potrebbe essere riservata al legislatore, al quale non spetterebbe «stabilire direttamente e specificatamente (...) le pratiche terapeutiche ammesse», identificandone limiti e condizioni, dal momento che in tale materia «la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali», costituendo le tecniche di PMA presidi terapeutici, perché pongono rimedio ad una causa patologica impeditiva della procreazione ed alle sofferenze provocate dalla difficoltà della piena realizzazione di colui che ne è affetto, anche diventando genitore; *cc)* il divieto potrebbe essere aggirato ricorrendo alla PMA di tipo eterologo all'estero e, in tal modo, molte coppie sarebbero costrette ad affrontare «il disagio psicologico ed emotivo di allontanarsi dal luogo degli affetti per ottenere ciò che in Italia è concesso solo alle coppie con meno gravi forme d'infertilità», con il rischio di essere contagiate «da malattie trasmesse dal donatore o dalla donatrice, per carenza di controlli e di informazioni» e con la conseguenza che sarebbe incentivato un «turismo procreativo», che «mette a repentaglio la stessa integrità psicofisica della coppia»;

che, ad avviso del Tribunale di Milano, le norme in esame violerebbero anche gli artt. 2, 29 e 31 Cost., poiché alle coppie colpite da sterilità o infertilità irreversibile non sarebbe garantito il diritto alla piena realizzazione della vita privata familiare ed il diritto di autodeterminazione in ordine alla medesima, tutelando l'art. 2 Cost. il diritto alla formazione di una famiglia (riconosciuto, altresì, dall'art. 29 Cost.);



che, inoltre, sarebbero lesi gli artt. 3 e 31 Cost., poiché, alla luce della finalità della legge n. 40 del 2004, di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dall'infertilità della coppia mediante il ricorso alla PMA, il divieto in esame avrebbe carattere discriminatorio e non ragionevolmente comporterebbe che sono «trattate in modo opposto coppie con limiti di procreazione, risultando differenziate solo in virtù del tipo di patologia che affligge l'uno o l'altro dei componenti» della stessa, poiché, nonostante gli elementi di diversità delle tecniche di PMA ammesse e vietate, «l'esame comparato delle due situazioni evidenzia comunque nel confronto tra le condizioni delle due categorie di coppie infertili una loro sostanziale sovrapponibilità, pur in assenza di coincidenza di tutti gli elementi di fatto»;

che, infine, secondo il Tribunale di Milano, le norme censurate recherebbero *vulnus* agli artt. 3 e 32 Cost., poiché il divieto in esame «rischia di non tutelare l'integrità fisica e psichica delle coppie in cui uno dei due componenti non presenta gameti idonei a concepire un embrione» e, nella regolamentazione delle pratiche terapeutiche, dovrebbe essere lasciato spazio all'autonomia ed alla responsabilità del medico, il quale, con il consenso del paziente, deve effettuare le più opportune scelte professionali;

che nel giudizio davanti a questa Corte, promosso dal Tribunale di Firenze, si sono costituiti i ricorrenti nel processo principale chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, previa riunione dello stesso con i giudizi promossi dal Tribunale di Catania e dal Tribunale di Milano;

che nei giudizi promossi dai Tribunali di Catania e di Milano si sono costituiti, con separati atti, di contenuto in larga misura coincidente, i ricorrenti nei processi a quibus, chiedendo l'accoglimento delle questioni, sviluppando ampie argomentazioni a conforto delle censure proposte dai rimettenti, dirette a dimostrare che: a1) le situazioni delle coppie che possono porre rimedio alla causa di sterilità o infertilità mediante le differenti tecniche di PMA in esame sarebbero omologhe, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost.; a2) il divieto stabilito dal citato art. 4, comma 3, non sarebbe giustificato da esigenze di tutela di carattere psicologico del nascituro, basate su presunti, ed inesistenti, disturbi e sofferenze dello stesso, quando abbia un solo genitore biologico, potendo essere altrimenti tutelato l'interesse all'identità biologica, al fine di assicurare la cura di eventuali malattie; a3) le norme censurate sarebbero viziata da irragionevolezza sia "interna" (a causa dell'incoerenza tra mezzi e fini, conseguente al difetto di ogni ragionevole giustificazione del divieto in questione, che impedisce di conseguire la finalità della legge n. 40 del 2004, non diversamente da quanto ritenuto dalla Corte in relazione al profilo esaminato dalla sentenza n. 151 del 2009), sia "esterna", poiché l'istituto dell'adozione già rende ammissibile la discrasia tra genitorialità genetica e legittima; le coppie sarebbero irragionevolmente discriminate in base alla situazione patrimoniale, dal momento che quelle abbienti possono fare ricorso alla PMA di tipo eterologo all'estero, risultando in tal modo alimentato una sorta di "turismo procreativo"; a4) studi scientifici avrebbero dimostrato che il difetto di parentela genetica non compromette lo sviluppo del bambino (risultando, quindi, confortate le censure riferite all'art. 31 Cost.), avendo la sentenza n. 151 del 2009 fatto emergere un valore costituzionale nuovo, costituito dalle «esigenze della procreazione»; a5) il divieto assoluto stabilito dal citato art. 4, comma 3, comprometterebbe l'integrità psichica delle coppie con più gravi problemi di sterilità o infertilità, in violazione dell'art. 32 Cost., e la disciplina in esame non garantirebbe alle stesse il proprio diritto all'identità ed autodeterminazione, espresso dal principio personalistico dell'art. 2 Cost., nella configurazione offertane dalla sentenza n. 138 del 2010; la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. sarebbe chiaramente dimostrata dalla sentenza della Prima Sezione della Corte di Strasburgo 1° aprile 2010 S.H. ed altri c. Austria, correttamente richiamata da entrambi i rimettenti, sostenendo - nell'atto relativo al giudizio promosso dal Tribunale di Catania - che sussisterebbe l'obbligo di conformarsi a detta pronuncia, soprattutto qualora fosse confermata dalla Grande Camera;

che nel giudizio promosso dal Tribunale di Firenze si sono costituite, con un unico atto, l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, l'Associazione Amica Cicogna Onlus, l'Associazione Cerco un bimbo, nonché, con separato atto, l'Associazione Liberididdecidere, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, intervenute nel processo principale, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale;

che nel giudizio promosso dal Tribunale di Catania si sono costituite, con distinti atti, la UMR, nonché, le associazioni Sos Infertilità O.N.L.U.S., HERA O.N.L.U.S. e Menopausa precoce, in persona dei legali rappresentanti (queste ultime intervenute nel processo *a quo*), chiedendo l'accoglimento delle questioni;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate;

che, a suo avviso, la questione sollevata dal Tribunale di Firenze sarebbe inammissibile, per difetto di rilevanza, a causa «dell'omesso richiamo» (e cioè della mancata censura) degli artt. 9, commi 1 e 3, e 12, commi 1 e 9, della legge n. 40 del 2004; tutte le questioni sarebbero, inoltre, inammissibili, in quanto: i rimettenti avrebbero affermato la praticabilità della PMA di tipo eterologo, senza esplicitare «l'elemento fondamentale attinente alle modalità di reperimento dei gameti» (ovvero «degli ovociti») da «utilizzare per la fecondazione eterologa», restando in tal modo «non specificata, assolutamente vaga e indeterminata la modalità di esecuzione dell'obbligazione»; il settore della procreazione richiede



una disciplina frutto di «un'alta mediazione, un'attenta prudente composizione dei conflitti di interesse», all'esito di una «delicata opera di bilanciamento dei valori costituzionali» in gioco, e la legge n. 40 del 2004 sarebbe riconducibile alle leggi ordinarie «la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione» e «creerebbe incalcolabili vuoti normativi e rilevanti questioni per la tutela dei soggetti coinvolti», in difetto di una disciplina dei molteplici profili che necessitano di una specifica regolamentazione;

che, secondo l'Avvocatura generale, le questioni non sarebbero fondate, poiché la suindicata sentenza della Corte di Strasburgo, richiamata dai rimettenti a conforto delle censure, concernerebbe una legge della Repubblica d'Austria, censurata per profili non riferibili alle norme in esame, spettando, inoltre, agli Stati membri della Convenzione un ampio margine di apprezzamento nella materia in esame e sussistendo l'esigenza che questi emanino norme «con equilibrio, favorendo la protezione dei diritti e dell'interesse dei bambini e del diritto alla salute delle persone coinvolte»;

che, ad avviso dell'interveniente, la *ratio* del divieto stabilito dal citato art. 4, comma 3, sarebbe identificabile nell'intento di evitare il ricorso ad una tecnica che può incidere negativamente sull'equilibrio personale e familiare, a causa della mancanza di un rapporto biologico tra figlio e genitore, e di favorire il concepimento all'interno della coppia, in virtù di una scelta non irragionevole ed incensurabile, riconducibile alla discrezionalità spettante al legislatore ordinario, il quale ha stabilito una disciplina che tiene conto dei progressi della scienza medica, ma è preordinata anche a tutelare il diritto all'identità biologica del nascituro e gli interessi dello stesso, senza che, in contrario, possa essere richiamato l'istituto dell'adozione, preordinato alla tutela del minore che, orfano o abbandonato, è accolto in una famiglia in grado di assicurargli benessere affettivo e materiale;

che nei giudizi conseguenti alle ordinanze di rimessione del Tribunale di Firenze e del Tribunale di Catania è intervenuta l'Associazione UDI, Unione donne italiane, in persona del legale rappresentante, deducendo di «ritenersi legittimata ad intervenire», chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, ma rinunciando successivamente a detti interventi, con atti depositati a mezzo posta il 16 febbraio 2012 e notificati alle parti ed all'interveniente;

che nel giudizio promosso dal Tribunale di Catania è intervenuto il Movimento per la vita italiano, federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia (M.P.V.), in persona del legale rappresentante, il quale non è parte del processo principale, ma sostiene che, alla luce degli obiettivi fissati nel proprio statuto ed in considerazione della asserita peculiarità del processo, determinata dalla sostanziale assenza di contraddittorio, in quanto il convenuto non si è opposto alla domanda degli attori, sarebbe titolare di un interesse idoneo a legittimarlo all'intervento e, nel merito, svolge ampie argomentazioni per dimostrare l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza delle questioni;

che nel giudizio promosso dal Tribunale di Milano sono, altresì, intervenuti S.B. ed F.B., nonché, con un unico atto, l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, l'Associazione Amica Cicogna Onlus, l'Associazione Cerco un bimbo e l'Associazione Liberididecidere, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, parti del processo principale davanti al Tribunale di Firenze nel quale è stata pronunciata la suindicata ordinanza di rimessione, che hanno chiesto l'accoglimento delle questioni e, in particolare, dette associazioni hanno sostenuto di essere legittimate all'intervento anche in considerazione dell'attività svolta e dei loro scopi statutari;

che, in prossimità dell'udienza pubblica, nel giudizio promosso dal Tribunale di Firenze, hanno depositato memorie di contenuto in larga misura coincidente S.B. ed F.B., nonché l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, l'Associazione Amica Cicogna Onlus, l'Associazione Cerco un bimbo (con un unico atto) e l'Associazione Liberididecidere, insistendo per l'accoglimento delle conclusioni svolte negli atti di costituzione;

che le parti contestano le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo che il d.lgs. n. 191 del 2007, il d.lgs. n. 16 del 2010 ed alcune circolari ed ordinanze del Ministro della sanità emanate anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 40 del 2004, conterebbero disposizioni e direttive dalle quali desumere la disciplina della PMA di tipo eterologo, qualora sia accolta la questione di legittimità costituzionale;

che, inoltre, dopo avere ribadito ed ulteriormente sviluppato le argomentazioni svolte negli atti di costituzione, deducono che la sopravvenuta sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo del 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria, benché abbia rimeditato il principio enunciato dalla Prima sezione della Corte con la sentenza del 1° aprile 2010, non influirebbe sulla fondatezza delle censure, in quanto concerne la disciplina della PMA vigente nella Repubblica d'Austria, differente da quella stabilita dalla legge n. 40 del 2004, e che, comunque, sarebbe stata esaminata in riferimento alla situazione esistente dal 1999, quindi, sarebbe priva di «valore generale ed attuale», non avrebbe pregiudicato la soluzione che gli Stati possono offrire alla questione in esame e «più che una presa di posizione a favore del divieto di eterologa», la sentenza «delega totalmente i paesi a decidere in modo esclusivo su questioni di tale rilevanza»;

che nei giudizi promossi dal Tribunale di Catania e dal Tribunale di Milano, in prossimità dell'udienza pubblica, i ricorrenti nel processo principale hanno presentato distinte memorie, di contenuto sostanzialmente identico, contestando le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri ed insistendo per l'accoglimento delle conclusioni formulate negli atti di costituzione;



che, inoltre, le parti approfondiscono diffusamente la citata sentenza dalla Grande Camera della Corte di Strasburgo del 3 novembre 2011, deducendo che i giudici europei non avrebbero negato la sindacabilità delle scelte operate dai legislatori nazionali in tema di PMA, benché questi abbiano al riguardo «un ampio margine di apprezzamento», sottolineando un profilo di contraddittorietà che, a loro avviso, caratterizzerebbe la pronuncia, poiché ha stigmatizzato che il legislatore austriaco non ha tenuto conto dell'evoluzione scientifica e del monito rivoltogli dal Giudice costituzionale austriaco, ma ha poi negato la denunciata violazione della CEDU, e, quindi, svolgono ampie argomentazioni per dimostrare che detta sentenza non permetterebbe di escludere la fondatezza delle censure svolte dai rimettenti sulla scorta della precedente pronuncia della Corte EDU;

che nel giudizio promosso dal Tribunale di Catania, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria la UMR che, dopo avere contestato le eccezioni dell'Avvocatura generale e l'ammissibilità dell'intervento del Movimento per la vita italiano, federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia (M.P.V.), ribadisce la tesi svolta nell'atto di costituzione ed anch'essa approfondisce l'incidenza sulle questioni della citata sentenza della Grande Camera della Corte EDU, esponendo gli argomenti in virtù dei quali, a suo avviso, la stessa «non appare idonea a ribaltare le considerazioni di merito sulle quali si fondava» la pronuncia del 2010, richiamata dal rimettente a conforto delle sollevate questioni di legittimità costituzionale;

che nel giudizio promosso dal Tribunale di Milano, in prossimità dell'udienza pubblica, hanno depositato memorie gli intervenienti S.B. ed F.B., nonché l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, l'Associazione Amica Cicogna Onlus, l'Associazione Cerco un bimbo e l'Associazione Liberididecidere (con un unico atto), facendo propri gli argomenti svolti nella memoria depositata in detto giudizio dai ricorrenti nel processo principale, sopra sintetizzata;

che in tutti i giudizi l'Avvocatura generale ha depositato memorie di contenuto sostanzialmente coincidente, insistendo per l'inammissibilità e, comunque, per l'infondatezza delle questioni, reiterando le argomentazioni svolte negli atti di intervento e deducendo che le censure, in larga misura, erano basate sulla sentenza della Prima Sezione della Corte EDU del 1° aprile 2010, S.H. e altri c. Austria, rimeditata dalla Grande Camera, con la sentenza del 3 novembre 2011, la quale, quindi, incide sulla fondatezza delle stesse, alla luce del vincolo interpretativo che, secondo la giurisprudenza costituzionale, connota le pronunce del giudice europeo;

che, infine, con atto depositato il 21 maggio 2012, nel giudizio promosso dal Tribunale di Firenze, è intervenuto il WARM (World Association of Reproductive Medicine), chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale anche in riferimento a parametri non evocati dal rimettente.

Considerato che il Tribunale ordinario di Firenze, il Tribunale ordinario di Catania ed il Tribunale ordinario di Milano, con ordinanze del 6 settembre, del 21 ottobre 2010 e del 2 febbraio 2011, hanno sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo comma, e 3 della Costituzione - in relazione agli articoli 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 -, nonché agli articoli 2, 3, 31 e 32 della Costituzione (la seconda e la terza ordinanza) ed all'articolo 29 della Costituzione (la terza ordinanza), questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) (tutte le ordinanze), e degli articoli 9, commi 1 e 3, limitatamente all'inciso «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3», e 12, comma 1, di detta legge (la seconda e la terza ordinanza);

che, preliminarmente, va ribadito quanto statuito con l'ordinanza della quale è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, in ordine alla disposta riunione dei giudizi (aventi ad oggetto, in parte, le stesse norme, censurate in relazione a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti) ed all'inammissibilità degli interventi: del WARM (World Association of Reproductive Medicine) nel giudizio promosso dal Tribunale di Firenze, perché tardivo, essendo stato il relativo atto depositato oltre il termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; del Movimento per la vita italiano, federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia (M.P.V.), nel giudizio promosso dal Tribunale di Catania, nonché dell'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, dell'Associazione Amica Cicogna Onlus, dell'Associazione Cerco un bimbo, dell'Associazione Liberididecidere e di S.B. ed F.B. nel giudizio promosso dal Tribunale di Milano, poiché non sono parti dei processi principali, né portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura, essendo altresì irrilevante - ai fini dell'ammissibilità degli interventi dalle citate associazioni e di S.B. ed F.B. - l'assunzione della qualità di parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di remissione, nel quale sia stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale, occorrendo, inoltre, dare atto che l'UDI ha rinunciato agli interventi nei giudizi promossi dal Tribunale di Firenze e dal Tribunale di Catania;



che, ancora in linea preliminare, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale può essere sollevata in sede cautelare, qualora il giudice non abbia provveduto sulla domanda (come accaduto nella specie), ovvero quando abbia concesso la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere del quale il giudice fruisce in tale sede (*ex plurimis*, sentenza n. 151 del 2009; ordinanza n. 307 del 2011) e, quindi, sotto questo profilo, le questioni sono ammissibili;

che l'eccezione di inammissibilità per irrilevanza della questione sollevata dal Tribunale di Firenze, proposta dall'Avvocatura generale sul rilievo che il rimettente non avrebbe censurato gli artt. 9, commi 1 e 3, e 12, commi 1 e 8, della legge n. 40 del 2004, non è fondata, poiché la norma della quale il rimettente deve fare applicazione nel processo principale è soltanto il citato art. 4, comma 3, mentre la mancata considerazione di quelle ulteriori norme richiamate dall'interveniente neppure influisce sulla correttezza della ricostruzione del quadro normativo di riferimento;

che del pari non sono fondate le ulteriori eccezioni di inammissibilità proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri, deducendo che i rimettenti non avrebbero specificato le modalità di esecuzione della tecnica di procreazione alla quale intendono accedere i ricorrenti dei processi principali, mentre la procreazione medicalmente assistita richiederebbe una disciplina frutto di «un'alta mediazione» e di una «delicata opera di bilanciamento dei valori costituzionali», poiché la legge n. 40 del 2004 sarebbe riconducibile nel novero delle leggi ordinarie «la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione» e «creerebbe incalcolabili vuoti normativi e rilevanti questioni per la tutela dei soggetti coinvolti»;

che, in particolare, in ordine a tali eccezioni, va anzitutto confermato che la legge n. 40 del 2004 costituisce la «prima legislazione organica relativa ad un delicato settore (...) che indubbiamente coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa» e deve ritenersi «costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 45 del 2005), ma, *in parte qua*, non ha contenuto costituzionalmente vincolato e questa Corte ha, infatti, dichiarato ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 4, comma 3, di detta legge, in quanto l'eventuale accoglimento della proposta referendaria non era «suscettibile di far venir meno un livello minimo di tutela costituzionalmente necessario, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria» (sentenza n. 49 del 2005);

che, superati i suindicati profili preliminari, va osservato che tutti i rimettenti sollevano anzitutto questione di legittimità costituzionale delle norme dianzi indicate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU, e, dopo avere sintetizzato la giurisprudenza di questa Corte in ordine al rapporto tra norme interne e norme della Convenzione, premettono che devono applicare queste ultime «nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo» con la sentenza della Prima Sezione del 1° aprile 2010, S.H. e altri c. Austria (ordinanza r.o. n. 19 del 2011); inoltre, che, «stante la portata della pronuncia della CEDU, si pone, allora, un serio problema di costituzionalità» delle disposizioni censurate (ordinanza r.o. n. 34 del 2011), spettando a questa Corte «il compito di verificare che detto contrasto sussista» rispetto «alla norma convenzionale, nella lettura datane» dal giudice europeo (ordinanza r.o. n. 163 del 2011);

che, a conforto delle censure, i giudici a quibus riportano ampi brani di detta pronuncia, per sostenere che le norme censurate violerebbero il suindicato parametro costituzionale, dato che, secondo la Corte di Strasburgo, nonostante l'ampio margine di discrezionalità spettante agli Stati nella materia in esame, qualora sia stabilita una disciplina della PMA, la relativa regolamentazione deve essere coerente e considerare adeguatamente i differenti interessi coinvolti, in accordo con gli obblighi derivanti dalla Convenzione, con conseguente irragionevolezza del divieto assoluto delle tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo e violazione degli artt. 8 e 14 della CEDU, dal momento che esso non sarebbe l'unico mezzo possibile per evitare il rischio di sfruttamento delle donne e di abuso di tali tecniche e per impedire parentele atipiche, non costituendo il diritto del bambino a conoscere la sua discendenza effettiva un diritto assoluto;

che, successivamente a tutte le ordinanze di rimessione, la Grande Camera della Corte di Strasburgo - alla quale, ai sensi dell'art. 43 della CEDU, è stato deferito il caso deciso dalla Prima Sezione - con la sentenza del 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria, si è pronunciata diversamente sul principio enunciato con la sentenza richiamata dai rimettenti per identificare il contenuto delle norme della CEDU ritenute lese dalle disposizioni censurate;

che la sentenza della Grande Camera, dopo avere osservato, tra l'altro, che ad essa non spetta «considerare se il divieto della donazione di sperma e ovuli in questione sarebbe o meno giustificato dalla Convenzione», ma spetta, invece, decidere «se tali divieti fossero giustificati», ha affermato che «il legislatore austriaco non ha all'epoca ecceduto il margine di discrezionalità concessogli né per quanto riguarda il divieto di donazione di ovuli ai fini della procreazione artificiale né per quanto riguarda il divieto di donazione di sperma per la fecondazione in vitro» ed ha escluso la denunciata violazione dell'art. 8 della Convenzione, reputando che non vi fosse «alcuna ragione di esaminare separatamente i medesimi fatti dal punto di vista dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 della Convenzione»;



che la sopravvenienza della sentenza della Grande Camera impone di ricordare che la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la questione dell'eventuale contrasto della disposizione interna con la norme della CEDU va risolta, per quanto qui interessa, in base al principio in virtù del quale il giudice comune, al fine di verificarne la sussistenza, deve avere riguardo alle «norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo» (tra le molte, sentenza n. 236 del 2011, richiamando le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 e tutte le successive pronunce che hanno ribadito detto orientamento), «specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione» (da ultimo, sentenza n. 78 del 2012), poiché il «contenuto della Convenzione (e degli obblighi che da essa derivano) è essenzialmente quello che si trae dalla giurisprudenza che nel corso degli anni essa ha elaborato» (per tutte, sentenze n. 311 del 2009 e n. 236 del 2011), occorrendo rispettare «la sostanza» di tale giurisprudenza, «con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi» (*ex plurimis*, sentenze n. 236 del 2011 e n. 317 del 2009), ferma la verifica, spettante a questa Corte, della «compatibilità della norma CEDU, nell'interpretazione del giudice cui tale compito è stato espressamente attribuito dagli Stati membri, con le pertinenti norme della Costituzione» (sentenza n. 349 del 2007; analogamente, tra le più recenti, sentenze n. 113 e n. 303 del 2011);

che, inoltre, secondo la giurisprudenza costituzionale, deve essere ordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché questi proceda ad un rinnovato esame dei termini della questione, qualora all'ordinanza di rimessione sopravvenga una modificazione della norma costituzionale invocata come parametro di giudizio (tra le tante, ordinanze n. 14, n. 76, n. 96, n. 117, n. 165, n. 230 e n. 386 del 2002), ovvero della disposizione che integra il parametro costituzionale (per tutte, ordinanze n. 516 del 2002 e n. 216 del 2003), oppure qualora il quadro normativo subisca considerevoli modifiche, pur restando immutata la disposizione censurata (tra le tante, ordinanza n. 378 del 2008);

che, alla luce di siffatti principi, la diversa pronuncia della Grande Camera in ordine all'interpretazione accolta dalla sentenza della Prima Sezione, espressamente richiamata dai rimettenti - operata all'interno dello stesso giudizio nel quale è stata resa quest'ultima pronuncia - incide sul significato delle norme convenzionali considerate dai giudici a quibus e costituisce un novum che influisce direttamente sulla questione di legittimità costituzionale così come proposta;

che siffatta conclusione si impone: in primo luogo, perché costituisce l'ineludibile corollario logico-giuridico della configurazione offerta da questa Corte in ordine al valore ed all'efficacia delle sentenze del giudice europeo nell'interpretazione delle norme della CEDU che, come sopra precisato, i rimettenti hanno correttamente considerato, al fine di formulare le censure in esame; in secondo luogo, in quanto una valutazione dell'incidenza sulle questioni di legittimità costituzionale del novum costituito dalla sentenza della Grande Camera (la cui rilevanza è, peraltro, resa palese anche dall'approfondita lettura, significativamente divergente, offertane dalle parti nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica) svolta per la prima volta da questa Corte, senza che su di essa abbiano potuto interloquire i giudici a quibus, comporterebbe un'alterazione dello schema dell'incidentalità del giudizio di costituzionalità, spettando anzitutto ai rimettenti accertare, alla luce della nuova esegesi fornita dalla Corte di Strasburgo, se ed entro quali termini permanga il denunciato contrasto;

che l'imprescindibilità di tale conclusione, in relazione all'ordinanza di rimessione del Tribunale di Firenze, è resa palese dalla constatazione che questo ha sollevato questione di legittimità costituzionale esclusivamente in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., limitandosi ad osservare, in ordine all'ulteriore parametro costituzionale evocato, che «le stesse considerazioni esposte dalla Corte EDU in ordine alla irragionevolezza della norma in questione paiono pertinenti per il rilievo della questione di legittimità costituzionale anche sotto il profilo dell'art. 3 Cost.»;

che, inoltre, essa si impone anche in ordine ai restanti provvedimenti di rimessione, poiché i giudici a quibus non solo hanno proposto la questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 117, primo comma, Cost. in linea preliminare rispetto alle altre pure sollevate, ma hanno altresì ripetutamente richiamato la suindicata sentenza della Prima Sezione della Corte di Strasburgo, allo scopo di trarne argomenti a conforto delle censure proposte in relazione agli ulteriori parametri costituzionali;

che, in tal senso, sono, infatti, univocamente significative, tra le altre, le considerazioni svolte dal Tribunale di Catania, il quale, nel motivare la denunciata violazione degli artt. 3 e 31 Cost., ha espressamente invocato detta pronuncia, per sostenere che essa apporta «ulteriori e solidi argomenti a sostegno della violazione dell'art. 3 Cost., con riferimento alla violazione del principio di non discriminazione», deducendo, in relazione alla censura riferita all'art. 2 Cost., che la Corte europea «ha chiarito che occorre garantire, in quanto rientrante nel diritto al rispetto della vita privata e familiare tutelato dalla convenzione dei diritti dell'uomo, il diritto della coppia di scegliere di diventare genitori anche ricorrendo alle tecniche di fecondazione assistita»;

che, analogamente, nel censurare le norme in esame, il Tribunale di Milano: in riferimento all'art. 2 Cost., ha sottolineato che il «processo evolutivo» nell'interpretazione di detto parametro non può «prescindere da quanto affermato



nei principi della CEDU nei termini in cui gli stessi sono stati definiti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo», enfatizzando che quest'ultima, nella citata sentenza della Prima Sezione, «ha affermato - in sintesi - il diritto di identità e di autodeterminazione della coppia in ordine alla propria genitorialità», ritenuto «compromesso dal divieto di accesso ad un determinato tipo di fecondazione», sottolineando «che occorre garantire, in quanto appartenente al diritto al rispetto della vita privata e familiare tutelato dall'art. 8 della CEDU, il diritto della coppia di scegliere di diventare genitori anche ricorrendo alle tecniche di fecondazione assistita»; mentre in ordine alle censure proposte in relazione agli artt. 3 e 31 Cost., ha dedotto che detta pronuncia della Corte EDU «offre utili argomenti a sostegno della violazione dell'art. 3 della Costituzione, con riferimento alla violazione del principio di non discriminazione, poiché i motivi proposti dai giudici europei circa la violazione dell'art. 14 della CEDU possono essere contemporaneamente formulati nell'interpretazione dell'art. 3» Cost., sostenendo che essa ha «utilizzato argomentazioni traslabili *de plano* a fondamento della natura discriminatoria del divieto totale di fecondazione eterologa» e ritenendo, in conclusione, che «l'interpretazione delle norme costituzionali, applicate alla luce delle indicazioni offerte dalla Corte EDU» dimostrerebbe la «natura discriminatoria del divieto di fecondazione eterologa tra coppie sterili ed infertili a seconda del grado di sterilità o di infertilità evidenziato»;

che, pertanto, alla luce della sopravvenuta sentenza della Grande Camera del 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria, deve essere disposta la restituzione degli atti, affinché i rimettenti procedano ad un rinnovato esame dei termini delle questioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Firenze, al Tribunale ordinario di Catania e al Tribunale ordinario di Milano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120150



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 77

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 maggio 2012
(del Commissario dello Stato per la Regione siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie - Interventi contemplati in vari capitoli di spesa - Cofinanziamenti regionali di programmi comunitari del Piano Operativo 2007-2013 - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato ricorso all'indebitamento per interventi non riconducibili, in mancanza di una idonea, dettagliata e univoca documentazione, alla definizione di investimento prevista dal legislatore statale e come tali suscettibili di finanziamento - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Violazione dei principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 27 aprile 2012 (disegno di legge n. 898), Allegato 1, limitatamente agli interventi contemplati nei capitoli 776015 e 776016 (U.P.B. 3.2.2.6.3), 554201 e 554229 (U.P.B. 10.5.2.6.1), 550062 (U.P.B. 12.4.2.6.4), 546403 (U.P.B. 10.3.2.6.5), 746401 (U.P.B. 10.4.2.6.1), ed ai cofinanziamenti P.O. 2007-2013 FSE, FEASR e FEP.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, 117, comma terzo, e 119, comma sesto; legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, come modificato dall'art. 62, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 27 aprile 2012, ha approvato il disegno di legge n. 898 dal titolo «Autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie», pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il successivo 28 aprile 2012.

Si ritiene che il provvedimento legislativo testé approvato sia in contrasto con gli articoli 81, 4° comma, 117, 3° comma e 119, 6° comma della Costituzione in quanto autorizza il Ragioniere Generale della Regione ad effettuare operazioni finanziarie per investimenti non coerenti con quelli previsti dall'art. 3, comma 18 della legge n. 350 del 2003.

Il suddetto articolo, come modificato dall'articolo 62, comma 9 del d.l. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni in legge n. 133 del 2008, al comma 16 prevede che: «Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento».

Il successivo comma 17 definisce le operazioni finanziarie che costituiscono indebitamento.

Il comma 18 testualmente recita: «Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti, c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi con-



tenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio».

Queste prescrizioni, secondo quanto affermato da codesta Corte nella sentenza n. 70 del 2012 «costituiscono contemporaneamente norme di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione (in quanto servono a controllare l'indebitamento complessivo delle amministrazioni nell'ambito della cosiddetta finanza allargata, nonché il rispetto dei limiti interni alla disciplina dei prestiti pubblici) e principi di salvaguardia dell'equilibrio del bilancio ai sensi dell'art. 81, 4° comma della Costituzione».

Pertanto la loro mancata osservanza rende costituzionalmente illegittime le previsioni legislative regionali che se ne discostino.

Al riguardo codesta Corte nella sentenza n. 425 del 2004 ha avuto modo di affermare che l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale ma enuncia espressamente un vincolo — quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento — che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. E se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie hanno acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (*cf.* art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti (*cf.* sentenza n. 536 del 2002).

La finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della «finanza pubblica allargata» nei cui riguardi lo Stato aveva, e conserva, poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva, e può, chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei.

Codesta Corte ha altresì sancito che spetta alla legge dello Stato definire cosa si intende a questi fini per «indebitamento» e per «spese di investimento».

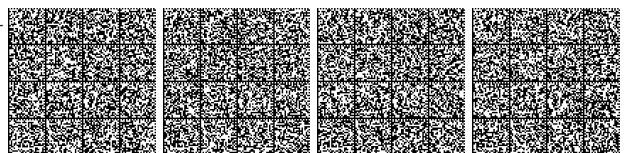
Non si tratta infatti di nozioni il cui contenuto si può determinare a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, ma si è in presenza di concetti che si fondano su principi della scienza economica, che non possono dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica.

Pertanto, le definizioni date dal legislatore nell'articolo 3 della legge n. 350/2003 derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale, cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione Europea nel controllare l'osservanza di tali limiti. La nozione adottata nella suddetta previsione legislativa appare, secondo quanto affermato da codesta Corte «estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa: comprende infatti ad esempio i trasferimenti in conto capitale destinati alla realizzazione degli investimenti di altri enti pubblici o gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica».

Ciò posto è chiaro che non è ammissibile che ogni ente, e così come ogni regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di investimento oppure riconduca alle definizioni date dal legislatore statale fattispecie in concreto difformi e non omogenee, come avviene nel caso in specie.

Invero, il legislatore statale confortato dalla giurisprudenza di Codesta Corte, nel recepire la nozione di investimento elaborata dalla contabilità pubblica, ha scelto di considerare tale esclusivamente quella spesa da cui deriva un accrescimento «diretto» del patrimonio dell'ente pubblico che la sostiene. In proposito va rilevato che non è un caso che nella Costituzione la limitazione dell'indebitamento alle spese di investimento è collocata nell'ambito della disposizione che attribuisce agli enti un proprio patrimonio (art. 119) ponendo in tal modo un nesso inscindibile, ed immediatamente significativo, tra quest'ultimo e gli investimenti. Per il legislatore costituente sono infatti inquadrabili nella nozione di investimento soltanto, ed esclusivamente, quegli interventi che generano un incremento patrimoniale per l'ente, un aumento del valore del patrimonio.

L'investimento finanziario dovrebbe, infatti, a rigore generare maggiori entrate (derivanti a seconda dell'intervento finanziario, dalle tariffe per l'uso delle infrastrutture ovvero dai flussi di ritorno causati dal plusvalore conseguito dall'ente), entrate che consentirebbero di pagare il servizio del debito senza aggravii di tassazione per le generazioni future.



Inoltre l'applicazione coerente e rigorosa delle disposizioni in questione consente di evitare, anche sul piano politico, istituzionale ed amministrativo, che la sfera di operatività degli enti sia compressa in ragione degli oneri del previsto contratto di mutuo per finanziare interventi non produttivi di utilità economica che rendono irrazionale la traslazione cronologica della spesa sulle generazioni future compromettendo durevolmente il necessario equilibrio fra entrate ed uscite.

E proprio alla luce di queste considerazioni codesta Corte nella prima citata sentenza n. 425 del 2004 ha escluso che possano farsi rientrare nella nozione di investimento, come definita dal comma 18 della legge 350 del 2003, non solo le erogazioni a favore di privati, sia pur effettuate per favorirne gli investimenti, in quanto le stesse non concorrono ad accrescere il patrimonio pubblico nel suo complesso, ma anche, le forme di cofinanziamento regionale di programmi comunitari «che di per sé possono attenersi a tipologie di spesa assai diverse fra di loro, non necessariamente definibili come investimenti secondo il criterio predetto».

Orbene un primo profilo di censura del provvedimento legislativo in questione verte per l'appunto sul previsto ricorso all'indebitamento per cofinanziare la quota a carico della Regione del Piano Operativo 2007/2013 per l'ammon-tare complessivo di 66.927 migliaia di euro per l'anno in corso per 69.975 migliaia di euro per l'esercizio 2013.

L'estrema genericità dell'autorizzazione contenuta nell'allegato e la conseguente mancata dimostrazione del rispetto dell'art. 3 comma 18 della legge n. 350/2003 rende necessario sottoporre al vaglio di codesta Corte la legge nella parte *de qua*.

Inoltre è a priori escluso che si possa ricorrere al mutuo per finanziare la quota regionale degli interventi a valere sul fondo sociale europeo (FSE), in quanto quest'ultimo è rivolto a realizzare misure in favore dell'occupazione e del mercato del lavoro, difficilmente riconducibili alle tipologie di investimento di cui alla sopracitata normativa.

Nonostante siano stati formalmente richiesti utili elementi cognitivi all'amministrazione regionale, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. n. 488/1969, la stessa non ha fornito (all.1) validi elementi chiarificatori sulle tipologie della spesa finanziate con i fondi strutturali europei.

Analoga necessità si avverte per gli interventi contemplati nei capitoli 546403, 550062, 554229, 554201, 776015, 776016 e 746401.

Nell'allegato alla legge in esame, in ossequio a quanto richiesto da codesta Corte nella recente sentenza n. 70 del 2012, sono riportate le U.P.B. per i capitoli di spesa relativi agli investimenti che si intendono finanziare a dimo-strazione del rispetto dei principi posti dal più volte citato art. 3 della legge n. 350/2003 ai fini del ricorso all'indebitamento.

L'indicazione dei capitoli non è tuttavia sufficiente ad assicurare che il disposto ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce, così come richiesto da codesta ecc.ma Corte, «il dettaglio delle tipologie di investi-mento in concreto programmate» (punto 3.1 in diritto sent. 70/2012).

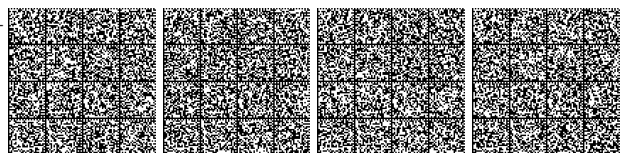
Poiché nella relazione tecnica al disegno di legge 801 «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale», di cui il deliberato legislativo in esame costituisce parte integrante, sono assenti le indicazioni specifiche delle opere che si intendono realizzare, non resta che fare riferimento alla denominazione dei capitoli di spesa elencati, nonché alle relative leggi sostanziali che ne hanno autorizzato l'iscrizione in bilancio.

Orbene, dalla lettura della denominazione del capitolo 554201 per il quale è previsto il ricorso all'indebitamento nell'esercizio 2013 per 170 milioni di euro, emerge che le risorse stanziare sono destinate alla ricostituzione dei boschi deteriorati e distrutti da incendi, appartenenti non solo al demanio regionale ma anche a quelli a qualsiasi titolo nella disponibilità dell'Azienda regionale foreste demaniali. Pertanto, in ipotesi, ben potrebbero essere svolti interventi di rimboschimento e miglioramento fondiario anche in favore di terreni non appartenenti al patrimonio pubblico in evi-dente contrasto con' quanto richiesto dall'art. 3 della legge n. 350/2003.

Inoltre le ulteriori opere finanziabili «piccole opere di bonifica connesse, risarcimenti cure colturali e recinzioni» pur se riconducibili in astratto alla categoria delle spese in conto capitale, non appaiono assumere i connotati della comune nozione di investimento. Ovverossia e più semplicemente, non appaiono poter essere ricomprese tout court nell'ambito della categoria delle opere di manutenzione straordinaria giacché gli investimenti finanziabili sembrerebbero assicurare piuttosto la conservazione in buono stato dei beni.

Non secondaria è inoltre la considerazione che tali opere, di norma, sono eseguite dall'amministrazione regio-nale in economia, come riconosciuto dalla stessa nei chiarimenti forniti con l'allegata nota, avvalendosi direttamente delle prestazioni di circa 27.000 operai stagionali, che fruiscono delle c.d. garanzie occupazionali previste dalla l.r. n. 16/1996, legge questa puntualmente riportata nel nomenclatore del capitolo di spesa.

Proprio il prevalente ricorso alla procedura di amministrazione diretta ed il rinvio fatto nei chiarimenti forniti dall'amministrazione regionale alla recente l.r. 24/2012 induce a ritenere che si tratti di lavori di mera manutenzione forestale.



Al riguardo si rammenta che l'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nella determinazione n. 9 del 2001, nell'escludere dalla generale limitazione di importo per i lavori in economia quelli agricoli-forestali, ebbe a rilevare che gli stessi non attengono ad opere realizzate né ad impianti ma, piuttosto, si concretano in interventi che fanno rimanere salve le situazioni naturali trattandosi di opere di mera manutenzione forestale.

Ed invero lo stesso legislatore al comma 2 dell'art. 1 della l.r. n. 24/2012 dal titolo «lavori in economia nel settore forestale» rinvia, nel caso in cui si debbano realizzare o mantenere opere o impianti, alla norma generale del Codice degli Appalti in tema di affidamento dei lavori.

Orbene, nei chiarimenti forniti l'amministrazione regionale ha tenuto a «sottolineare» che gli interventi di forestazione (ed anche di meccanizzazione) «sono effettuati dalle rispettive amministrazioni prevalentemente con le procedure di amministrazione diretta» con ciò implicitamente confermando che si è in presenza di opere di mera manutenzione forestale.

Al riguardo, si può quindi legittimamente ipotizzare che si intendono finanziare interventi di carattere generico in base ad un programma manutentivo, finalizzato alla conservazione del bene, e che il ricorso all'indebitamento consente di acquisire una provvista finanziaria da utilizzare nell'arco dell'anno.

Nella fattispecie, ai fini del rispetto dei principi posti dal legislatore statale, non rileva la distinzione tra spesa di investimento o spesa in conto capitale o corrente, tra manutenzione straordinaria ed ordinaria, quanto piuttosto l'ammissibilità stessa dell'indebitamento che dalla legge *de qua* verrebbe autorizzato senza conoscere la natura della spesa, quasi una sorta di sottoscrizione in bianco senza cognizione in concreto della destinazione del debito per finalità produttive o di arricchimento patrimoniale o per spese correnti, illegittime in quanto tali.

Infine determinante è la considerazione che l'intervento in questione, così come quello previsto dal capitolo 554229, è stato inserito dal legislatore nella tipologia della lett. b) del comma 18 dell'art. 3 della legge n. 350/2003 ovverossia «costruzione, demolizione, ristrutturazione, recupero e manutenzione straordinaria di opere e di impianti».

Orbene, nonostante sia stato formalmente richiesto all'amministrazione regionale di indicare le opere e gli impianti destinatari degli interventi di cui sopra, la stessa ha elencato una serie di attività, tutte riconducibili alla manutenzione, salvaguardia e vigilanza del territorio boschivo ma ha omissso il dovuto riferimento alle opere ed impianti posto a sostegno dell'inserimento degli investimenti in questione nella cennata lett. b) del comma 18.

Medesime considerazioni vanno svolte per il capitolo 554229 le cui disponibilità dovrebbero finanziare indistintamente «interventi per la rinaturalizzazione del territorio, tutela della diversità biologica e valorizzazione della dimensione sociale turistica e culturale delle foreste».

Dai chiarimenti forniti si evince che si tratta di interventi per i quali la Regione aveva richiesto di utilizzare i fondi FAS e che, in mancanza dei relativi trasferimenti da parte dello Stato, li ha posti a proprio carico finanziandoli con il ricorso al mercato.

La maggior parte degli interventi, per stessa ammissione dei competenti organi regionali, come prima rilevato, sono diretti alla salvaguardia e vigilanza del territorio boschivo.

In assenza di una precisa ed univoca attestazione riguardo alle tipologie di interventi previsti, e quindi nell'impossibilità di verificare se gli stessi siano riconducibili o meno nel concreto alla definizione di investimento posta dal legislatore statale, non ci si può esimere dal sottoporre al vaglio di codesta Corte la parte *de qua* della legge.

Le stesse censure vanno rivolte per gli «interventi» di cui al capitolo 550062 anch'esso inserito dal legislatore nella categoria di cui alla lett. b) del comma 18 dell'art. 3 della legge n. 350/2003 «costruzioni, demolizione, ristrutturazione, recupero e manutenzione straordinaria di opere ed impianti». La denominazione del capitolo è infatti «interventi per la prevenzione ed il controllo degli incendi boschivi nonché interventi di tipo conservativo e per l'utilizzo delle tecnologie innovative per la difesa dell'ambiente».

Sembrerebbe invero che non si sia in presenza di opere esclusivamente volte ad incrementare il valore patrimoniale di un'opera e/o impianto pubblico bensì nel campo dell'istituzionale attività volta ad evitare il danneggiamento e il depauperamento del patrimonio boschivo stesso (prevenzione e controllo degli incendi), così come peraltro confermato nei chiarimenti forniti dall'amministrazione regionale.

In assenza di certezze circa l'utilizzo dell'indebitamento per finanziare opere riconducibili al più volte citato art. 3, comma 18 legge n. 350/2003 si ritiene necessario sottoporre al vaglio di codesta Corte la parte *de qua* della legge.

Anche gli interventi previsti dal capitolo 546403 «somme da trasferire all'Ente di Sviluppo Agricolo per la campagna di meccanizzazione agricola», per i quali sono destinati 12.072 migliaia di euro, non appaiono riconducibili alle definizioni di investimento.

Dalle leggi riportate nel nomenclatore del capitolo emerge che il trasferimento di risorse all'Ente di Sviluppo Agricolo è destinato a finanziare l'utilizzo da parte del predetto ente di personale operaio precario, cui la l.r. n. 4/2006



all'art. 2 ha assicurato garanzie occupazionali per 179 giornate lavorative. I lavoratori in questione sono utilizzati per lo svolgimento della campagna di meccanizzazione agricola, di cui alla l.r. n. 51/1950, consistente nel fornire prestazioni con le macchine agricole di proprietà dell'ente sia per conto terzi sia in favore di associazioni di piccoli e medi coltivatori diretti.

Peraltro a seguito dell'avvio della procedura di infrazione ex art. 93 par. 2 del Trattato CE avverso la cennata disposizione e le successive leggi di rifinanziamento (*ex plurimis* L.R. n. 16/1998) il personale operaio in questione ed i mezzi tecnici possono essere anche utilizzati da amministrazioni comunali e provinciali che ne facciano richiesta oltre che dall'amministrazione regionale delle foreste.

L'art. 1 della cennata l. r. n. 16/1998 prevedeva inoltre che il servizio di meccanizzazione agricola dovesse essere riorganizzato da parte dell'ESA, entro un biennio, secondo i principi di efficienza, efficacia ed economicità di gestione e prioritariamente con la revisione delle relative tariffe in modo da assicurare la copertura minima del 40% della spesa.

Tale obiettivo a tutt'oggi, tuttavia, non sarebbe stato raggiunto tant'è che il legislatore, con l'articolo 19 del ddl 732 dal titolo «Interventi per lo sviluppo dell'agricoltura e della pesca. Norme in materia di artigianato, cooperazione e commercio. Variazioni di bilancio» approvato dall'Assemblea siciliana il 9 novembre 2011 (ed impugnato dallo scrivente innanzi a codesta Corte per violazione dell'art. 97 della Costituzione il successivo 17 novembre 2011), aveva proposto il differimento del termine per la riorganizzazione del servizio in questione al 2013.

È di tutta evidenza che l'intervento di cui trattasi non assume connotati tali da poterlo qualificare come investimento finanziabile con l'indebitamento e che, pertanto, lo stesso rende conseguentemente illegittima la legge nella parte *de qua*; d'altronde la stessa amministrazione regionale, nel chiarire gli interventi finanziabili con il ricorso all'indebitamento, include anche opere quali «lo scerbamento della vegetazione presente nelle strade» che non sono riconducibili alla comune nozione di investimento.

Sostanzialmente per le medesime ragioni non ci si può esimere dal sottoporre all'esame di codesta Corte anche gli interventi di cui ai capitoli 776015, 776016 e 746401.

I capitoli contemplano nelle rispettive denominazioni anche interventi inequivocabili di parte corrente non suscettibili di finanziamento con il ricorso all'indebitamento.

Per espressa ammissione dell'amministrazione regionale negli allegati chiarimenti «gli interventi finanziabili con le risorse di cui ai capitoli 776015 e 776016 si riferiscono prevalentemente ad interventi di somma urgenza per lavori di conservazione, restauro, manutenzione e valorizzazione di monumenti e siti archeologici, nonché per la tutela, la custodia e la manutenzione, la conservazione ed il restauro di beni monumentali naturalistici ed ambientali.

Non viene, invero, esplicitato se gli interventi di manutenzione siano ordinari o straordinari cioè se gli stessi apportino miglioramenti di rilievo ai beni patrimoniali che superano di gran lunga quelli richiesti per conservarli in buono stato o, piuttosto, si limitano al mantenimento della loro funzionalità o alla conservazione degli stessi.

Invero l'asserito finanziamento di lavori di «somma urgenza» (cagionati dal verificarsi di eventi eccezionali o imprevedibili) per le opere realizzate appare di difficile riconduzione alla nozione di investimento.

Si sarebbe infatti in presenza di interventi rapidi di ripristino dell'efficienza del bene messo in discussione da eventi imprevedibili, eseguiti in via straordinaria dal mero punto di vista temporale e procedurale, derogando alle normali procedure amministrativo-contabili.

Questi lavori invero, proprio per il carattere intrinseco di straordinarietà ed urgenza, risultano già iniziati, o addirittura ultimati, al momento in cui si perfeziona l'indebitamento, per cui non è neanche un finanziamento *ex ante* ma una ratifica *ex post* per fini contabili della spesa. Le risorse finanziarie acquisite attraverso l'indebitamento sarebbero introitate ai soli fini di cassa e di fatto potrebbero finanziare interventi diversi.

Per di più il capitolo 776016 prevede, oltre alla spesa per la tutela, custodia, conservazione e restauro dei beni monumentali, naturali ed ambientali, anche quella per la loro manutenzione, non specificando tuttavia se questa sia ordinaria o straordinaria, nonché gli oneri relativi per la direzione lavori ed assistenza ai lavori, di certo non riconducibili alla nozione di investimento così come definito dall'art. 3, comma 18 legge n. 350/2003.

Il solo fatto che gli oneri siano inseriti nell'aggregato economico 6 «spese per investimenti» non fa assumere agli stessi tale natura, ed in assenza di espressa specificazione da parte dell'amministrazione regionale sulla tipologia degli interventi autorizzati, non si può che rilevare la non coerenza degli stessi con il più volte citato art. 3, comma 18 legge n. 350/2003.

Il capitolo 746401, anch'esso inserito nell'aggregato economico 6 «spese per investimenti» prevede addirittura che il contributo in favore dei consorzi ittici costituiti da enti pubblici locali possa essere destinato al funzionamento degli stessi e pertanto non è compatibile con la definizione di investimento finanziabile attraverso il ricorso all'indebitamento.



In conclusione, benché quasi tutti gli interventi oggetto di censura possano essere ricondotti in astratto alla categoria delle spese in conto capitale, non si ha la certezza, in assenza di idonea, dettagliata ed univoca documentazione fornita dall'amministrazione, che siano atti ad assumere il carattere di investimento diretto che legittima il ricorso all'indebitamento pubblico e gli stessi pertanto si pongono in contrasto con gli articoli 81, 4° comma, 117, 3° comma e 119, 6° comma della Costituzione.

P.Q.M.

Impugna l'allegato 1 del disegno di legge n. 898 dal titolo «Autorizzazione al ricorso ad operazioni finanziarie», approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 27 aprile 2012, limitatamente agli interventi contemplati nei capitoli 776015 e 776016 (U.P.B. 3.2.2.6.3), 554201 e 554229 (U.P.B. 10.5.2.6.1), 550062 (U.P.B. 12.4.2.6.4), 546403 (U.P.B. 10.3.2.6.5), 746401 (U.P.B. 10.4.2.6.1), ed i cofinanziamenti P.O. 2007-2013 FSE, FEASR e FEP per violazione dell'articolo 3, della legge n. 350/2003 così come modificato dall'art. 62 comma 9 d.l. n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 e degli articoli 81, 4° comma, 117, 3° comma e 119, 6° comma della Costituzione.

Palermo, 3 maggio 2012

Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana: ARONICA

12C0191

N. 78

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

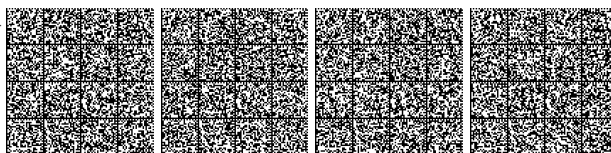
Enti locali - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Legislazione regionale in materia elettorale, sugli organi di governo e sulle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane del Friuli-Venezia Giulia - Prevista applicazione di essa nella Regione autonoma "al fine di valorizzare gli strumenti di autonomia normativa e le forme di rappresentanza delle comunità locali, perseguendo il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché nelle more della attuazione della riforma dell'ente Provincia nell'ambito dell'ordinamento costituzionale" - Conferma, sino al recepimento nell'ordinamento regionale della riforma costituzionale dell'ente Provincia, delle vigenti modalità di elezione, della formazione e della composizione degli organi di governo dei Comuni e delle Province del Friuli-Venezia Giulia, nonché delle funzioni comunali e provinciali e delle relative modalità di esercizio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che configura le Province come enti di secondo livello organizzati in forma "duale" (Presidente e Consiglio provinciale), nonché con la disciplina transitoria strettamente connessa a tale principio - Esorbitanza dalla competenza statutariamente attribuita alla Regione friulana in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 marzo 2012, n. 3, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23, commi da 16 a 20-bis.

Ricorso del Presidente del consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2 della legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia del 9 marzo 2012, n. 3, pubblicata nel BUR n. 11 del 14 marzo 2012 della Regione recante «Norme urgenti in materia di autonomie locali».

La legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 9 marzo 2012 contiene norme urgenti in materia di autonomie locali.



La predetta legge all'art. 1 detta disposizioni sulla competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, nei successivi articoli detta disposizioni in materia di trasferimenti a favore dei Comuni (art. 2), in materia di proroghe della tempistica di approvazione dei documenti contabili dei comuni e altre norme in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 3), in materia di centrali uniche di committenza (art. 4), altre norme di interesse degli enti locali (art. 5), di incremento dello stanziamento a favore delle Associazioni di enti locali di cui alla legge regionale n. 22/1976 (art. 6) e infine disciplina l'entrata in vigore (art. 7).

Nell'art. 1, commi 1 e 2, in particolare il legislatore regionale disciplina la competenza della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali».

Più precisamente, al primo comma stabilisce che «Nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in conformità all'articolo 4, primo comma, numero 1-bis), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) e agli articoli 2 e 8 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), al fine di valorizzare gli strumenti di autonomia normativa e le forme di rappresentanza delle comunità locali, perseguendo il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché nelle more della attuazione della riforma dell'ente Provincia nell'ambito dell'ordinamento costituzionale, si applica la legislazione regionale in materia elettorale, sugli organi di governo e sulle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane del Friuli-Venezia Giulia.»

Al comma 2 dispone «Fino al recepimento nell'ordinamento regionale della riforma costituzionale di cui al comma 1, sono confermate le vigenti modalità di elezione, la formazione e la composizione degli organi di governo dei Comuni e delle Province del Friuli-Venezia Giulia, nonché le funzioni comunali e provinciali e le relative modalità di esercizio».

La disposizione dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge sopra riportata appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che verranno ora evidenziati, per i seguenti

MOTIVI

1. Violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

L'art. 1, comma 1 della legge in esame prevede che nella Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia al fine di contenere la spesa pubblica e nelle more dell'attuazione della riforma dell'ente Provincia nell'ambito dell'ordinamento costituzionale si applica «la legislazione regionale in materia elettorale, sugli organi di governo e sulle funzioni fondamentali dei comuni, delle Province e delle Città metropolitane del Friuli-Venezia Giulia».

L'art. 1 comma 2 prevede poi in particolare che «fino al recepimento nell'ordinamento regionale della riforma costituzionale di cui al comma 1, sono confermate le vigenti modalità di elezione, la formazione e la composizione degli organi di governo dei comuni e delle Province del Friuli-Venezia Giulia, nonché le funzioni comunali e provinciali e le relative modalità di esercizio».

Le predette disposizioni non sono conformi all'art. 23, commi 16-20-bis, del decreto-legge n. 201/2001, convertito in legge n. 214/2011.

L'art. 23 dispone la riduzione dei costi di finanziamento delle autorità di Governo, del Cnel, delle Autorità indipendenti e, per la parte che qui interessa, delle province.

In particolare l'art. 23 cit nei commi 15 e segg disciplina gli organi della Provincia: il comma 16 prevede che siano organi di governo della provincia il Consiglio provinciale ed il Presidente della Provincia e che il Consiglio provinciale sia composto da non più di dieci componenti eletti dagli organi elettivi dei comuni ricadenti nel territorio della provincia. Le modalità di elezione sono stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012.

Il comma 17 dispone in particolare che il Presidente della provincia venga eletto dal Consiglio provinciale tra i suoi componenti secondo le modalità stabilite dalla legge statale di cui al comma 16.

Il comma 20 del predetto art. 23 dispone inoltre che per gli organi provinciali che devono essere rinnovati entro il 31 dicembre 2012 si proceda alla nomina di un commissario straordinario in attesa della definizione delle nuove modalità delle elezioni stabilite con legge dello Stato entro il 31 dicembre 2012, in applicazione dell'art. 141 del d.lgs. n. 267/2000, mentre viene disposta una proroga degli organi provinciali, qualora gli stessi debbano essere rinnovati successivamente al 31 dicembre 2012.



Il comma 20-*bis* infine prevede che le regioni a statuto speciale debbano adeguare i propri ordinamenti alle disposizioni in esame entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto legge.

Da quanto esposto si rileva che l'art. 23 nel configurare la trasformazione delle amministrazioni provinciali in enti di secondo livello si pone come principio fondamentale della legislazione statale e come tale da valere sull'intero territorio nazionale nell'ottica di una diversa organizzazione degli enti locali connessa alla riduzione della spesa pubblica.

Tale disposizione costituisce quindi una precisa esplicazione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'art. 117, 3 comma Cost.

In tale contesto, le disposizioni della legge regionale in esame prevedono per le province modalità di elezione e di composizione dell'organo difforni da quelle indicate dall'art. 23 della citata legge statale n. 214/2011, che costituisce norma interposta di coordinamento finanziario; le disposizioni impugnate si pongono quindi in contrasto con il principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'art. 117 comma 3 Cost per il quale la Regione ha competenza concorrente ai sensi dell'art. 10, l. cost. n. 3/2001.

L'art. 23 cit infatti si pone come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Pur avendo quindi la Regione, in base al proprio statuto, approvato con legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963, potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, le disposizioni dell'art. 1 della legge regionale in esame eccedono dalla competenza statutaria in quanto si pongono in contrasto con il ricordato principio di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.»

Tale principio si deve ritenere applicabile anche alle Regioni ad autonomia speciale in quanto sussiste l'obbligo generale di tutte le Regioni di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenze 289/2008, 190/2008;169 e 82 del 2007). È invero evidente che l'applicazione dell'art. 1 commi 1 e 2 della legge regionale impugnata comporterebbe l'avocazione integrale alla legislazione regionale della materia della riorganizzazione delle Province, ben oltre i limiti segnati dallo Statuto, che si limitano all'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, cioè alla determinazione degli ambiti di competenza materiale e territoriale degli enti locali; e soprattutto, nella misura in cui comporta la conservazione a tempo indeterminato dell'attuale disciplina organizzativa delle Province, vanificherebbe del tutto l'applicazione nella Regione Friuli-Venezia Giulia del ricordato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, in forza del quale le Province costituiscono enti di secondo livello organizzate in forma «duale» (Presidente e Consiglio), e della disciplina transitoria strettamente connessa al nuovo principio. Tale disciplina, per accelerare l'attuazione del principio in considerazione dell'urgente necessità per la finanza pubblica di ridurre i costi di funzionamento delle Province, prevede infatti il commissariamento delle Province fino al 31 dicembre 2012 (data entro la quale sarà approvata la nuova legge elettorale).

La proroga dell'attuale organizzazione è consentita dalla disciplina transitoria solo per i consigli provinciali da rinnovare oltre la data del 31 dicembre 2012.

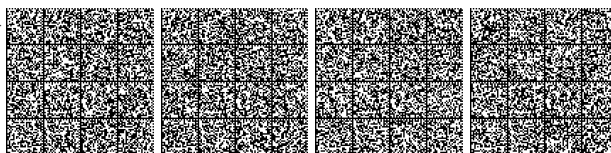
Né si potrebbe obiettare che la disciplina statale, che non si applica direttamente alle regioni a statuto speciale perché prevede che siano queste ad adeguare ai suddetti principi la propria attuale legislazione, priva tali regioni di qualsiasi spazio discrezionale.

La competenza in materia di ordinamento degli enti locali non può infatti impedire l'esplicazione di una competenza tipicamente trasversale come il coordinamento della finanza pubblica statale e locale, considerato che l'ordinamento degli enti locali ha un indubbio impatto sugli equilibri di tale finanza. Anche interventi puntuali non sono infatti da escludere, qualora siano coerenti con le finalità di coordinamento finanziario che intendono perseguire.

Nella fattispecie, il legislatore statale ha individuato, con valutazione che non può essere censurata in questa sede e che, comunque, rientra nella sua discrezionalità, nel numero eccessivamente elevato dei consiglieri provinciali e nella presenza delle giunte provinciali le ragioni per cui il costo di funzionamento degli enti provincia è divenuto insostenibile per le finanze pubbliche. È quindi coerente e non invasivo della sfera riservata alla legislazione regionale il principio per cui le Province nella propria organizzazione non debbono prevedere le giunte, e il Presidente è considerato organo esecutivo sufficiente; e per cui il numero di consiglieri non deve essere superiore a dieci.

La sentenza n. 237/2009 di codesta Corte costituzionale ha chiarito che sono legittimi gli interventi del legislatore statale volti ad imporre alle Regioni vincoli per ragioni di coordinamento finanziario idonee a salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali condizionati anche da obblighi comunitari.

Tali misura non escludono interventi puntuali, necessari a realizzare in concreto, sul piano operativo, tali finalità (Corte cost. n. 284/2009).



Nel caso in esame, peraltro, la legge statale, una volta prescritto che le Province divengano enti di secondo grado (in ciò ravvisando la sola alternativa alla soppressione immediata di tale categoria di enti), ha individuato solo il numero massimo dei consiglieri provinciali, con ciò salvaguardando un autonomo spazio del legislatore regionale nel regolare, attraverso l'indicazione concreta del numero dei consiglieri provinciali (entro il massimo fissato dalla legge statale), la funzionalità e la rappresentatività dei consigli provinciali.

P.Q.M.

Chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia del 9 marzo 2012, n. 3, pubblicata nel BUR n. 11 del 14 marzo 2012 della Regione recante «Norme urgenti in materia di autonomie locali».

Si producono la norma impugnata e per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri del 30 marzo 2012 (con allegata relazione).

Roma, addì 13 maggio 2012

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

12C0207

N. 79

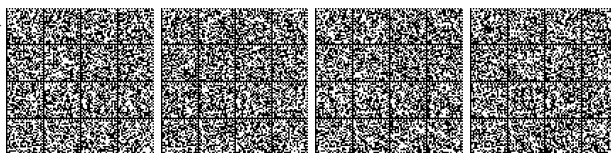
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Liberalizzazioni delle attività commerciali - Previsione che nelle attività produttive il commercio al dettaglio è ammesso solo per le merci che per il loro ingombro e per la difficoltà connessa alla loro movimentazione o ad eventuali limitazioni di traffico non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta ed il fabbisogno nelle zone residenziali (autoveicoli a due o più ruote, incluse macchine edili; macchinari e prodotti per l'agricoltura; materiali edili, macchine utensili e combustibili; mobili; bevande in confezioni formato all'ingrosso), nonché gli accessori alle merci stesse determinati dalla Giunta provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di libertà di iniziativa economica - Denunciata violazione della sfera prevista di competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia di commercio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. c); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8 e 9; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2.

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Liberalizzazioni delle attività commerciali - Previsione che dalle limitazioni siano fatte salve le strutture di vendita al dettaglio che alla data di entrata in vigore della legge censurata sono già state autorizzate o hanno già iniziato la loro attività nelle aree produttive nelle quali rimangono vendute merci diverse da quelle elencate al comma 2 e che tali strutture possano continuare la loro attività, ma non possano essere ampliate, trasferite o concentrate - Previsione che la possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio di cui al comma 4 decade, se cessa l'attività di commercio al dettaglio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale, in materia di tutela della concorrenza - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia di commercio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 4 e 7.



- Costituzione, artt. 41 e 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, 5, 8 e 9; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 2.

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Liberalizzazioni delle attività commerciali - Previsione che la Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Denunciata violazione dei principi stabiliti dalla legislazione statale in materia di commercio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 6.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, codice fiscale 80224030587, presso i cui unici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it);

Contro la Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige 16 marzo 2012, n. 7, pubblicata nel B.U.R. n. 7 del 20 marzo 2012, recante «Liberalizzazione dell'attività commerciale», in relazione ai suoi articoli 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e 6.

La legge provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige 16 marzo 2012, n. 7, recante «Liberalizzazione dell'attività commerciale», agli articoli 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e 6 dispone:

Art. 5:

«1. — Stante la scarsità di aree idonee all'esercizio di attività produttive e di commercio all'ingrosso e in considerazione del prevalente interesse generale di salvaguardia delle esigenze dell'ambiente urbano, della pianificazione ambientale e del traffico, e di quelle culturali e sociali, finalizzato all'integrazione del commercio al dettaglio nelle zone residenziali, il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione nei casi di seguito elencati.

2. — Le merci che per il loro volume ed ingombro e per la difficoltà connessa alla loro movimentazione, nonché a causa di eventuali limitazioni al traffico, non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta ed il fabbisogno nelle zone residenziali, possono essere vendute al dettaglio nelle zone produttive senza limitazioni di superficie.

Queste sono:

- a) autoveicoli a due o più ruote, incluse macchine edili;
- b) macchinari e prodotti per l'agricoltura;
- c) materiali edili, macchine utensili e combustibili;
- d) mobili;
- e) bevande in confezioni formato all'ingrosso.

3. — Possono altresì essere venduti gli accessori alle merci di cui al comma 2. La Giunta provinciale determina gli accessori ammessi. (...).

4. — Sono fatte salve le strutture di vendita al dettaglio che all'entrata in vigore della presente legge sono già state autorizzate o hanno già iniziato la loro attività nelle aree produttive nelle quali vengono vendute merci diverse da quelle elencate al comma 2. Tali strutture possono continuare la loro attività, ma non possono essere ampliate, trasferite o concentrate.

5. — (...).

6. — (...).

7. La possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio di cui al comma 4 decade, se cessa l'attività di commercio al dettaglio».

Art. 6:

«1. — La Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio. Tali indirizzi dovranno garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti ed il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e della tutela della salute».

Tali norme sono illegittime per i seguenti



M O T I V I

1) In relazione all'art. 117, comma 2, lettera *e*) violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza. Violazione degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670/1972).

Costituisce oramai consolidato insegnamento di codesta Corte quello secondo il quale rientrano nel concetto di concorrenza contemplato dall'art. 117, comma 2, lettera *e*), tra le altre, le misure «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (così le sentenze nn. 401/2007 e 430/2007): in una battuta, fanno parte del concetto di concorrenza tutelato in Costituzione non solo le misure di tutela in senso proprio, ma anche quelle pro-concorrenziali.

Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 5 della legge provinciale impugnata, singolarmente considerate ed in combinato disposto — nel prevedere che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso solo quale eccezione, nei limiti delle categorie merceologiche individuate e dei relativi accessori, questi ultimi a loro volta individuati da una successiva deliberazione della Giunta provinciale — traducendosi in disposizioni restrittive della concorrenza (nell'accezione che emerge dalla giurisprudenza sopra richiamata), si pongono in contrasto con i principi e le regole dettate dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011 (conv. in legge n. 214/2011), introdotto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera *e*) Cost.

Come noto, il citato art. 31, comma 2, sancisce il principio, nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, della libertà dell'apertura di nuovi esercizi commerciali, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura: le uniche restrizioni ammesse attengono alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (ivi incluso l'ambiente urbano) e dei beni culturali.

La previsione in parola si conclude con l'indicazione cogente alle Regioni ed agli enti locali di adeguare i propri ordinamenti ai principi così declinati entro il 30 settembre 2012.

Appare evidente che le limitazioni previste dall'art. 5, commi 1 e 2, della legge impugnata risultano essere in palese contrasto con le disposizioni statali appena sopra richiamate, traducendosi le stesse nell'introduzione di restrizioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive, ammessa soltanto per la vendita di alcune categorie merceologiche.

Il che non può che integrare gli estremi di un vincolo inammissibile, non essendo lo stesso giustificato in ragione degli interessi espressamente indicati nell'art. 31, comma 2, cit. quali uniche ipotesi legittimanti la permanenza di limitazioni alla libertà di apertura di esercizi commerciali.

È appena il caso di osservare, infatti, che l'apodittico riferimento contenuto nelle norme impuginate alla esigenza di tutelare l'ambiente urbano, la pianificazione ambientale e culturale (pur volendo prescindere dalla vaghezza dei concetti richiamati) non vale a rendere tali norme conformi al principio in materia di liberalizzazione dettati dal legislatore nazionale: e ciò, da un lato, proprio in ragione della rilevata assenza di motivazione alcuna in ordine alla necessità di prevedere limiti all'apertura di esercizi di commercio al dettaglio al fine di salvaguardare gli interessi indicati dal legislatore provinciale; dall'altro, in considerazione della circostanza che non risulta comprensibile in che modo possa venire in rilievo l'esigenza di tutelare «l'ambiente urbano» e «la pianificazione ambientale e culturale» in zone già destinate agli insediamenti produttivi, vale a dire di per sé a vocazione tipicamente commerciale.

Le disposizioni in esame risultano, peraltro, palesemente in contrasto anche con l'art. 3, comma 1, lettera *c*) del d.l. n. 223/2006 (conv. con modificazioni nella legge n. 248/2006), ai sensi del quale le attività commerciali (quali individuate dal d.lgs. n. 114/1998, nonché quelle di somministrazioni di alimenti e bevande) si svolgono senza limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi.

Né potrebbe obiettarsi che la materia disciplinata dalla legge in esame, siccome relativa al «commercio», quindi di competenza regionale, non potrebbe essere utilmente censurata da parte del ricorrente per la violazione delle regole sul riparto di competenza tra legislatore nazionale e provinciale.

Come, infatti, ormai chiarito dalla giurisprudenza di codesta Corte, anche se una disciplina regionale sia riconducibile alla materia del commercio «... è comunque necessario valutare se la stessa, nel suo contenuto, determini o meno un *vulnus* alla tutela della concorrenza, tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali. Infatti la materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma lettera *e*), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente



sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere "finalistico", anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (Corte cost., sentenza n. 150/2011).

Nella medesima pronuncia è stato altresì chiarito che «Se (...) è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali "sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza" (sentenza n. 430 del 2007), al contrario, è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (detti principio sono stati confermati nella recentissima sentenza n. 18/2012 di codesta Corte).

E che nel caso di specie le disposizioni dettate dal legislatore provinciale si traducano nella violazione dei principi pro-concorrenziali dettati dal legislatore nazionale appare indubitabile alla luce delle considerazioni più sopra espresse.

Quanto sopra vale a maggior ragione con riferimento al comma 3, che, ai fini dell'individuazione degli accessori delle categorie merceologiche di cui è ammessa la vendita, rinvia addirittura ad una determinazione della Giunta provinciale, in tal modo operando una delegificazione della materia che rende ancora più evidente violazione dell'ambito di competenza statale nella materia in esame.

La Provincia Autonoma di Bolzano, esercita, ai sensi dell'art. 8, comma 1, numeri 3), 4), 5), 9) e 12) del d.P.R. n. 670/1972 (recante approvazione delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), potestà legislativa primaria in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale, usi e costumi locali, urbanistica, artigianato, fiere e mercati.

Inoltre, ai sensi dell'art. 9, n. 3), esercita potestà legislativa concorrente in materia di commercio.

Ad avviso del ricorrente le norme impugnate ricadono pacificamente nella materia del «commercio», essendo destinate a regolare (in modo illegittimo, come visto) le modalità di apertura di attività di vendita al dettaglio.

Ne consegue che, essendo esercitabile la potestà legislativa in materia di commercio, ai sensi dell'art. 9 dello Statuto, nei limiti indicati dall'art. 5 (tra cui il rispetto dei principi stabiliti da leggi dello Stato), risulta chiaro il contrasto delle previsioni oggetto del presente ricorso con il combinato disposto dei citati artt. 5 e 9 dello Statuto.

La natura di principio degli interventi del legislatore statale in materia di concorrenza emerge da quanto sopra esposto e non è, comunque, revocabile in dubbio.

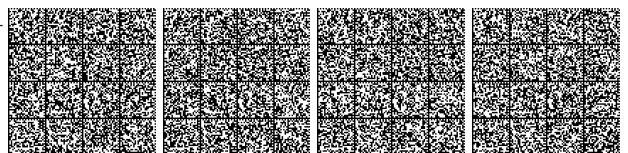
Né la conclusione muta invocando l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. 3 del 2001, ai sensi del quale le disposizioni del nuovo Titolo V si applicano anche alle Regioni ad autonomia speciale per le parti in cui prevedono «forma di autonomia più ampie di quelle già attribuite»: in ogni caso, infatti, la potestà legislativa della Provincia deve essere esercitata nel rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione e dell'ordinamento comunitario; così come chiarito dalla giurisprudenza di codesta Corte, ove la potestà legislativa regionale (o provinciale) interferisce con la materia della «tutela della concorrenza», attribuita ex art. 117, comma 2, lettera e) Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la stessa deve ritenersi illegittimamente esercitata qualora — come pacificamente nella specie — produca effetti restrittivi della concorrenza (cfr. sent. nn. 18/2012; 326/2008; 1/2008; 443/2007).

Sulla scorta della medesima giurisprudenza devono ritenersi, del pari, illegittime le norme censurate anche ove dovesse ritenersi che la materia disciplinata dalle stesse rientri tra quelle di cui all'art. 8 dello Statuto, in relazione alle quali la competenza legislativa va esercitata nei limiti di cui all'art. 4, vale a dire nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali nonché delle norme di riforma economico - sociale della Repubblica, nel cui novero non sembra dubitabile che rientrino le disposizioni dettate nell'art. 31 del d.l. n. 201/2011 a tutela della concorrenza.

D'altronde, codesta Corte ha ripetutamente chiarito (si vedano, fra le altre, le sentt. nn. 536 del 2002 e 447 del 2006) che, nel caso in cui una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà primaria delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome interferisca in tutto o in parte con un ambito spettante, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., alla potestà legislativa esclusiva statale, il legislatore nazionale può incidere sulla materia di competenza regionale qualora l'intervento sia volto a garantire standard minimi ed uniformi ed ad introdurre limiti unificanti che rispondano ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato, con una prevalenza della competenza esclusiva statale su quella primaria delle Regioni speciali e delle Province autonome.

Risulta chiaro, dunque, che le norme impugnate risultano viziose anche dalla violazione delle norme statutarie.

In definitiva, quindi, le disposizioni di cui all'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge provinciale impugnata violano l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011 (conv. in legge n. 214/2011), l'art. 3, comma 1, lettera c) del d.l. n. 223/2006



(conv. con modificazioni nella legge n. 248/2006), e, di conseguenza, l'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, in materia di tutela della concorrenza, nonché gli artt. 4, 5, 8 e 9 dello Statuto del Trentino-Alto Adige.

2) In relazione all'art. 117, comma 2, lettera o violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza. In relazione all'art. 41 violazione della libertà di iniziativa economica. Violazione degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670/1972).

Tutte le considerazioni sopra svolte valgono anche per il comma 4 dell'art. 5, che, nel fare salve dall'applicazione dei primi tre commi le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio in cui — nelle aree interessate — vengono vendute merci diverse da quelle elencate nel comma 2, stabilisce che dette strutture, pur potendo continuare la loro attività, non possono essere ampliate, trasferite o concentrate.

Non appare necessario diffondersi in analisi particolarmente estese al fine di evidenziare come la disposizione in parola rappresenti un'ingiustificata restrizione al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio delle merci differenti da quelle ammesse, risolvendosi in una sorta di «congelamento» delle attività in essere — che non possono essere in alcun modo modificate nelle loro modalità di svolgimento fino, sostanzialmente, al loro esaurimento, come dimostra la disposizione di cui al successivo comma 7, ai sensi della quale, nel momento in cui una delle attività di cui al comma 4 decade, viene meno la possibilità di esercitare l'attività stessa.

Se possibile i commi in esame si pongono ancor più di quelli precedenti in palese contrasto con l'art. 31, comma 2, del citato d.l. n. 201/2011, impedendo di fatto che le attività in essi contemplate possano adattarsi alle eventualmente mutate esigenze del mercato, con evidenti riflessi anticoncorrenziali, e che, al cessare delle stesse, per qualunque motivo, le attività possano essere nuovamente in futuro esercitate.

L'evidente restrizione della concorrenza rende chiara, quindi, la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e) Cost. — di cui il citato art. 31, comma 2 —, è espressione, e ciò alla luce della giurisprudenza di codesta Corte sopra richiamata, così come altrettanto chiara è la violazione del principio di libertà nell'iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., essendo i vincoli in commento un evidente ostacolo alla possibilità di adottare strategie differenziate da parte degli esercenti, dunque un ostacolo all'ampliamento dell'offerta a beneficio dei consumatori, nonché al potenziale aumento o, quanto meno, mantenimento del proprio giro d'affari.

In definitiva, le norme di cui ai commi 4 e 7 dell'art. 5 hanno il chiaro scopo di avvantaggiare la chiusura degli esercizi in essere, imponendo loro vincoli che ne rendono più difficile la sopravvivenza ed impedendo che, nel momento in cui quelle attività, per qualunque motivo, cessino, possano negli stessi esercizi essere avviate nuove attività.

In tal modo le stesse si pongono in palese contrasto con l'art. 31, comma 2, del ripetuto d.l. n. 201/2011 — espressione dell'opposto principio della piena libertà di apertura di nuovi esercizi sul territorio nazionale —, quindi con l'art. 117, comma 2, lettera e) Cost., nonché con l'art. 41 Cost.

Si richiama, inoltre, quanto sopra detto in ordine alla violazione da parte delle norme impugnate anche delle norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige (in particolare, degli artt. 4, 5, 8 e 9).

3) In relazione all'art. 117, comma 2, lettera e) violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza. Violazione degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello Statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670/1972).

Parimenti contrario al parametro indicato in rubrica risulta, infine, l'art. 6 della legge regionale impugnata, ai sensi del quale la Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in

materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio, indirizzi che dovranno garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi ai sensi dell'art. 8 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti ed il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e di tutela della salute.

Tale norma, benché non introduca nell'immediato disposizioni vincolanti, favorisce l'adozione di iniziative locali idonee a reintrodurre vincoli che la normativa nazionale di liberalizzazione ha abolito dall'ordinamento.

Infatti, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera d-bis) del d.l. n. 223/2006, stabilisce che le attività commerciali (come individuate dal d.lgs. n. 114/1998 e di somministrazioni di alimenti e bevande) si svolgono senza limitazioni e prescrizioni quanto al rispetto degli orari di apertura e di chiusura, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Risulta evidente che attribuire alla Giunta la facoltà di reintrodurre in ambito provinciale le suddette prescrizioni comporta una potenziale limitazione alla possibilità di differenziare il servizio adattandolo alle caratteristiche della domanda, con conseguente possibilità di peggioramento delle condizioni dell'offerta e della libertà di scelta dei consumatori, senza che di ciò venga, nella norma di legge, fornita un'adequata giustificazione.

Quanto detto trova ancora una volta conforto nella giurisprudenza di codesta Corte che, nella già citata sentenza n. 150/2011, con riguardo proprio alla tematica degli orari e della chiusura degli esercizi commerciali, ha evidenziato



che, in ambito regionale (o provinciale) «Se (...) è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali “sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza” (sentenza n. 430 del 2007), al contrario, è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all’accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. (...) ... nelle recenti decisioni n. 288 del 2010, n. 283 del 2009, n. 431 e n. 430 del 2007, nelle quali questa Corte è stata chiamata a valutare disposizioni legislative regionali che, adottate nell’ambito della potestà legislativa concorrente o residuale, venivano comunque ad incidere sul complesso ed articolato sistema di principi e regole che attengono alla “concorrenza”, si è affermato che esse non violavano quanto previsto dall’art. 117 Cost. in quanto avevano, anche se marginalmente ed indirettamente, “una valenza pro-competitiva”. Ciò non si verifica nel caso in esame. L’art. 2 della legge regionale n. 38 del 2010 impone, infatti, agli esercizi commerciali che vogliano usufruire della facoltà di derogare all’obbligo di chiusura domenicale e festiva, di “compensare” ogni giornata di apertura facoltativa domenicale o festiva con una corrispondente giornata di chiusura infrasettimanale. Tale norma, contrariamente alla precedente che pure pretende di interpretare, invece di ampliare o, comunque, di non modificare la portata della liberalizzazione introdotta a partire dal d.lgs. n. 114 del 1998, viene a regolamentare in modo più restrittivo la materia degli orari degli esercizi commerciali e della facoltà di apertura nelle giornate domenicali e festive, traducendosi in una misura che contrasta con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.».

Anche alla luce della giurisprudenza citata, quindi, appare evidente l’incostituzionalità della norma impugnata, in quanto sicuramente idonea a determinare effetti anti-concorrenziali.

Tenuto, peraltro, conto della formulazione chiaramente inderogabile della norma di cui all’art. 31, comma 1, cit. — non ammettendo previsto nella stessa alcun margine di intervento in senso restrittivo rispetto al suo disposto — è evidente che il legislatore provinciale non può legiferare in senso (anche potenzialmente) modificativo rispetto alla stessa.

Di qui l’evidente contrarietà dell’art. 6 della legge impugnata con l’art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011 e con l’art. 117, comma lettera e) Cost.

Si richiama, inoltre, quanto sopra detto in ordine alla violazione da parte delle norme impugnate anche delle norme dello Statuto del Trentino-Alto Adige (in particolare, degli artt. 4, 5, 8 e 9).

P.Q.M.

Si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l’illegittimità degli articoli 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e 6 della legge della Provincia Autonoma di Bolzano - Alto Adige n. 7 del 6 marzo 2012.

Roma, addì 16 maggio 2012

L’Avvocato dello Stato: COLELLI

12C0208

N. 80

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 maggio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Disposizioni nel settore sociale e del lavoro - Previsione che l’assessore competente in materia di bilancio sia autorizzato ad integrare il Fondo per la non autosufficienza mediante prelevamento dal Fondo sanitario regionale - Ricorso del Governo - Denunciata sottrazione di risorse al Fondo sanitario regionale destinato esclusivamente all’erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie - Lamentata eccedenza dalla competenza legislativa concorrente statutaria in materia di assistenza pubblica - Incidenza sulla competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. m); Statuto della Regione Sardegna, art. 4, lett. h).



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Semplificazione e contenimento della spesa - Alienazione dei beni patrimoniali - Ammissione del ricorso alla trattativa privata nel caso di beni immobili o di porzioni di fabbricati che su istanza dei privati siano stati sdemanializzati e passati al patrimonio della Regione e che siano detenuti da privati cittadini che abbiano già presentato istanza di sdemanializzazione - Ricorso del Governo - Denunciata poca chiarezza della norma impugnata che non consente di comprendere se oggetto della trattativa diretta sia il diritto di proprietà ovvero il diritto reale d'uso del bene - Violazione del principio di uguaglianza per il favore concesso ai fini dell'acquisto ai cittadini detentori dei beni - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art 3, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. e).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Semplificazione e contenimento della spesa - Spesa annuale per missioni - Previsione del limite massimo dell'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale di principio che stabilisce il limite massimo del 50 per cento delle spese sostenute nel 2009 - Esorbitanza dai limiti regionali nella materia di competenza legislativa concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 6.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 12.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Semplificazione e contenimento della spesa - Svolgimento di missioni del personale dell'Amministrazione regionale, degli enti e agenzie regionali - Previsione di casi in cui è autorizzato l'uso del mezzo proprio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la norma statale di principio secondo cui per il personale contrattualizzato di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, nel quale è compreso quello considerato dalla norma impugnata, non trova applicazione la disciplina del trattamento economico di missione di cui alle leggi n. 836 del 1973 e n. 417 del 1978 - Violazione del principio di uguaglianza - Esorbitanza dai limiti statutori in materia di ordinamento del personale - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile - Contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 7.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Statuto della Regione Sardegna, art. 3, lett. a); decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 6, comma 12.

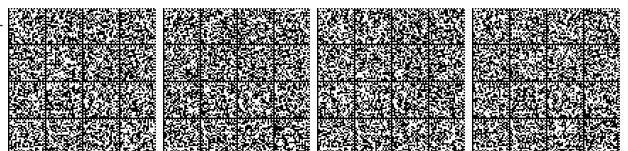
Appalti pubblici - Norme della Regione Sardegna - Legge finanziaria 2012 - Autorizzazioni di spesa - Imprese sarde iscritte all'Albo regionale degli appaltatori - Proroga del termine previsto dall'art. 35 della legge regionale n. 14 del 2002 per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici regionali anche se non in possesso della qualificazione attestata secondo le modalità fissate dalla medesima legge regionale - Ricorso del Governo - Denunciata eccedenza dalla competenza legislativa primaria statutaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 328 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della suddetta legge regionale n. 14 del 2002 - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 4, comma 8.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Sardegna, art. 3, lettera e); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 096514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it) e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 28 luglio 2011, ricorrente;

Contro la Regione Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, con sede in Cagliari, viale Trento n. 69, intimata;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione Sardegna del 15 marzo 2012, n. 6, pubblicata nel B.U.R. Sardegna del 16 marzo 2012, n. 11, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione (Legge finanziaria 2012)», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e), l) e m), e terzo comma Cast., nonché degli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni e integrazioni;



F A T T O

Con la legge 15 marzo 2012, n. 6, la Regione Sardegna ha approvato disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della regione (Legge finanziaria 2012).

Tra le disposizioni introdotte, l'articolo 2, comma 3, autorizza l'assessore competente in materia di bilancio a prelevare, previa autorizzazione della commissione consiliare competente, risorse dal fondo sanitario regionale, sino all'importo di 10 milioni di euro, per integrare il Fondo per la non autosufficienza, qualora quest'ultimo risulti carente.

L'art. 3, comma 4, che sostituisce l'articolo 1 della legge regionale 5 dicembre 1995, n. 35 (in materia di alienazione dei beni patrimoniali), dispone, al comma 8, lettera *d*), del novellato articolo 1, che «Il ricorso alla trattativa diretta, ossia la facoltà dell'amministrazione di negoziare la vendita direttamente con un unico soggetto è ammesso», tra l'altro, «nel caso di beni immobili o di porzioni di fabbricati che su istanza dei privati sono stati sdemanializzati e passati al patrimonio dello Stato e successivamente della regione e che siano detenuti da privati cittadini che hanno già presentato istanza di sdemanializzazione e, quindi, non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva».

L'art. 3, comma 6, stabilisce che «A decorrere dall'anno 2012 la spesa annua per missioni, anche all'estero, con esclusione di quelle relative al Corpo forestale e di vigilanza ambientale, nonché di quelle connesse alle attività di presidio del territorio e servizio di piena (Geni civili) nonché di quelle connesse alle attività di espletamento del servizio pubblico essenziale per la fornitura idrica svolte dall'ENAS, nonché di quelle strettamente connesse all'attuazione di accordi nazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, non può essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali con deliberazione della Giunta regionale da adottarsi su proposta dell'Assessore competente in materia di personale».

L'art. 3, comma 7, consente, per lo svolgimento di missioni del personale dell'Amministrazione regionale, degli enti e agenzie regionali, l'utilizzo del mezzo proprio qualora tale utilizzo risulti economicamente più conveniente.

L'art. 4, comma 48, prevede, a favore delle imprese sarde iscritte all'Albo regionale degli appaltatori, la proroga del termine per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici regionali, anche se non in possesso della qualificazione attestata secondo le modalità fissate dalla legge regionale 9 agosto 2002, n. 14.

Le anzidette disposizioni eccedono le attribuzioni legislative statutarie previste dagli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni e integrazioni e si prestano ad ulteriori censure di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di;

D I R I T T O

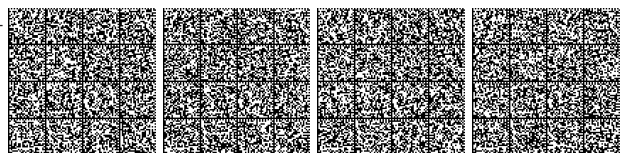
1. — Quanto all'art. 2, comma 3.

La norma in esame, come si è già detto, autorizza l'assessore competente in materia di bilancio a prelevare, previa autorizzazione della commissione consiliare competente, risorse dal fondo sanitario regionale, sino all'importo di 10 milioni di euro, per integrare il Fondo per la non autosufficienza, qualora quest'ultimo risulti carente.

Tale disposizione, sottraendo risorse al fondo sanitario regionale destinato esclusivamente all'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, oltre ad eccedere dalla competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica di cui all'art. 4, lettera *h*) dello Statuto speciale, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, incidendo sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, fra i quali sono ricompresi i livelli essenziali di assistenza.

2. — Quanto all'art. 3, comma 4.

La norma, nella parte in cui consente all'Amministrazione di negoziare la vendita «direttamente con un unico soggetto» nel caso di immobili sdemanializzati ad istanza di privati e passati al patrimonio alla regione «che siano detenuti da privati cittadini che hanno già presentato istanza di sdemanializzazione e, quindi, non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva», così come formulata non consente di comprendere se oggetto della consentita trattativa «diretta» sia il diritto di proprietà ovvero il diritto reale d'uso del bene. In ogni caso, laddove privilegia irragionevolmente ai fini dell'acquisto i cittadini «detentori» dei beni in questione rispetto agli altri possibili interessati, la disposizione viola il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia della tutela della concorrenza.



3. — Quanto all'art. 3, comma 6.

La disposizione in esame, nella parte in cui consente la spesa annuale per missioni nella misura massima dell'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, contrasta con quanto stabilito dall'articolo 6, comma 12, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in base al quale, a decorrere dall'anno 2011, tali spese non possono essere superiori al 50 per cento di quelle sostenute nel 2009.

La disposizione *de qua*, pertanto, esorbita all'evidenza dagli inderogabili limiti della competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento di finanza pubblica, prevista per le regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed estesa, *ex art.* 10 della legge costituzionale n. 3/2001, alla Regione Sardegna quale forma di autonomia più ampia. In proposito, è ben noto il consolidato insegnamento di codesta ecc.ma Corte costituzionale secondo il quale il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi agli obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione, si impone anche alle regioni a statuto speciale nell'esercizio della propria autonomia finanziaria.

Ne consegue la palese violazione dei principi stabiliti dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

4. — Quanto all'art. 3, comma 7.

La norma in esame, laddove prevede casi di autorizzabilità dell'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni del personale dell'Amministrazione regionale, degli enti e agenzie regionali, contrasta con l'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010. Tale disposizione, nel quadro delle misure in materia di stabilizzazione finanziaria e di riduzione dei costi degli apparati amministrativi recate dal citato decreto-legge, stabilisce che per il personale contrattualizzato di cui al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nel quale è compreso quello che qui viene in considerazione, non trovano applicazione le norme relative al trattamento economico di missione contenute nell'art. 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 (che autorizza l'uso del mezzo proprio per il personale che svolge funzioni ispettive) e nell'art. 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 (relativo alla determinazione dell'indennità chilometrica).

Pertanto, la norma regionale, nella parte in cui deroga ai principi generali del citato d.lgs. n. 165 del 2001, applicabile nei confronti di tutti i dipendenti pubblici, compresi i dipendenti regionali, creando una disparità di trattamento con il restante personale pubblico, esorbita dai limiti della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento del personale di cui all'art. 3, lettera a), dello Statuto speciale per la Sardegna. Essa, inoltre, viola sia il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, sia l'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi, la disciplina dei rapporti di diritto privato assoggettati al codice civile. Inoltre, la norma regionale in argomento, nella parte in cui deroga ai principi di stabilizzazione della finanza pubblica, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, contrastando con i principi di coordinamento della finanza pubblica, applicabili alla Regione Sardegna per i motivi innanzi illustrati con riguardo all'art. 3, comma 6, della legge regionale oggetto del presente ricorso.

5. — Quanto all'art. 4, comma 48.

La disposizione in esame prevede, a favore delle imprese sarde iscritte all'Albo regionale degli appaltatori, la proroga del termine per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici regionali, anche se non in possesso della qualificazione attestata secondo le modalità fissate dalla legge regionale 9 agosto 2002, n. 14.

Al riguardo, è ben noto che codesta ecc.ma Corte costituzionale, con sentenza 7 dicembre 2011, n. 328, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della menzionata legge regionale n. 14 del 2002, in quanto tali norme «recano una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi», con conseguente lesione del principio di tutela della concorrenza, «garantito dalla normativa statale e strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011)».

L'art. 4, comma 48, in esame, nella parte in cui proroga i termini previsti dall'art. 35 della legge regionale n. 14 del 2002, consente alle imprese in questione di partecipare agli appalti di lavori pubblici di interesse regionale pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia.

Così disponendo, la norma in esame, analogamente alle disposizioni di cui agli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 14 del 2002 dichiarate illegittime da codesta ecc.ma Corte costituzionale, eccede dalla competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale di cui all'art. 3, lettera e), dello Statuto speciale e viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che riserva allo Stato la materia della tutela della concorrenza.



P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione Sardegna del 15 marzo 2012, n. 6, pubblicata nel B.U.R. Sardegna del 16 marzo 2012, n. 11, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e), l) e m), e terzo comma Cost., nonché degli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto speciale per la Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni e integrazioni.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositerà copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione dell'11 maggio 2012, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, addì 14 maggio 2012

L'avvocato dello Stato: DI MARTINO

12C0209

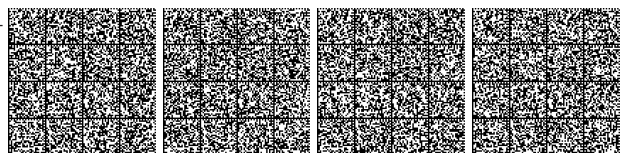
N. 6

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 25 maggio 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Banca e istituti di credito - Enti di credito a carattere regionale - Banca di Credito Cooperativo Valdostana - Modifiche dello statuto sociale - Autorizzazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta subordinata al recepimento di rilievi in contrasto con il parere vincolante della Banca d'Italia o in assenza di questo (concernenti, rispettivamente, la nomina regionale, in luogo della mera designazione, di componenti degli organi societari e i requisiti per la nomina a Presidente del Consiglio di amministrazione) - Conflitto di attribuzione proposto dallo Stato nei confronti della Regione Valle d'Aosta - Denunciata invasione arbitraria delle attribuzioni spettanti alla Banca d'Italia in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi anche a carattere regionale - Contrasto con disposizioni del testo unico bancario di diretta derivazione comunitaria, nonché con lo Statuto speciale della Valle d'Aosta e con le relative norme di attuazione - Violazione di parametri costituzionali (sul rispetto dei vincoli comunitari, sui controlli all'iniziativa economica privata, sulla tutela del risparmio e sul controllo dell'esercizio del credito, sul buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione, sulla competenza statale esclusiva in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, sulla competenza concorrente in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale e sulla riserva allo Stato di funzioni amministrative per assicurarne l'esercizio unitario) - Richiesta di dichiarare la non spettanza alla Regione Valle d'Aosta del potere esercitato e di annullare l'atto impugnato.

- Deliberazione della Giunta regionale della Valle d'Aosta 23 marzo 2012, n. 584.
- Costituzione, artt. 11, 41, comma terzo, 47, primo comma, 97, primo comma, 117, commi primo, secondo, lett. e), e terzo, e 118; Statuto speciale della Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), art. 3, lett. b); legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 13 luglio 2005, n. 131, artt. 1 e 11; direttiva 89/646/CEE, approvata dal Consiglio delle Comunità europee il 15 dicembre 1989; legge 16 maggio 1978, n. 196, art. 25; d.lgs. 19 settembre 1993, n. 385, artt. 10 e 159; d.lgs. 18 aprile 2006, n. 171.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, (c.f. 97163520584) rappresentato e difeso *ope legis* dall'Avvocatura Generale dello Stato, (c.f. 80224030587), fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso cui è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, ex delibera del Consiglio dei Ministri 22 maggio 2012, avente ad oggetto conflitto di attribuzioni dello Stato (art. 39 legge n. 53/87), nei confronti della Regione Autonoma Valle d'Aosta - Vallée d'Aoste, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* in relazione e avverso deliberazione n. 584 del 23 marzo 2012 della Giunta Regionale, avente ad oggetto: «Autorizzazione, ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 21/1980, alla Banca di Credito Cooperativo Valdostana ad apportare modificazioni ed integrazioni al proprio Statuto sociale, previo recepimento dei rilievi evidenziati dall'Amministrazione Regionale».



FATTO

Nel settembre 2011 la Banca di Credito Cooperativo Valdostana (d'ora in poi BCC Valdostana) sottoponeva alla Banca d'Italia un progetto di modifica dello Statuto sociale nel quale tra l'altro si attribuiva alla Giunta Regionale della Valle d'Aosta il potere di nominare un componente in ciascuno degli organi collegiali della Banca (doc. 1).

La Banca d'Italia faceva però presente che tale modifica non era assentibile, in quanto si poneva in contrasto con la «sana e prudente gestione» e confliggeva con il principio di imprenditorialità dell'attività bancaria previsto espressamente dall'art. 10, comma 1, T.U.B. (Testo Unico Bancario), di diretta derivazione comunitaria, violando, in particolare, gli artt. 33 e 150-*bis*, T.U.B. (doc. 2).

La BCC Valdostana si adeguava alle suddette osservazioni e con nota 6 marzo 2012 sottoponeva alla Banca d'Italia un nuovo testo conforme a quanto rilevato dall'Autorità di vigilanza (doc. 3).

A questo punto, la Banca d'Italia dava parere favorevole al nuovo testo, ai sensi dell'art. 159, comma 2, T.U.B., con lettera 13 marzo 2012, n. 225436, e lo trasmetteva alla Regione Autonoma Valle d'Aosta (competente ad autorizzare le modifiche statutarie, ex art. 13, l.r. 13 maggio 1980, n. 21) con nota 14 marzo 2012 (doc. 4).

La G.R. della Valle d'Aosta, peraltro, nella seduta del 23 marzo 2012, pur consapevole del citato parere favorevole della Banca d'Italia (menzionato nella premessa), con delibera pubblicata nell'Albo in data 26 marzo 2012, riteneva di subordinare l'autorizzazione alle modifiche statutarie al previo recepimento di due rilievi concernenti l'uno la nomina (e non solo la designazione) da parte della Regione dei propri rappresentanti in seno ai tre organi sociali della BCC Valdostana e l'altro le modalità per la nomina del presidente del Consiglio di Amministrazione (doc. 5).

Avverso tale delibera, gravemente lesiva delle attribuzioni statali in materia di vigilanza bancaria, si propone il seguente conflitto.

DIRITTO

Il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia la patente invasione da parte della Regione Valle d'Aosta dei poteri di vigilanza prudenziale spettanti allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, sul sistema bancario, quale risulta conformato a seguito dell'attuazione della normativa comunitaria, con il T.U. bancario (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 e succ. modif.).

La delibera impugnata è infatti oggettivamente idonea a condizionare la modifica statutaria in contrasto con il potere statale di controllo ed è quindi autonomamente suscettibile di violare la ripartizione delle rispettive competenze (v. C.cost., n. 191/2007).

Invero, la Giunta Regionale, con la delibera contestata, ha consapevolmente inteso, non solo perpetrare una indebita ingerenza politica nell'assetto organizzativo della BCC Valdostana, attraverso la nomina diretta di amministratori, sindaci e probiviri, ma anche attribuirsi un potere di controllo svincolato dalle valutazioni della Banca d'Italia, cui solo compete, disattendendole peraltro senza alcuna motivazione — nonostante il loro carattere vincolante, in violazione dell'art. 159 T.U.B., norma di derivazione comunitaria e del sistema costituzionale nel suo insieme.

L'art. 159 T.U.B. (d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385) infatti testualmente dispone:

«159. Regioni a statuto speciale.

1. Le valutazioni di vigilanza sono riservate alla Banca d'Italia.

2. Nei casi in cui i provvedimenti previsti dagli articoli 14, 31, 36, 56 e 57 sono attribuiti alla competenza delle regioni, la Banca d'Italia esprime, a fini di vigilanza, un parere vincolante.

3. Sono inderogabili e prevalgono sulle contrarie disposizioni già emanate le norme dettate dai commi 1 e 2 nonché dagli articoli 15, 16, 26 e 47. Restano peraltro ferme le competenze attribuite agli organi regionali nella materia disciplinata dall'art. 26.

4. Le regioni a statuto speciale, alle quali sono riconosciuti, in base alle norme di attuazione dei rispettivi statuti, poteri nelle materie disciplinate dalla direttiva n. 89/646/CEE, provvedono a emanare norme di recepimento della direttiva stessa nel rispetto delle disposizioni di principio non derogabili contenute nei commi precedenti».



Per la esatta comprensione dell'origine e della portata di questa norma, si riporta di seguito la ricostruzione dell'*iter* approvativo del T.U.B. contenuto nella sentenza 8 giugno 1994, n. 224, di codesta ecc.ma Corte costituzionale:

«La prima fase di tale *iter* si collega alla direttiva approvata dal Consiglio delle comunità europee il 15 dicembre 1989 (89/646/CEE), relativa al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'accesso e l'esercizio delle attività degli enti creditizi. Questo testo (comunemente qualificato come «seconda direttiva» in materia bancaria), sviluppando e modificando la precedente direttiva CEE del 12 dicembre 1977 (77/780) — recepita nel diritto interno con il decreto legislativo 27 giugno 1985, n. 350 — ha posto alcuni principi di notevole portata innovativa. In particolare la «seconda direttiva», al fine di consentire la libera concorrenza tra le imprese bancarie nell'ambito comunitario, ha, tra l'altro, disposto: *a)* il reciproco riconoscimento e la validità su scala europea delle autorizzazioni rilasciate dagli Stati membri per l'esercizio dell'attività bancaria; *b)* la subordinazione del reciproco riconoscimento alla armonizzazione minima delle condizioni relative all'accesso all'attività bancaria ed al suo esercizio, condizioni specificate nei titoli II e IV della stessa direttiva; *c)* l'affidamento della «vigilanza prudenziale» alle autorità competenti dello Stato membro di origine, cui viene riconosciuto il compito di valutare l'adeguatezza della organizzazione amministrativa e contabile delle singole banche e di sorvegliare sulla loro gestione e situazione finanziaria; *d)* la possibilità per le banche aventi sede nella comunità di aprire succursali negli Stati membri senza necessità di autorizzazioni particolari (c.d. «libertà di stabilimento»), nonché di svolgere liberamente i propri servizi in settori regolati dalla stessa direttiva (c.d. «libera prestazione dei servizi»). In un secondo momento, con la legge 18 febbraio 1992, n. 142 (Legge comunitaria per il 1991) il Governo veniva delegato ad attuare la direttiva CEE 89/646, nel rispetto dei principi elencati al primo comma dell'art. 25. Contestualmente, con il secondo comma dello stesso articolo, il Governo riceveva anche la delega ad emanare, entro diciotto mesi un testo unico delle disposizioni che sarebbero state adottate, ai sensi del primo comma, in attuazione della direttiva, testo da coordinare «con le altre disposizioni vigenti nella stessa materia, apportandovi le modifiche necessarie a tal fine». Veniva, quindi, emanato il decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, di attuazione della direttiva 89/646, dove i principi della stessa venivano adattati al contesto italiano con riferimento sia all'esercizio dell'attività bancaria (riservata agli enti creditizi) che allo svolgimento dell'attività di vigilanza (riservata alla Banca d'Italia). In tale decreto la sfera delle attribuzioni spettanti alle Regioni a statuto speciale in materia creditizia veniva disciplinata dall'art. 46, dove si attribuiva alle stesse Regioni il potere di emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, norme di recepimento della direttiva comunitaria. Con lo stesso articolo si introduceva anche la previsione di un parere vincolante della Banca d'Italia, per gli aspetti rilevanti ai fini della vigilanza, sull'esercizio dei poteri regionali in tema di autorizzazione all'attività bancaria, di modificazioni degli statuti degli enti creditizi, di fusioni e scissioni interessanti gli stessi enti (secondo comma), nonché l'indicazione del carattere inderogabile, rispetto alla legislazione regionale, di una serie di norme formulate nello stesso decreto legislativo (terzo comma). Veniva, infine, approvato il decreto legislativo 1 settembre 1993 n. 385, recante testo unico delle norme in materia bancaria e creditizia, che, oltre a recepire i contenuti del decreto legislativo 14 dicembre 1992, n. 481, riordinava organicamente l'assetto della materia, sostituendo pressoché integralmente — sulla scorta di principi fortemente innovativi — il complesso di norme varato con la c.d. «legge bancaria» del 1936-38. La nuova disciplina posta dal testo unico n. 385 si è venuta, dunque, a caratterizzare sia come disciplina direttamente attuativa di una direttiva comunitaria (per lo stretto collegamento esistente tra testo unico ed il decreto attuativo n. 481 del 1992), sia come legge di grande riforma economico-sociale».

Si aggiunge che il d.lgs. 18 aprile 2006, n. 171, recante «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di Casse di risparmio, Casse rurali, Aziende di credito a carattere regionale», emanato in base alla legge n. 103/2005, attuativa del Titolo V della Costituzione, espressamente sancisce che:

«2. Costituiscono principi fondamentali le disposizioni contenute nell'art. 159 del testo unico delle disposizioni in materia bancaria e creditizia, di cui al d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385.

3. In applicazione di quanto previsto al comma 2, la legge regionale può, in particolare, disciplinare:

a) l'istituzione di un albo delle banche a carattere regionale;

b) l'adozione, previo parere vincolante della Banca d'Italia ai fini di vigilanza, dei provvedimenti relativi all'autorizzazione dell'attività bancaria, alle modifiche statutarie, ...;

c) la modalità di verifica dei requisiti di esperienza e onorabilità degli esponenti aziendali».

Dalla disamina legislativa che precede, risulta con evidenza che la titolarità delle attribuzioni in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi, anche a carattere regionale — come quello in questione — spetta, nell'ordinamento, allo Stato e per esso alla Banca d'Italia e non alla Regione, quand'anche a statuto speciale.

A questa compete soltanto un potere residuale, e formale, da esercitarsi previo parere vincolante della Banca d'Italia, che è l'Autorità competente ai sensi della succitata normativa nazionale e comunitaria.



Pertanto, la delibera della G.R. impugnata, nel prescrivere modifiche statutarie in contrasto con il parere della Banca d'Italia (circa la nomina regionale, in luogo della mera designazione, di componenti degli organi societari) o in difetto di questo (quanto ai requisiti per la nomina a Presidente del C.A.), integra una arbitraria invasione nelle attribuzioni statali, trattandosi di atti che interagiscono sulla organizzazione e sulla gestione della banca e accedono quindi all'area della vigilanza prudenziale, spettante allo Stato e per esso alla Banca d'Italia.

La delibera perciò confligge gravemente con l'attuale assetto dell'ordinamento bancario e creditizio, ispirato a principi di concorrenzialità ed imprenditorialità, di diretta derivazione comunitaria (ed infatti la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito sono espressamente definiti come attività di impresa dall'art. 10 T.U.B.), viola l'art. 159 del T.U.B. sull'attribuzione allo Stato della vigilanza prudenziale e sul carattere vincolante del parere (oltre agli artt. 33 e 150-bis T.U.B.), non trova fondamento nello Statuto speciale (art. 3, lett. b) e nelle norme di attuazione dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, approvate con legge 16 maggio 1978, n. 196 (il cui art. 25 parla di «rappresentante designato dalla Regione»), mentre ogni contraria disposizione, anche di legge regionale valdostana (artt. 7 e 11 l.r. n. 21/80), non può «giustificare la sopravvivenza di competenze (provinciali) quali quelle in esame, una volta che le stesse vengano a contrastare con discipline adottate in sede comunitaria, nonché con il riassetto organico dell'intera materia operata, in attuazione della normativa comunitaria, nell'ambito del diritto interno» (sent. n. 224/1994 cit., punto 5) e, occorrendo, si vorrà sollevare anche d'ufficio la questione della loro legittimità costituzionale.

Conseguentemente, la delibera contrasta con l'attuale assetto costituzionale e in particolare, con il T.U.B. di derivazione comunitaria e lo statuto speciale della Valle d'Aosta (L. Cost. 6 febbraio 1948, n. 4, art. 3, lett. b) e relative norme di attuazione (legge n. 196/1978), che non prevedono una attribuzione di vigilanza bancaria prudenziale alla Regione sulle modifiche statutarie delle banche di credito cooperativo regionale in spregio al parere della Banca d'Italia, nonché con gli artt. 11 e 117 primo comma Cost. (sui vincoli dell'ordinamento comunitario); 41 terzo comma (sui controlli all'iniziativa economica privata); 47 primo comma (sulla tutela del risparmio e il controllo dell'esercizio del credito); 97 primo comma (sul buon andamento ed efficienza della P.A.); 117, secondo comma, lett. e) (moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari) e terzo comma (sui principi fondamentali in materia di ordinamento delle aziende di credito a carattere regionale); 118 (sulla spettanza allo Stato delle funzioni amministrative per assicurarne l'esercizio unitario); nonché con la L. cost. n. 3/2001, art. 10 e la legge n. 131/2005, artt. 1 e 11 e il d.lgs. n. 171/2006), spettando — ai sensi del T.U.B. (artt. 10 e 159) e della normativa comunitaria (89/646/CEE) — la vigilanza prudenziale sugli istituti di credito anche regionali allo Stato ed dovendo questa essere esercitata, con le modalità previste dalla legge statale, dalla Banca d'Italia.

In mancanza, pertanto o contro il parere della Banca d'Italia, la Regione non ha il potere di autorizzare una modifica dello Statuto di una banca di credito cooperativo e la delibera così adottata integra una invasione indebita nelle attribuzioni statuali, spettanti all'Autorità di Vigilanza, oltre che un atto del tutto illegittimo.

Si impone pertanto l'annullamento della delibera della Giunta Regionale della Valle d'Aosta n. 584 del 23 marzo 2012 e l'affermazione che il potere di autorizzare le modifiche statutarie della Banca di credito cooperativo Valdostano non spetta alla Regione Autonoma Valle d'Aosta in contrasto o in assenza del previo parere della Banca d'Italia sul progetto di modifica.

P.Q.M.

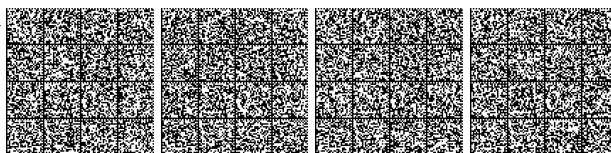
Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale:

a) *dichiari che non spetta alla Regione Valle d'Aosta di subordinare l'autorizzazione alle modifiche dello Statuto della Banca di credito cooperativo Valdostano, attinenti all'area di vigilanza prudenziale, all'accoglimento di rilievi contrastanti con il parere vincolante della Banca d'Italia o in assenza di questo;*

c) *annulli conseguentemente la delibera n. 584 del 23 marzo 2012 della G.R. della Valle d'Aosta, recante «Autorizzazione ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 21/1980, alla Banca di Credito Cooperativo Valdostano ad apportare modificazioni ed integrazioni al proprio Statuto sociale, previo recepimento dei rilievi evidenziati dall'Amministrazione Regionale».*

Si producono:

1. Nota BCC Valdostana 12 settembre 2011 e all.
2. Nota Bdl 29 novembre 2011 e all.
3. Nota BCC Valdostana 6 dicembre 2012 e all.



4. Nota Bdl 13 marzo 2012 e trasmissione alla Regione
5. Delibera G.R. Valle d'Aosta 23 marzo 2012 e attestato di pubblicazione
6. Segnalazione del Governatore della Bdl 4 maggio 2012
7. Copia autentica estratto del verbale della delibera Consiglio dei Ministri, 22 maggio 2012.

Roma, 22 maggio 2012

Il vice avvocato generale: TALLARIDA

12C0217

N. 111

*Ordinanza emessa dal Tribunale di Cosenza nel procedimento civile
promosso da Royal Hotel s.a.s. contro ENEL S.p.a.*

Spese processuali - “Onorari di difesa” da porre a carico della parte soccombente - Liquidazione da parte del giudice - Obbligo, previsto contestualmente all’abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico, di far riferimento a parametri stabiliti con successivo decreto del Ministro vigilante - Omessa previsione di alcuna disciplina transitoria applicabile nel periodo compreso tra l’abrogazione delle tariffe e l’emanazione del decreto ministeriale - Denunciata impossibilità di determinare in termini oggettivi e controllabili gli oneri di difesa a carico della parte soccombente - Contrasto con il canone di ragionevolezza (sotto il profilo della intrinseca incoerenza, contraddittorietà e illogicità) - Violazione del diritto di agire e resistere in giudizio.

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, art. 9, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento ex art. 700 codice di procedura civile vertente tra Società in accomandita semplice «Royal Hotel», in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in Bisignano al viale Roma n. 11 presso lo studio degli avvocati Paola Calabria ed Emiliano Calabria dai quali è rappresentata e difesa giusta procura a margine del ricorso, ricorrente, e Società per azioni E.N.E.L. Servizio elettrico, in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in Cosenza alla via E. Tarantelli n. 31 presso lo studio dell’avvocato Francesco Perugini dal quale è rappresentata e difesa in forza di procura in calce alla memoria difensiva, resistente.

Premesso:

che in data ventisette dicembre duemilaundici il sottoscritto giudice, dopo aver assunto sommarie informazioni testimoniali, ha adottato ai sensi del capoverso dell’art. 669-*sexies*, il seguente decreto:

«Letto il ricorso presentato dalla società in accomandita semplice Royal Hotel, rappresentata e difesa dagli avvocati Paola Calabria ed Emiliano Calabria in data ventitré dicembre duemilaundici; esaminata la produzione allegata al ricorso; assunte sommarie informazioni; visti gli artt. 700 e 669-*bis* e seguenti codice di procedura civile; osserva: la S.p.a. Enel Servizio Elettrico ha disattivato, in data ventidue dicembre duemilaundici, la fornitura di energia somministrata alla società ricorrente presso una struttura alberghiera dalla stessa gestita in Cosenza alla via delle Madaglie d’Oro sul presupposto che la beneficiaria della somministrazione sia rimasta inadempiente nel pagamento di quattro fatture emesse tutte in data cinque aprile duemilaundici dell’importo complessivo di € 46.981,59; l’importo delle suddette fatture — e dei relativi consumi — è stato determinato dal fornitore di energia presuntivamente in relazione al periodo due febbraio duemilaotto/nove dicembre duemiladieci ovvero dal momento della installazione dell’apparecchio di misurazione, risultato guasto, al giorno della sua sostituzione; la determinazione presuntiva del consumo è stata compiuta “tenendo conto della media dei consumi giornalieri tenuta dalla cliente successivamente” alla sostituzione dell’apparecchio di misurazione; siffatta determinazione, alla luce della istruzione sommaria compiuta in data odierna,



appare del tutto arbitraria e inattendibile in quanto è emerso chiaramente che nel periodo al quale si riferisce il calcolo del consumo presunto la struttura alberghiera non era ancora funzionante mentre la media dei consumi giornalieri è stata ricavata dall'Osservazione dei consumi effettuati in epoca nella quale la struttura era pienamente operativa; difettando la omogeneità dei periodi di osservazione è del tutto evidente che appare discutibile la correttezza del criterio utilizzato per la determinazione del consumo presunto; a ciò va aggiunto che la parte istante ha già versato la somma di € 9.000,00 a copertura degli eventuali consumi che dovessero risultare dovuti a causa del cattivo funzionamento dell'apparato misuratore; sussiste, pertanto il fumus di fondatezza del ricorso; d'altra parte la rilevata fondatezza prima facie del ricorso suggerisce di provvedere ai sensi del capoverso dell'art. 669-sexies codice di procedura civile in quanto il tempo necessario alla instaurazione del contraddittorio potrebbe vieppiù pregiudicare l'attuazione del provvedimento di accoglimento avuto riguardo alla forzata inattività nell'esercizio dell'impresa e ai conseguenti danni sullo sviamento della clientela; p.q.m. ordina alla S.p.a. Enel Servizio elettrico di riattivare immediatamente la fornitura di energia sull'utenza in uso a Hotel Royal s.a.s. in Cosenza alla via Mediaglie d'Oro s.n. (cliente n. 808 005 557); fissa per la comparizione delle parti davanti a sé l'udienza dell'undici gennaio duemiladodici alle ore nove e trenta; assegna all'istante termine fino al quattro gennaio duemiladodici per la notificazione del ricorso e del presente decreto alla S.p.a. Enel Servizio elettrico. Si comunichi con urgenza. Così deciso addì ventisette dicembre duemilaundici. Il Giudice: dott. Giuseppe Greco».

che dopo l'instaurazione del contraddittorio il provvedimento su esteso deve essere confermato in quanto la parte resistente nel costituirsi in giudizio si è limitata a dedurre genericamente l'insussistenza del c.d. «*fumus boni iuris*» e del c.d. «*periculum in mora*», senza allegare alcuna specifica circostanza di fatto idonea a contrastare le ragioni della tutela concessa a mezzo di decreto;

che è pacifico e non contestato che le fatture emesse dalla società resistente sulla base di consumi «presunti» sono state tutte tempestivamente contestate;

che, pertanto, appare, «*prima facie*», fondata la invocata tutela atipica siccome preordinata ad un giudizio di merito avente ad oggetto l'accertamento della insussistenza dei presupposti della risoluzione del contratto di fornitura per grave inadempimento del somministrato ovvero della illegittimità della diffida ad adempiere intimata dalla parte resistente;

che, conseguentemente, va pienamente confermato il decreto assunto «*inaudita altera parte*»;

che, in conformità alla disposizione di cui al comma 7 dell'art. 669-octies codice di procedura civile parte resistente va condannata al pagamento delle spese del presente procedimento;

che la condanna presuppone la determinazione degli «onorari di difesa» (espressione tratta dalla norma dell'art. 91 codice di procedura civile);

che secondo il diritto vivente gli onorari per le prestazioni professionali dell'avvocato devono essere liquidati secondo le tabelle che siano vigenti al momento dell'esaurimento delle prestazioni stesse da individuarsi nel momento in cui la causa sia ritenuta in decisione dal giudice (*ex plurimis*: Cass.civ., sez. III, 10.06.1991, n. 6557);

che tuttavia la recentissima disposizione di cui al comma 1 dell'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2012, ha espressamente abrogato «le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico»;

che il comma 2 del citato articolo 9 ha, inoltre, stabilito che «ferma restando l'abrogazione di cui al comma 1, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del ministro vigilante»;

che l'applicazione della disciplina dettata dal comma 2 dell'art. 9 del decreto-legge n. 112012 s'impone in forza del principio «*tempus regit actum*» trattandosi nella specie di norma di carattere processuale;

che la evidenziata natura processuale della disposizione in parola si desume dal fatto che essa vincola gli «organi giurisdizionali» nell'attività di liquidazione di onorari professionali;

che l'interpretazione restrittiva della norma siccome volta a regolamentare esclusivamente l'attività giurisdizionale nelle controversie aventi ad oggetto la determinazione del «compenso del professionista» ovvero nei giudizi instaurati tra committente e professionista appare incompatibile con la «*ratio*» complessiva dell'intervento legislativo il quale è a tutta evidenza finalizzato (almeno così risulta dalla lettura della relazione governativa) a determinare uno straordinario impulso allo sviluppo economico del paese e al corretto funzionamento dei mercati nell'ambito del quale la lentezza dei processi, specialmente nel campo della giustizia civile, costituisce un oggettivo vincolo allo sviluppo;

che, quindi, la suddetta disposizione deve intendersi quale principio processuale di carattere generale in quanto vincola la giurisdizione in tutti i processi nei quali si deve provvedere alla liquidazione degli «onorari di difesa»;



che la evidente mancanza di alcuna disciplina transitoria non consente di ritenere ultrattivo il vecchio regime delle tariffe ed obbliga ad applicare il nuovo regime a tutti i processi in corso che non siano già stati definiti anche per quel che riguarda la condanna alle spese processuali;

che la suddetta e radicalmente innovativa disciplina legislativa ha, sin dalla sua entrata in vigore, sollevato drammatici interrogativi in ordine ai criteri cui il giudice è tenuto a conformarsi nel liquidare, alla chiusura del procedimento da lui trattato, gli «onorari di difesa» da porre a carico — mediante condanna — della parte soccombente in assenza dei necessari parametri stabiliti dal ministro vigilante;

che di tali gravi interrogativi si è immediatamente quanto responsabilmente fatto carico il Consiglio nazionale forense il cui Ufficio studi ha evidenziato come l'assenza dei «parametri» da stabilirsi da parte del Ministro della giustizia possa determinare «la paralisi dei procedimenti di liquidazione in sede giurisdizionale»;

che prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 1/2012 gli «onorari di difesa» venivano liquidati dal giudicante facendo riferimento alle tariffe adottate mediante regolamento del Ministro della giustizia a seguito di delibera del Consiglio nazionale forense;

che l'espressa abrogazione di tali tariffe non consente, a giudizio di questo giudice, di utilizzare le suddette tariffe in quanto «abrogate» quali «parametri» della liquidazione facendo ricorso a criteri ermeneutici fondati sulla analogia né, tantomeno, quali «parametri» di un giudizio equitativo non ravvisandosi alcuna lacuna del regime voluto dal legislatore che possa legittimare l'impiego dello strumento della interpretazione analogica né di far postulare la «sopravvivenza» delle abrogate tariffe quali «parametri» alternativi cui far ricorso per integrare la regolamentazione legislativa;

che, paraltro, in «*subiecta materia*» non appare possibile neppure l'estremo ricorso alla «equità» giudiziale la quale per espressa volontà del legislatore potrà esercitarsi nel determinare il preciso ammontare degli «onorari di difesa» nell'ambito dei, presumibilmente, elastici «parametri» che il ministro competente avrà cura di adottare ma non già nell'individuare autonomamente i criteri cui ancorare una qualche determinazione equitativa;

che il principio costituzionale di «indefettibilità della giurisdizione» (*cf.* Corte costituzionale n. 361/1998) del quale è corollario il dovere per l'organo investito della risoluzione di una controversia di decidere sollecitamente e conformemente a diritto la questione portata alla sua cognizione non consente all'organo giurisdizionale alcuna dilazione nelle more della emanazione del decreto ministeriale che dovrà determinare i c.d. «parametri» della liquidazione giudiziale (fatta salva, evidentemente, la possibilità in determinate fattispecie di sollecitare le parti a voler esplicitamente attribuire al giudicante un potere di mero arbitraggio sulla determinazione degli «onorari di difesa» da porre a carico della parte tenuta a sopportarli per legge);

che l'eventuale ricorso da parte del giudicante a parametri diversi da quelli espressamente previsti dal legislatore (ove non si traducesse in un mero recepimento delle abrogate tariffe che di fatto finirebbe per vanificare la volontà del legislatore) potrebbe risultare, volta a volta mortificante per il decoro della professione forense e quindi in contrasto con il primo comma dell'art. 36 della legge fondamentale (tenuto conto che sotto l'attuale regime il professionista non potrà ottenere in sede giurisdizionale la determinazione del compenso in via autonoma nei confronti del proprio cliente, così come avrebbe potuto fare per l'innanzi) ovvero troppo gravoso per l'esercizio del diritto di difesa in giudizio (art. 24 Costituzione);

che pertanto (ove non si ritenesse possibile, come opina il sottoscritto giudice, postulare la «sopravvivenza» delle abrogate tariffe quali «parametri» alternativi a quelli previsti dalla legge) qualunque soluzione si dovesse scegliere nella determinazione degli «onorari di difesa» essa implicherebbe il rischio concreto di dar luogo a ingiustificate disparità di trattamento tra situazioni simili sul piano processuale avuto riguardo al fatto che qualsivoglia soluzione rimarrebbe fondata in ultima analisi sulla «equità» soggettiva del decidente;

che, in definitiva, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9 del decreto-legge n. 1/2012, si pongono, a giudizio del sottoscritto giudice, in netto contrasto con il canone di rango costituzionale della «ragionevolezza» (sotto il profilo della intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità rispetto al vigente ordinamento che impone di liquidare senza dilazione gli «onorari di difesa») laddove non prevedono alcuna disciplina transitoria limitata al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore delle norme e l'adozione da parte del ministro competente dei «parametri» ivi previsti;

che alla evidenziata lacuna legislativa non è possibile porre rimedio attraverso alcuna interpretazione conforme a costituzione;

che la disciplina dettata dai commi 1 e 2 dell'art. 9 del decreto-legge n. 1/2012 appare, altresì, in contrasto con l'art. 24 della Costituzione in quanto vulnera il diritto di agire e resistere in giudizio rendendo incerto l'onere delle spese da affrontare nel corso del procedimento;



che la suddetta disciplina viola anche l'art. 3 della Costituzione in quanto attribuisce, di fatto e al di là di alcuna espressa attribuzione del relativo potere, una facoltà ampiamente discrezionale al giudice tenuto a liquidare gli «onorari di difesa»;

che tale facoltà appare priva di alcun ragionevole ancoraggio a parametri certi e controllabili così, peraltro, frustrando, il diritto della parte soccombente di insorgere nei confronti di un provvedimento che risulti, eventualmente, incongruo o esorbitante;

che non è neppure ipotizzabile, che il giudice, cui è fatto obbligo di applicare in via esclusiva «parametri» ad oggi inesistenti, possa omettere di decidere sulla condanna del soccombente al pagamento delle spese processuali ovvero sospendere il giudizio sino alla data in cui sarà emanato il provvedimento ministeriale per la cui emanazione, peraltro, le disciplina impugnata non pone alcun termine, in quanto la sospensione, in un caso non previsto da alcuna norma processuale, integrerebbe, altresì, la violazione del principio di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, comma, Costituzione;

che è pacificamente sollevabile davanti alla Corte costituzionale questione di legittimità di un decreto-legge;

che da quanto premesso consegue che la decisione relativa alla liquidazione degli «onorari di difesa» vada sospesa e gli atti trasmessi alla Corte costituzionale, trattandosi di questione rilevante e non manifestamente infondata.

Non può, invero, negarsi che la questione sia rilevante ai fini della decisione in quanto la possibilità per l'organo giurisdizionale di decidere in ordine alle spese del presente giudizio è condizionata alla individuazione di un criterio che, nel permanere in vigore delle norme impuginate, l'ordinamento non appare fornire in alcun modo.

Né può, d'altra parte, sostenersi che la questione sia manifestamente infondata ove si tenga conto, per un verso, dell'impossibilità per il giudice di conformarsi a parametri di liquidazione obbligatori ma inesistenti e, per altro verso, dell'evidente impossibilità di determinare in termini oggettivi e controllabili gli oneri di difesa da porre a carico della parte soccombente.

Va pertanto sollevata, nei termini su esposti, questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 e sospesa la decisione in ordine alla determinazione delle spese del procedimento da porre a carico della parte risultata soccombente.

P.Q.M.

Visti gli artt. 669-bis e seguenti del codice di procedura civile;

Conferma il provvedimento reso in data ventisette dicembre duemilaundici;

Condanna la parte resistente al pagamento delle spese del presente procedimento;

Visti gli artt. 134 Cost., 1, legge n. 1/1948, 23, legge n. 87/1953;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante «disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 24 gennaio 2012 nei termini di cui in parte motiva;

Sospende la decisione in ordine alla determinazione delle spese processuali da porre a carico della parte resistente;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Cancelleria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento e che sia successivamente trasmessa senza ritardo alla Corte costituzionale.

Così deciso in Cosenza, addì 1° febbraio 2012

Il Giudice: GRECO



N. 112

Ordinanza emessa dal Giudice di pace di Parma nel procedimento civile promosso da Speedy Car Autonoleggio di Bortolotti Elisa e C. sas contro Hamiri Moulouda

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligatorietà del procedimento di mediazione per le controversie nelle materie elencate dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010, configurazione del preventivo esperimento di esso come condizione di procedibilità della domanda giudiziaria, necessità che l'improcedibilità sia eccepita dal convenuto a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice non oltre la prima udienza - Denunciata preclusione dell'accesso diretto alla giustizia - Contrasto con i principi posti dalla legge delega in tema di mediazione.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, [comma 1,] primo, secondo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 24 e 77, in relazione all'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Prevista abilitazione degli enti pubblici o privati che diano garanzie di serietà ed efficienza a costituire gli organismi deputati a gestire il procedimento di mediazione - Contrasto con i parametri costituzionali riguardanti il principio di eguaglianza e il diritto di agire in giudizio.

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 16, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL GIUDICE DI PACE

Nella causa civile n. 6241/11 avente ad oggetto la richiesta di pagamento somma in materia di locazione di beni mobili rientrante nella previsione normativa di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28/2010 per la quale è previsto il preliminare procedimento di mediazione a pena di improcedibilità;

visto che parte attrice ha omissis di svolgere detto procedimento ed ha eccepito incostituzionalità dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010 anche in combinato disposto con l'art. 60 della l. 18 giugno 2009 n. 69 nonché con gli artt. 4 e 16 del D.M. 10 ottobre 2010 n. 180, per violazione degli artt. 77, 24, 3 e 97 Cost.;

a scioglimento della riserva di cui al verbale del 17.11.11;

Considerato:

che la direttiva n. 2008/52/CE ha disciplinato alcuni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale chiarendo innanzitutto che l'obiettivo di garantire un migliore accesso alla giustizia sia giudiziale che extragiudiziale contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno;

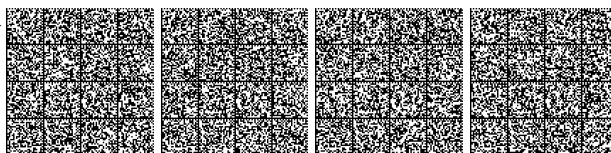
che la mediazione è ritenuta una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale;

che la direttiva prevede la possibilità di rendere il ricorso alla mediazione obbligatorio purchè non venga impedito alle parti "di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario";

che con legge n. 69/09 il legislatore ha delegato il governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale, nel rispetto e in conformità ai principi enunciati dalla normativa comunitaria;

che la delega in parola è stata esercitata con il d. lgs. n. 28/10;

che l'art. 5 sancisce che "Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversie in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo alla stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal d. lgs. n. 179/07 ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'art. 128 bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al d. lgs. n. 385/93 e successive modificazioni per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza .";



che ai sensi del successivo comma 4 non si applica “a) nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l’opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione; b) nei procedimenti per convalida di licenza o di sfratto, fino al mutamento del rito di cui all’art. 667 del codice di procedura civile; c) nei procedimenti possessori, fino alla pronuncia dei provvedimenti di cui all’art. 703, terzo comma, del codice di procedura civile; d) nei procedimenti di opposizione o incidentali di cognizione relativi all’esecuzione forzata; e) nei procedimenti in camera di consiglio; f) nell’azione civile esercitata nel processo penale.”;

che l’art. 16 co. 1 disciplina la costituzione da parte di enti pubblici o privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza di organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione; tali organismi devono essere iscritti nel registro disciplinato da appositi decreti del Ministero della giustizia di concerto con il Ministro per lo sviluppo economico;

che l’art. 17, comma 2 e 3, dispone che tutti gli atti, documenti e provvedimenti relativi al procedimento di mediazione sono esenti dall’imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura e che il verbale di accordo è esente dall’imposta di registro entro il limite di valore di 50.000 euro altrimenti l’imposta è dovuta per la parte eccedente; che il comma 4 recita “Con il decreto di cui all’art. 16, comma 2, sono determinati: a) l’ammontare minimo e massimo delle indennità spettanti agli organismi pubblici, il criterio di calcolo e le modalità di ripartizione tra le parti; b) i criteri per l’approvazione delle tabelle delle indennità proposte dagli organismi costituiti da enti privati; c) le maggiorazioni massime delle indennità dovute non superiori ai venticinque per cento, nell’ipotesi di successo della mediazione; d) le riduzioni minime delle indennità dovute nelle ipotesi in cui la mediazione è condizione di procedibilità ai sensi dell’art. 5, comma 1.”; che al comma 5 “Quando la mediazione è condizione di procedibilità della domanda ai sensi dell’art. 5, comma 1, all’organismo non è dovuta alcuna indennità dalla parte che si trova nelle condizioni per l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato...”;

che con decreto n. 180/10 il Ministro della Giustizia ha adottato il regolamento che reca la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell’elenco dei formatori per la mediazione, nonché l’approvazione delle indennità spettanti agli organismi;

che parte attrice eccepisce in primo luogo la violazione dell’art. 77 cost. poiché l’art. 5 d. lgs. n. 28/10, nel prevedere l’esperimento del procedimento di mediazione come condizione di procedibilità della domanda giudiziale precludere l’accesso diretto alla giustizia disattendendo le previsioni dell’60 L. 69/09;

che il secondo motivo di censura inerisce alla violazione dell’art. 24 Cost. poiché la mediazione può essere obbligatoria oppure onerosa ma non le due cose insieme altrimenti è incostituzionale;

che viene ulteriormente eccepita la violazione dell’art. 3 Cost. poiché la condizione di procedibilità ex art. 5 viene prevista per la domanda principale e non per la domanda riconvenzionale e per la determinazione delle indennità di cui all’art. 16 d.m. 180/210 ponendo su un piano diverso parte attrice e parte convenuta;

infine si eccepisce che nel momento in cui la procedura di mediazione è resa obbligatoria al fine di far valere in giudizio un diritto e nel momento in cui le attività del mediatore interferiscono con l’esercizio della funzione giurisdizionale il procedimento ha funzione pubblica e deve pertanto rispondere ai requisiti di buon andamento e di imparzialità di cui all’art. 97 Cost.

Ritenuto:

che le questioni di costituzionalità sollevate non si appalesano manifestamente infondate e sono rilevanti ai fini della decisione;

che conseguentemente si rende necessaria la sospensione del giudizio e la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale affinché si pronunci sulla questione.

P.Q.M.

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 24 e 77 cost. la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5 d. lgs. n. 28/10, primo periodo, che introduce a carico di chi intende esercitare in giudizio un’azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate l’obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione, secondo periodo, che prevede che detto esperimento è condizione di procedibilità della domanda giudiziale, terzo periodo, che dispone che l’improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto a pena di decadenza o rilevata d’ufficio dal giudice non oltre la prima udienza;



2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 24 cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 d. lgs. n. 28/10 comma 1, laddove dispone che abiliti a costituire organismi deputati su istanza della parte interessata a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati che diano garanzie di serietà ed efficienza;

3) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;

4) ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Parma, addì 21 novembre 2011

Il giudice di pace: RAGUSA

12C0212

N. 113

Ordinanza del 21 luglio 2011 emessa dalla Commissione tributaria regionale per la Calabria sul ricorso proposto da Fusca Teresa contro Agenzia delle entrate Direzione provinciale di Vibo Valentia

Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Esecutività della sentenza di appello tributaria impugnata con ricorso per cassazione - Possibilità di sospensione allorquando ivi sopravvenga, per la prima volta, il pericolo di un grave ed irreparabile danno, con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile - Esclusione, in base all'espressa previsione di inapplicabilità al processo tributario dell'art. 337 c.p.c. e, conseguentemente, dell'art. 373 c.p.c. - Denunciato sacrificio irreparabile dei diritti del contribuente - Contrasto con il principio di ragionevolezza, con il diritto alla tutela cautelare come componente essenziale della tutela giurisdizionale, con i principi del giusto processo garantiti anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), nonché con il precetto costituzionale secondo cui la tutela giurisdizionale dei propri diritti e interessi legittimi è "sempre" ammessa.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 49, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 111 e 113, nonché art. 10, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Nel procedimento incidentale, promosso nell'ambito del giudizio iscritto al numero 1.098/09 R.G.A., ha deliberato la seguente ordinanza

Uditi, in camera di consiglio:

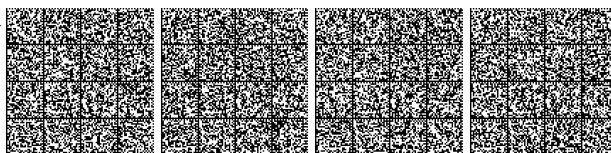
il difensore della ricorrente, avvocato Giuseppe Urso, il quale ha concluso con richiamo alla memoria prodotta, colla quale ha chiesto sollevarsi la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992 n. 546, in relazione agli articoli 3, 23, 24, 111 e 113 della Costituzione e, con riferimento all'articolo 10 della Costituzione, in relazione all'articolo 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; e, comunque, ha insistito "per concessione della sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza gravata";

il rappresentante della Agenzia delle entrate - Ufficio di Crotone, dott.ssa Santise, la quale ha concluso per la manifesta infondatezza della eccezione di legittimità costituzionale e per la inammissibilità della richiesta di sospensione;

Udito il Presidente relatore;

Esaminati gli atti del procedimento;

Premesso che la contribuente Teresa Fusca — ricorrente per cassazione avverso la sentenza 23 giugno 2010, n. 481/08/10, colla quale questa Commissione tributaria regionale, in riforma della appellata sentenza della Commissione tributaria provinciale di Vibo Valentia 26 marzo 2008, ha accolto il gravame della Agenzia delle entrate, Ufficio



di Vibo Valentia, e, per l'effetto, ha rigettato il ricorso proposto dalla contribuente avverso l'avviso di accertamento della maggiore imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'anno 2000, in ragione di € 60.952,76 e di irrogazione della relativa sanzione pecuniaria in ragione di euro 62.877,08 — mediante ricorso del 25 febbraio 2011, ha chiesto, ai sensi dell'articolo 373 cod. proc. civ., la sospensione della esecuzione della ridetta sentenza di secondo grado 23 giugno 2010, allegando copia del ricorso per cassazione e prospettando il pericolo di danno grave e irreparabile in considerazione dell'importo "estremamente rilevante" del credito azionato, con emissione della cartella di pagamento, in rapporto al reddito annuo di essa ricorrente;

Rilevato che, disattesa la mozione della ricorrente di concessione della sospensione inaudita altera parte, instaurato il contraddittorio nei confronti della Agenzia delle entrate — Ufficio di Vibo Valentia ed espletati opportuni accertamenti in ordine allo stato del ricorso per cassazione, proposto e non ancora sottoposto all'esame preliminare da parte della Corte di legittimità (v. nota 17 giugno 2011 della Cancelleria della Sezione Tributaria della Corte suprema di cassazione), alla udienza in camera di consiglio del 7 luglio 2011 le parti hanno concluso nei termini riportati in epigrafe;

Considerato che assume carattere preliminare, rispetto all'esame del merito della istanza di sospensione, l'accertamento della proponibilità della domanda cautelare in relazione alla verifica del riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico della tutela interinale invocata dalla ricorrente;

Considerato che, a dispetto del generale, negativo orientamento della giurisprudenza circa la applicabilità al giudizio tributario dell'articolo 373 cod. proc. civ., la Commissione tributaria regionale della Campania, con ordinanza pronunciata il 13 ottobre 2008, ha sollevato — in riferimento agli articoli 3, 23, 24, 111 e 113 della Costituzione, nonché, quale norma interposta all'articolo 10 della Costituzione, in riferimento all'articolo 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ed eseguita con legge 4 agosto 1955, n. 848 — la questione di legittimità dell'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), il quale stabilisce che "Alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie si applicano le disposizioni del titolo III, capo I, del libro II del codice di procedura civile, escluso l'articolo 337 e fatto salvo quanto disposto nel presente decreto", nella parte in cui, la succitata norma — escludendo l'applicabilità al processo tributario dell'articolo 337 cod. proc. civ. e, conseguentemente, delle disposizioni menzionate da tale articolo, tra le quali è compreso l'articolo 373 cod. proc. civ., (il quale stabilisce, al secondo periodo del primo comma, che "il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave ed irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione") — non prevede, in unico grado, "la possibilità di sospensione della sentenza di appello tributaria, impugnata con ricorso per cassazione, allorquando ivi sopravvenga, per la prima volta, il pericolo di un grave ed irreparabile danno, con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile";

Considerato a tal fine che la disposizione censurata appare porsi in contrasto con:

a) il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3, primo comma, Costituzione, perché irragionevolmente esclude la tutela cautelare "a fronte di atti impositivi esecutivi per la prima volta emessi in esecuzione di una sentenza di secondo grado sfavorevole all'appellato e, pertanto, consente il sacrificio inevitabile ed irreparabile" dei diritti del contribuente;

b) gli articoli 23 e 24 Costituzione, perché prevede l'assoggettamento ad esecuzione forzata "senza che in base alla legge il debitore possa adire un giudice in sede cautelare", pur essendo la disponibilità di misure cautelari componente essenziale della tutela giurisdizionale garantita dall'articolo 24 Costituzione;

c) gli articoli 111 Costituzione e 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (ratificata ed eseguita con legge 4 agosto 1955, n. 848), in relazione all'articolo 10 Costituzione, perché "il ritardo di giustizia non può tradursi, nelle more della sentenza della Corte di cassazione", avente ad oggetto la sentenza di appello impugnata, "in perdita irreversibile del patrimonio del contribuente che, in ipotesi, risulterà avere ragione";

d) l'articolo 113 Costituzione, perché "aprioristicamente impedisce un rimedio cautelare avverso l'attuazione di una pretesa tributaria, fondata su una sentenza di secondo grado", [...] e, pertanto, si pone in contrasto con il precetto costituzionale secondo cui la tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi è "sempre" ammessa.

Considerato che il Giudice delle leggi, con sentenza 9 giugno 2010, n. 217, ha dichiarato inammissibile la questione, in punto di rilevanza, censurando "il mancato tentativo — da parte del giudice *a quo* - di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata" nel senso della "applicazione al processo tributario della sospensione cautelare prevista dall'articolo 373 cod. proc. civ., con conseguente insussistenza del prospettato contrasto con gli evocati parametri costituzionali" e, in proposito, ha rilevato che "non v'è alcuna pronuncia della Corte di cassazione, ma solo [...] orientamenti della giurisprudenza di merito, che non assurgono a diritto vivente";



Considerato, tuttavia, che la Corte suprema di cassazione, con sentenze del 13 ottobre 2010, n. 21121 e del 31 marzo 2010, n. 7815, ha fissato il principio di diritto secondo il quale “nel processo tributario è esclusa ogni possibilità di tutela cautelare nei confronti dell’efficacia esecutiva della pronuncia di secondo grado”;

Considerato che a tale indirizzo questa Commissione, prestando piena osservanza al magistero nomofilattico, ritiene di doversi uniformare nella interpretazione del diritto vigente;

Considerato che, esclusa, pertanto, la possibilità della interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni sospettate di incostituzionalità, la questione relativa è palesamente rilevante, non consentendo, altrimenti, l’ordinamento giuridico, secondo il diritto vivente, la invocata tutela inibitoria (incongruamente pretesa dalla ricorrente nelle more del giudizio del Giudice delle leggi);

Considerato, a tal fine, che alla stregua del ricorso per cassazione proposto dal contribuente appare apprezzabile la ricorrenza del *fumus boni iuris*, in relazione alla pretermissione da parte del giudice di appello della scrittura privata del 19 febbraio 2003 recante la dichiarazione della simulazione compravendita di quote della società Faltur s.a.s., tra Falzetta Pasquale (venditore) e la Fuscà (acquirente), laddove il relativo acquisto, in relazione al reddito di impresa derivatone, è stato posto a base dell’accertamento tributario impugnato (v. il terzo motivo del ricorso per cassazione, pp. 6-7 della impugnazione);

Considerato che, peraltro, concorre il *periculum in mora*, in quanto l’importo della cartella di pagamento emessa (€ 152.519,00) è ingente a fronte del modesto reddito della istante;

Considerato, che, per le ragioni sopra enunciate, alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* che precedono, la questione non appare manifestamente infondata;

Considerato che, in relazione alla tutela inibitoria invocata e, in particolare, in relazione al presente incidente di legittimità costituzionale, non trova applicazione la sospensione della “lite fiscale”, ai sensi dell’articolo 39, comma 12, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, concernendo la ridetta previsione il processo principale, laddove, peraltro, nessuna moratoria risulta disposta per la riscossione;

P. Q. M.

A, scioglimento della riserva, assunta il 7 luglio 2011, così provvede:

letti e applicati gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, Dichiara — con riferimento agli articoli 3, 23, 24, 111 e 113 della Costituzione, nonché, quale norma interposta all’articolo 10 della Costituzione, in relazione all’articolo 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ed eseguita con legge 4 agosto 1955, n. 848 — rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 nella parte in cui (escludendo l’applicabilità al processo tributario dell’articolo 337 cod. proc. civ. e, conseguentemente, dell’articolo 373 cod. proc. civ.) non prevede “la possibilità di sospensione della sentenza di appello tributaria, impugnata con ricorso per cassazione, allorquando ivi sopravvenga, per la prima volta, il pericolo di un grave ed irreparabile danno, con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile”.

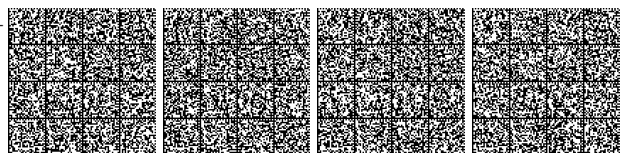
Ordina che della presente ordinanza sia data, a cura della cancelleria, notificazione alle parti, al ricorrente, al difensore e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio.

Catanzaro, 21 luglio 2011

Il Presidente estensore: VECCHIO



N. 114

Ordinanza del 14 febbraio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sul ricorso proposto da Brindesi Maria Gilda ed altri contro Ministero della giustizia, Presidente del Consiglio dei ministri e Ministero dell'economia e delle finanze.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Previsione che non si applicano i meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012, 2013 e che non danno comunque luogo a possibilità di recupero negli anni successivi - Previsione che non siano erogati né recuperabili gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012; che per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 sia pari alla misura già prevista per l'anno 2010 ed il conguaglio per l'anno 2015 venga determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014 - Previsione, altresì, per detto personale, che l'indennità speciale, di cui all'art. 3 della legge n. 27 del 1981, spettante per gli anni 2011, 2012 e 2013 sia ridotta del 15 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013 - 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 dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, commi 21, primo periodo, e 22.
- Costituzione, artt. 3, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 251 del 2011, proposto da:

Maria Gilda Brindesi, rappresentato e difeso dagli avv. Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Valerio Speciali, con domicilio eletto presso avv. Francesca Ramicone in L'Aquila, via Giovanni Pascoli, 1/A - 3/B; Giuseppe Iannaccone, Silvia Rita Fabrizio, Giovanni Novelli, Augusto Pace, Elvira Buzzelli, Alberto Sgambati, Luigi D'Orazio, Marco Flamini, Guido Cocco, Giovanni de Rensis, Roberto Ferrari, Luigi Santini, Domenico Canosa, Giansaverio Cappa, Giorgio Di Benedetto, Massimo Marasca, Federico de Siervo, Aura Scarsella, Maria Teresa Leacche, Stefano Gallo, Maurizio Maria Cerrato, Fabrizia Ida Francabandera, Laura Colica, Greta Aloisi, Stefano Giovagnoni, Bruno Auriemma, Angela Di Girolamo, Giovanni Spinosa, Giampiero Maria Fiore, Carla De Matteis, Giovanni Canzio, Luigi Antonio Catelli, Luigi Cirillo, Giuseppe Romano, Maria Luisa Ciangola, Armanda Servino, Maria Gabriella Tascone, Radoccia Italo, Davide Rosati, Carmine Di Fulvio, Guendalina Buccella, Andrea Paolo Vassallo, Ileana Ramundo, Stefania Cannavale, Fabio Picuti, Anna Maria Tracanna, Carla Ciofani, Roberta D'Avolio, Antonietta Picardi, Simonetta Ciccarelli, Cecilia Angrisano, Donatella Formisano, Petra Giunti, Silvia Reitano, Vittoria Correa, rappresentati e difesi dagli avv. Valerio Speciali, Marco Cuniberti, Vittorio Angiolini, con domicilio eletto presso avv. Francesca Ramicone in L'Aquila, via Giovanni Pascoli, 1/A - 3/B;

Contro Ministero della Giustizia, Presidenza Consiglio Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in L'Aquila, Complesso Monumentale S. Domenico; Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in L'Aquila, Complesso Monumentale S. Domenico;

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 conv. con modif. 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;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 dicembre 2011 il dott. Maria Abbruzzese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I. — I ricorrenti, tutti magistrati ordinari in servizio presso gli uffici giudiziari ricompresi nella circoscrizione territoriale di questo TAR, 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 legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché la condanna dell'Amministrazione ai conseguenti pagamenti, se del caso con ogni accessorio di legge.

Il ricorso deduce:

1) 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 legge 19 febbraio 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» (cfr. sentenze n. 42 del 1993 e n. 409 del 1995, ordinanze n. 346 del 2008); le misure di taglio del trattamento economico per cui è causa, incidendo — in riduzione — sulle retribuzioni dei magistrati, sembrano in contrasto con i principi di certezza e di continuità delle retribuzioni spettanti ai magistrati;

2) 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: i ricorrenti evidenziano che il comma 21 dell'art. 9 ha disciplinato, ai fini del «contenimento delle spese in materia di pubblico impiego», il «meccanismo di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato per gli anni 2011, 2012 e 2013»; il 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» cui si riferiscono, 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;

3) Illegittimità costituzionale del comma 22, secondo periodo, dell'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78, come convertito nella legge 30 luglio 2010 n. 122: detta norma stabilisce che «l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1991, 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 delle 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 astratta 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.

Contestualmente al ricorso è stata presentata istanza di sospensione degli effetti delle disposizioni contestate.

Le Amministrazioni intimare si sono costituite contestando 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 pubblico impiego «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 riconosciuto 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 di impiego e non all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, rispetto alle quali, pertanto, non si ravviserebbe violazione del principio di autonomia e indipendenza della magistratura, trattandosi, oltretutto, di misure simili ad altre già adottate in precedenti leggi di risanamento.

Con ordinanza n. 159, resa nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011, questo tribunale ha respinto la domanda incidentale di misure cautelari, disponendo, con lo stesso provvedimento, adempimenti istruttori a carico dell'Amministrazione finanziaria, di quella della Giustizia e dell'INPDAP.



All'esito, i ricorrenti hanno depositato articolata e puntuale memoria di replica.

All'udienza pubblica del 21 dicembre 2011, la causa è stata trattenuta in decisione.

II. I ricorrenti, nella sopraspiegata qualità, hanno agito in giudizio per il riconoscimento del diritto al trattamento retributivo asseritamente spettante senza tener conto delle riduzioni conseguenti alle contestate misure normative, e la condanna delle Amministrazioni resistenti alle conseguenti restituzioni.

II.1) In punto di rilevanza, osserva il Collegio che l'applicazione delle norme in questione ha comportato, a partire al 1° gennaio 2011, come dimostrato dagli esibiti cedolini relativi agli stipendi, le lamentate trattenute sugli stipendi dei ricorrenti, non rivalutati rispetto agli anni passati.

Una volta dimostrata, dunque, l'applicabilità delle misure in questione ai ricorrenti, magistrati ordinari, l'affermazione del riconoscimento delle differenze retributive richieste non può che passare attraverso la eliminazione delle norme in via incidentale prospettate come non conformi ai precetti costituzionali, salvo il giudizio di non manifesta infondatezza di cui più sotto si dirà.

II.2) Va ancora doverosamente evidenziato che il Collegio non nasconde (e non si nasconde) che la manovra in questione si inserisce nell'ambito di un ampio ed articolato pacchetto di misure volte a realizzare il contenimento della spesa in materia di impiego pubblico (ovvero, alternativamente o cumulativamente, a conseguire entrate di misura corrispondente) «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» (cfr. articolo 9, comma 2, della legge in esame) e che disposizioni del genere erano state emanate, anche in precedenza, in occasione di consimili emergenze di carattere economico (cfr. art. 1, comma 576, legge n. 296/2006; art. 69, d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008; art. 7, d.l. n. 384/1992, convertito in legge n. 438/1992).

In relazione a tali emergenze, la Corte costituzionale, com'è noto, ebbe a dichiarare la manifesta infondatezza delle questioni sollevate, tenuto conto del fatto che, in un momento assai delicato per la vita economico-finanziaria del Paese, 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 (Corte cost., 14. luglio 1990, n. 299).

La decisione della Corte, dunque, dipese dal risultato del bilanciamento tra diversi valori tutti rilevanti sul piano costituzionale, operato con riferimento alla concreta incidenza delle misure sulle varie categorie, sulla natura eccezionale (e temporanea) delle stesse, sulla complessiva tenuta dell'ordinamento pur in presenza di disposizioni derogatrici siffatte.

Ritiene il Collegio che, nel rispetto doveroso delle prerogative della Corte, cui è rimesso il definitivo orientamento sulla questione, il bilanciamento ritenuto concludente nei precedenti esaminati non sia completamente sovrapponibile alla fattispecie in esame, caratterizzata dalla peculiare e del tutto singolare incidenza delle disposizioni su particolari categorie di dipendenti pubblici (i magistrati) in misura e secondo modalità diverse dagli altri e in assenza di misure compensative della prospettata temporanea incisione, pur tuttavia articolata su un periodo tutt'altro che breve o nell'ottica della misura adottata *una tantum*.

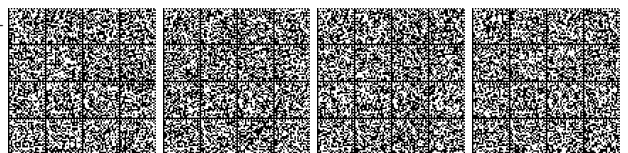
Tanto porta a dubitare, nella prospettiva della delibazione di «non manifesta infondatezza» rimessa a questo Collegio, della natura «eccezionale», e dunque tollerabile, della lesione introdotta e dunque del complessivo bilanciamento ritenuto, a suo tempo e relativamente a disposizioni simili ma non affatto così «singolari», compatibile con i valori costituzionali dalla Corte.

II.3) Ancora in via preliminare, il Collegio ritiene di articolare la questione sotto due distinti ed alternativi profili, valorizzando sostanzialmente: o l'incidenza delle misure, nel loro concreto atteggiarsi, sullo status dei magistrati e sulle prerogative loro riconosciute dalla Costituzione; ovvero gli effetti, in ultima analisi, sostanzialmente impositivi delle misure, ancora nel loro concreto dispiegarsi.

Ciò spiega l'apparente anfibia della presente ordinanza, che, appunto, in via alternativa prospetta l'illegittimità costituzionale delle contestate disposizioni sia se intese come norme «sulla spesa», e dunque in definitiva orientate alla riduzione (temporanea) dei trattamenti retributivi complessivamente considerati dei magistrati, sia (ovvero) se intese invece come norme sulle «entrate» e dunque incidenti sul trattamento contributivo dei redditi da lavoro dipendente in questione.

L'alternativa prospettazione tradisce in realtà lo sforzo di attribuire, alle disposizioni in esame, un senso compatibile con l'articolato costituzionale; sforzo il cui fallimento non può che condurre all'obbligata remissione in esame.

III. Ai fini della compiuta ricostruzione della presente vicenda, giova preliminarmente richiamare sinteticamente il quadro normativo pertinente.



III.1) Il trattamento economico dei magistrati ordinari (ma anche amministrativi e della giustizia militare) è disciplinato dalla legge 2 aprile 1979, n. 97 che, con effetto del 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.

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, province 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 della Giustizia e con quello del Tesoro; a tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui sopra.

La 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 modifica 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 di determinazione del trattamento stipendiale di 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 34, 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 del primo giorno del mese in cui si raggiunge l'anzianità prevista».

Il comma 12 dell'art. 11 dello stesso d.lgs. n. 160 del 2006 ha poi stabilito che una valutazione negativa di 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».

III.2) La disamina della complessa disciplina sopra sinteticamente enunciata consente di argomentare che, alla stregua del quadro normativo risultante prima della entrata in vigore della legge in esame:

la determinazione degli stipendi spettanti ai magistrati è sottratta a qualsiasi genere di contrattazione, essendo essa assoggettata ad un «sistema automatico», regolato direttamente dalla legge, al fine, ripetutamente sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, «di attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza e di evitare che essi (i magistrati) siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri», nonché di «assicurare la completa autonomia ed indipendenza del giudice dall'esecutivo» (cfr. Corte costituzionale, 27 luglio 1995, n. 409; id. 10 febbraio 1993, n. 42; Cons. di Stato, sez. IV, 20 marzo 2006, n. 1472);

il riportato «sistema automatico» stabilisce la misura dell'adeguamento triennale degli stipendi del personale della magistrature basandosi su un indice statistico, espressamente definito «ragionevole e non arbitrario», perché l'adeguamento triennale è calcolato non sulla sommatoria di tutti gli incrementi retributivi intervenuti ma «soltanto sulla loro media, rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell'ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell'ultimo anno del triennio precedente. Gli incrementi retributivi realizzati nel triennio precedente da tutti gli altri dipendenti pubblici non rilevano pertanto come accertamento della quantità della maggiore retribuzione automaticamente dovuta anche ai magistrati, ma esclusivamente quali indici ai fini della determinazione



della giusta retribuzione spettante a questi ultimi dal primo gennaio dell'anno successivo al triennio di riferimento» (cfr. Cons. di Stato, sez. IV, n. 1472/2006, cit.);

a tal fine, il sistema in esame stabilisce che dapprima siano rilevati gli incrementi retributivi già erogati ai dipendenti pubblici, che sia poi calcolata la variazione percentuale ed infine che la determinazione del nuovo incremento degli stipendi avvenga con l'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il nuovo trattamento stipendiale, adeguato in virtù della variazione percentuale, ha effetto solo dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento;

il sistema di adeguamento, dunque, è un criterio di determinazione stipendiale indiretto e *per relationem*, con riferimento alle complessive politiche retributive degli altri settori del pubblico impiego, di cui il suesposto meccanismo rappresenta tuttavia un indice rivelatore 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: il decreto triennale del Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, «non rappresenta una mera ricognizione degli incrementi retributivi già maturati nel triennio precedente in favore dei magistrati, ma è il provvedimento costitutivo del diritto al nuovo trattamento stipendiale attuale» (cfr. Cons. di Stato, sez. IV, cit.);

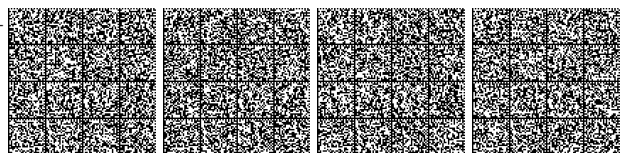
gli andamenti retributivi degli stipendi dei magistrati sono dunque solo il riflesso di quelli più generali già verificatisi per il restante pubblico impiego, di cui scontano eventuali virtuosità o lassismi nelle politiche retributive e non rappresentano, di per sé, alcun privilegio distintivo; il meccanismo di andamento si correla a precisi e svariati valori costituzionali, *in primis* su quelli di cui agli artt. 101, comma 2, 104, comma 1, e 36, rispetto ai quali va verificata e rapportata anche la dichiarata primaria esigenza di ripiano dei conti pubblici;

il sistema retributivo dei magistrati non è affatto insensibile alle congiunture economiche ricadenti sul complessivo assetto retributivo dell'impiego pubblico; ove tale assetto dovesse, per avventura, risultare penalizzante per i pubblici impiegati (in forza di eventuali ulteriori misure restrittive e di ulteriori «tagli»), analoga ma «proporzionale» decurtazione ricadrebbe, proprio per effetto del suesposto meccanismo di automatico adeguamento, anche sul trattamento economico dei magistrati, ferma restando (*rectius*, dovendo rimanere) la costante del rapporto fissato sulle eventuali variazioni proprio dal suesposto meccanismo normativo; con l'effetto del tutto evidente di mantenere appunto invariato, si badi anche in caso di generalizzata diminuzione degli stipendi dei pubblici impiegati, il rapporto rispetto alle retribuzioni assicurate, dalle fonti anche costituzionali richiamate, ai magistrati.

III.3) Alla stregua delle coordinate ermeneutiche sopra richiamate, mentre non è dubbio che qualsiasi normativa incidente sulle retribuzioni dei magistrati, stante la valenza costituzionale di tale assetto, vada riguardato sotto la lente del rispetto dei delicati equilibri finora garantiti dal sistema previgente, la disciplina introdotta nel 2010 con i commi 2, 21 e 22 dell'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 appare, per converso, non affatto orientata al mantenimento di detti equilibri retributivi, ingenerando effetti penalizzanti solo sulla categoria dei magistrati e come tali non ragionevoli, sia ove si considerino tali effetti sui meri trattamenti retributivi, sia — più marcatamente — ove si osservi la *ratio* di prelievo eccezionale imposto ancora una volta solo ai magistrati e dunque in violazione delle regole costituzionali che assistono la materia tributaria.

III.4) Appare utile, a questo punto, rappresentare come incide sullo stipendio dei magistrati, stabilito dalla legge e rideterminato periodicamente in base al sistema «automatico» sopra descritto, la complessa disciplina introdotta nel 2010 con i commi 2, 21 e 22 dell'art. 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78.

Le disposizioni in questione (contenute, come detto nel d.l. 31 maggio 2010, n. 76, titolato «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica») testualmente sanciscono, all'art. 9 («Contenimento delle spese 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, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.0000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui; le indennità corrisposte ai responsabili degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri di cui all'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 sono ridotte del 10 per cento; la riduzione si applica sull'intero importo dell'indennità. Per i procuratori ed avvocati dello Stato rientrano nella definizione di trattamento economico complessivo, ai fini del presente comma, anche gli onorari di cui all'articolo 21 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611. La riduzione prevista dal primo periodo del presente comma non opera ai fini previdenziali. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sino al 31 dicembre 2013, nell'ambito delle



amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche e integrazioni, i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nel presente comma.

Per il personale di cui alla legge n. 27/1971 non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2013; 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».

Per tutte le categorie del personale delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (e quindi anche per i magistrati), quindi, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 il trattamento economico complessivo superiore a 90.000 euro lordi è ridotto del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo e fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro (comma 2 dell'art. 9).

Per tutte le categorie del personale non contrattualizzato della pubblica amministrazione (che ricomprenderebbero, astrattamente, anche i magistrati) è stato introdotto il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012 e 2013, la cui operatività è estesa sia a livello di acconto che a livello di conguaglio (comma 21, primo periodo, dell'art. 9).

Per i soli magistrati è stato poi previsto 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).

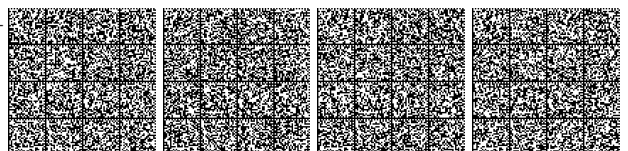
Per i soli magistrati è stato, altresì, previsto un «tetto» per l'acconto per anno 2014 (che non può superare quello dell'anno 2010) ed un «tetto» per il conguaglio dell'anno 2015, che sarà determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo pertanto il triennio 2011-2013 (comma 22, primo periodo, dell'art. 9).

Per i soli magistrati è stata stabilita 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 legge 19 febbraio 1981, n. 27 (comma 22, secondo periodo, dell'art. 9).

Infine, per i soli magistrati, a differenza delle altre categorie del personale non contrattualizzato, sono stati salvaguardati i meccanismi di progressione automatica dello stipendio per gli anni 2011-2013 (ossia le classi e gli scatti di carriera ex comma 22, quarto periodo, che richiama *ad excludendum* il secondo e il terzo periodo del comma 21 dell'art. 9).

III.5) In relazione all'applicazione, in concreto, delle sopra riportate misure ed al loro concreto impatto sui saldi del bilancio pubblico, la Ragioneria generale dello Stato ha spiegato che la riduzione è applicata al trattamento economico complessivo, nel quale sono comprese tutte le componenti del trattamento annuo lordo (fondamentali e accessorie, fisse e variabili) e quindi le seguenti voci retributive: stipendio, con relativa progressione automatica per classi e scatti, indennità integrativa speciale e indennità giudiziaria (quest'ultima, nelle misure già ridotte ai sensi del comma 22 dell'art. 9); le ritenute previdenziali a carico del lavoratore e del datore di lavoro sono applicate sul trattamento economico interamente spettante, senza quindi considerare le riduzioni retributive introdotte dalla legge; il trattamento economico annuo lordo così determinato è la base di calcolo delle decurtazioni percentuali da applicare per la parte eccedente gli importi stabiliti dalla disposizione in esame; più precisamente, la base di calcolo è determinata dal «trattamento economico complessivo annuo del singolo dipendente», sul quale devono essere quindi considerate le variazioni che intervengano per il singolo anno di riferimento.

Per quanto riguarda la mancata erogazione degli acconti e dei conguagli per gli anni 2011, 2012 e 2013, come stabiliti dagli artt. 11 e 12 della legge n. 197 del 1979 (comma 22, primo periodo, dell'art. 9 del d.l. n.78), la Ragioneria generale dello Stato ha puntualizzato che il personale di magistratura, nel triennio di riferimento, avrebbe conseguito: nell'anno 2011 la corresponsione del secondo acconto, pari al 3.04%, come già determinato con d.P.C.m. 23 giugno 2009 (con misure che variano in concreto in relazione alle qualifiche; nell'anno 2012 non sarebbe stato erogato alcun conguaglio, tenuto conto della crescita contenuta registrata nel triennio di riferimento delle retribuzioni del pubblico impiego preso a riferimento; nell'anno 2013 la corresponsione del primo acconto (e dunque la misura della mancata erogazione di tale voce prevista nella disposizione in esame) varia in relazione alle qualifiche.



Con riguardo al prospetto comparativo degli andamenti stipendiali nel quadriennio 2010-2013, la tabella n. 1 allegata alla relazione del MEF rivela i seguenti dati negativi:

i magistrati di qualifica apicale subiscono nel 2011 una decurtazione di oltre 10.000 euro annui rispetto al 2010, unico parametro temporale di riferimento significativo e costante in quanto anteriore alla manovra *de qua*, una riduzione di 7.000 euro annui nel 2012 e di oltre 1.000 euro nel 2013, con una perdita complessiva di oltre 18.000 euro nel periodo;

a loro volta i magistrati di qualifica iniziale nel 2011 si vedono prelevati 500 euro annui nel 2011, 600 euro nel 2012 e poco meno di 200 euro nel 2013, con un prelievo complessivo nell'intero periodo di circa 1.300 euro.

Con riguardo alla richiesta di «un analitico e dettagliato prospetto comparativo sui concreti livelli retributivi complessivi dei dirigenti del MEF titolari di uffici di livello dirigenziale generale, (equiparati a superiori), come espressamente richiesto con l'ordinanza istruttoria di questo Tribunale, giova evidenziare che il Ministero, pur non avendo in realtà indicato le concrete retribuzioni del suo personale dirigenziale, ha rappresentato, con le precisazioni fornite relative alle vigenti articolazioni in fasce distinte del personale dirigente, che, per gli anni relativi al triennio 2011-2013, la componente stipendiale risulta incrementata limitatamente alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale; inoltre, la retribuzione media del dirigente di 3 fascia subisce una decurtazione costante annua, sino al 2013, di circa 10.000 euro, mentre per la dirigenza di II fascia si registra al contrario un leggero incremento costante nel triennio.

Il Ministro della Giustizia e l'INPDAP hanno dato riscontro alle richieste istruttorie inoltrate, comunicando il dettaglio del personale di magistratura collocato in quiescenza in occasione delle misure restrittive e l'importo complessivo delle indennità di buonuscita erogate al personale di magistratura collocato anticipatamente in quiescenza per effetto di domanda presentata nell'anno 2010 nonché l'importo complessivo delle pensioni previste per il medesimo personale dal 2011 al 2013.

In conclusione, quanto agli effetti di risparmio per i bilancio dello Stato derivanti dall'introduzione dei tagli stipendiali in oggetto, essi ammontano a 41.631.937 euro per il mancato adeguamento della retribuzione (blocco degli acconti e del conguaglio), circa 21 milioni, 35 milioni e 45 milioni di euro, rispettivamente per i tre anni 2011, 2012 e 2013, per il prelievo di parte dell'indennità giudiziaria; 21.286.580 euro, in misura costante per il triennio 2011-2013, per il prelievo del 5% e del 10%.

A fronte di tali risparmi, si deve però registrare, ai fini della diminuzione della spesa pubblica, che la somma complessiva che si è dovuto erogare un'unica soluzione nel 2010 al personale anticipatamente esodato è stata, come visto, pari a circa 59 milioni di euro.

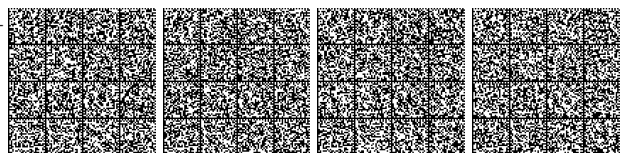
Può dunque concludersi, in punto di fatto: che i tagli stipendiali incidono, in misura più o meno significativa, su tutte le qualifiche magistratuali; dal raffronto con le tavole stipendiali della dirigenza, emerge che quantomeno quella di II fascia non risulta toccata dalla manovra, mentre l'analoga qualifica magistratuale di magistrato di I valutazione perde oltre 600 euro annui.

Gli effetti positivi sulla diminuzione dell'indebitamento pubblico devono, come si è sopra detto, essere compensati in diminuzione del maggiore esborso per indennità di buonuscita correlate a collocamenti a riposo anticipati.

IV. Va, ancora in via preliminare, e ancora in punto di rilevanza, osservato che, pur potendosi evidenziare un'inesattezza nel primo periodo del comma 22 dell'art. 9 del d.l. n.78 in esame, laddove è prevista la mancata corresponsione degli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013, in quanto nell'anno 2012 non sarebbe stato comunque corrisposto al personale di magistratura alcun acconto, ma piuttosto il conguaglio della variazione triennale relativa agli anni 2009-2011, il senso complessivo della norma non risulta affatto incerto, ambiguo o poco chiaro, né possono sorgere dubbi interpretativi in sede applicativa, come evidenziato dalla relazione della Ragioneria generale dello Stato, contrariamente a quanto prospettato dalla difesa ricorrente; il secondo motivo di ricorso, anche nella prospettiva di una interpretazione costituzionalmente orientata, non può dunque essere favorevolmente apprezzato perché palesemente infondato.

IV.1) Il già citato art. 2 della legge n. 27/1981 indica invero con chiarezza che il meccanismo di dinamica retributiva del personale di magistratura prevede un adeguamento triennale sulla base degli incrementi conseguiti nel precedente triennio dalle altre categorie del pubblico impiego che si realizza mediante due acconti di pari importo nel secondo e nel terzo anno del triennio ed un successivo conguaglio, con la conseguenza che, esplicitamente definiti gli ambiti di operatività dei detti acconti e conguagli, risulta del tutto palese e incontestabile tanto la *voluntas legis* sottesa al comma 22 quanto il suo ambito operativo.

IV.2) Ne risulta dunque la evidente rilevanza della questione di costituzionalità sollevata con i restanti motivi di ricorso (come sopra detto incentrati proprio sulla prospettata irragionevolezza e contrarietà a Costituzione della normativa sopravvenuta, commi 2, 21 e 22 dell'art. 9 del d.l. n.78 del 2010), questione che, ad avviso del Collegio, non è manifestamente infondata per quanto sotto si dirà, come del resto già rilevato da vari tribunali amministrativi regionali



(TAR Campania, sez. Salerno, sez. I, ordinanza n. 1162 del 23 giugno 2011; TAR Piemonte, sez. II, ordinanza n. 846, del 28 luglio 2011, TAR Veneto, sez. I, ordinanza n. 1685, del 15 novembre 2011; TAR Sicilia, Palermo, ordinanza n. 2375 del 14 dicembre 2011).

In punto di rilevanza, ancora, l'interesse dei ricorrenti a mantenere il trattamento retributivo assicurato dal precedente sistema è lesa dalla immediata applicazione delle norme di cui al comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010; quelle di cui al comma 21, primo periodo, dello stesso articolo si presentano di applicazione certa in caso di caducazione del comma 22, perché comprendono tutte le categorie del personale non contrattualizzato; a decorrere dal 1° gennaio 2011 i ricorrenti hanno visto inciso il loro trattamento economico, sia per quanto concerne il mancato incremento del 3.04 % della voce stipendio, sia perché è stata operata la riduzione dell'indennità giudiziaria nella misura lorda di 167,75 euro mensili (*cfr.* allegate copie dei cedolini degli stipendi relative ai mesi di dicembre 2010, gennaio e febbraio 2011).

Come evidenziato dal prospetto fornito dalla Ragioneria generale dello Stato, d'altra parte, le misure introdotte comportano una concreta incidenza degli stipendi nel senso della loro riduzione generalizzata, pur distinta per qualifiche.

Il dubbio di costituzionalità sussiste, dunque, sia con riferimento alle disposizioni contenute nel comma 22 dell'art. 9 riguardante il «blocco degli automatismi stipendiali» per il triennio 2011-2013 e l'apposizione di tetti ai medesimi (per gli anni 2014-2015) sia con riferimento a quella che introduce il taglio della indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 secondo aliquote differenti negli anni 2011, 2012 e 2013 (si tratta rispettivamente degli incisi secondo cui: *a*) «non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2013»; *b*) «per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014»; *c*) «l'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, spettante negli anni 2011, 2012 e 2013, è ridotta del 15 per cento per l'anno 2011, del 25 per cento per l'anno 2012 e del 32 per cento per l'anno 2013», con riduzione non operante ai fini previdenziali).

V. In punto di non manifesta infondatezza, va evidenziato che il sistema normativo vigente ha stabilito che la retribuzione dei magistrati considerata in senso lato non presenti alcun elemento accessorio (a differenza, per esempio, della dirigenza pubblica), ma che sia composta di sole tre voci (di cui una, peraltro, a carattere meramente indennitario, come già detto sopra), e cioè stipendio, indennità integrativa speciale e c.d. «indennità giudiziaria», secondo un sistema riconosciuto ragionevolmente attuativo dei valori costituzionali di autonomia ed indipendenza della magistratura da ogni altro potere dello Stato, sanciti in via generale dagli art. 101, comma 2 («I giudici sono soggetti soltanto alla legge»), 104, comma 1 («La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere») e 108 («Le norme sull'ordinamento giudiziario e di ogni magistratura sono stabilite con legge») della Costituzione.

V.1) Non può in proposito essere sottaciuto che l'indipendenza della magistratura non costituisce affatto un «privilegio» dei giudici, come tale recessivo in momenti di crisi congiunturale, ma è funzionale — nel disegno costituzionale — alla celebrazione di un giusto processo, come si evince dai commi 1 e 2 dell'art. 111 della Costituzione, secondo cui «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge» ed «ogni processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizione di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale».

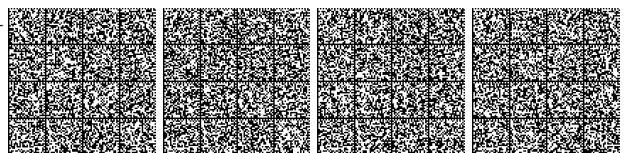
La «funzionalizzazione» dell'indipendenza dei magistrati alla celebrazione del giusto processo si rinviene nell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo che, per il tramite dell'art. 117, 1° comma della Costituzione, come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, è entrata a far parte diretta del nostro tessuto costituzionale.

La collocazione ordinamentale dei giudici, ossia il modo con il quale la funzione si atteggia al suo interno ed in rapporto agli altri settori del comparto pubblico, non è evidentemente indifferente alla attuazione di tale principio, come la Corte ha avuto modo costantemente di ribadire, e neppure lo è il profilo economico di tale collocazione, posto che la necessità di «attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati...va salvaguardato anche sotto il profilo economico», onde evitare «tra l'altro che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (sentenze nn. 1/1978, 42/1993, 238/1990).

Conseguentemente, il trattamento economico dei magistrati, ossia la traduzione in corrispettivo materiale della valutazione del servizio da essi prestato, non è nella libera disponibilità del potere legislativo e del Potere esecutivo, e non può essere ridotto a mero corrispettivo del rapporto di servizio nel quale, in linea teorica, rientrerebbe anche il personale di magistratura, ma è invece (deve essere) parte integrante dell'attuazione del sopraesposto precetto costituzionale dell'indipendenza».

V.2) Ritene in proposito il Collegio che il sistema retributivo previgente alle modifiche contestate costituisca un punto ragionevole di equilibrio dei diversi valori costituzionali involti e che ogni modifica di tale sistema costituisca appunto un *vulnus* inferto a tale equilibrio ed imponga l'attenta verifica della ragionevolezza complessiva del risultante assetto.

Che nella specie, va con chiarezza enunciato, il Collegio non individua.



Il precetto dell'indipendenza anzitutto impone «garanzie» che, sul trattamento economico, si esprimono nella «certezza» e nella «continuità» della retribuzione.

Non è dubbio, quindi, che, ove tale trattamento sia soggetto a decurtazioni, tanto più se irrazionali, sbilanciate, sproporzionate e sostanzialmente inutili, vi sarebbe un'evidente distonia rispetto alle garanzie di indipendenza e di autonomia dell'ordine giudiziario; quand'anche una decurtazione del trattamento economico dei magistrati dovesse sopraggiungere, in relazione a peculiari situazioni di emergenza, come quelle concernenti la finanza pubblica (e che, va ripetuto, non sarebbe ex se esclusa dal peculiare sistema di adeguamento automatico sopra ricostruito), sarebbe allora doveroso inserirla in un assetto da cui evincere non solo le specifiche (e non genericamente emergenziali) ragioni che spingono all'introduzione di nuovi oneri nei confronti della magistratura (che ne riducessero il proporzionale gap retributivo rispetto al restante personale pubblico), ma anche la compatibilità di quegli oneri con i ricordati principi costituzionali, ai quali occorre aggiungere anche quello di «buon andamento» degli uffici giudiziari di cui all'art. 97 della Costituzione.

Invero, il meccanismo sopra descritto, che assicura ai livelli retributivi fissati dalla legge un adeguamento «di diritto» ogni «triennio», basato sulla media degli incrementi realizzati dalle altre categorie del pubblico impiego, rappresenta un elemento intrinseco e peculiare della struttura dello stipendio, volto, secondo quanto rilevato dalla stessa Corte costituzionale in analoghi momenti storici di drammatica emergenza monetaria e finanziaria, all'«attuazione del precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, che va salvaguardata anche sotto il profilo economico» (cfr: sentenza 16.1.1978, n.1) e ad evitare, «tra l'altro, che essi siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri» (cfr: sentenza 10 febbraio 1993, n. 42), così concretizzando «una garanzia idonea a tale scopo» (cfr: sentenza 8 maggio 1990, n. 238), e, sotto diverso profilo, un ragionevole bilanciamento tra i diversi interessi involti difficilmente modificabile.

V.3) Non è superfluo evidenziare che lo specifico status del magistrato, come già evincibile dal sistema costituzionale interno, è stato fatto proprio anche dall'ordinamento comune internazionale che, nella prospettiva di garantire il giusto processo, e quindi ancora nell'ottica della funzionalizzazione a tale prospettiva dello status del giudice, ha ritenuto, nello specifico, che la retribuzione dei magistrati 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»; con l'invito rivolto agli Stati membri «ad adottare specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici» (cfr: 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, in particolare punto 54).

V.4) A ciò consegue che l'applicazione del primo periodo del comma 22 dell'art. 9, che impone di non erogare:

l'acconto 2011 (il che si traduce nel diniego, posto con norma primaria, di corrispondere somme certe, liquide ed esigibili perché già quantificate con il ricordato d.P.C.m. 23 giugno 2009, costitutivo del relativo diritto patrimoniale);

l'eventuale conguaglio 2012;

il prossimo acconto 2013;

senza alcuna possibilità di recupero delle relative somme, lede non solo il dato testuale delle ricordate norme costituzionali di cui agli artt. 101, 104 e 108, ma soprattutto i principi e i valori sottesi ad esse, funzionali all'indipendenza e l'imparzialità del giudice, che costituiscono presupposto e requisito essenziale di ogni giusto processo di cui agli artt. 24, 101 e 111 della Costituzione (cfr: sentenza 7 ottobre 1999, n. 381).

V.5) Va inoltre evidenziato che l'automatismo che garantisce la periodica quantificazione in concreto del trattamento economico dei magistrati configura un sistema, disciplinato con legge ordinaria emanata a seguito degli accurati e approfonditi procedimenti parlamentari, oltre a non richiedere periodici interventi, normativi ovvero contrattuali, per adeguare nel tempo le retribuzioni secondo intenti permanentemente conservativi e non lucrativi, realizza il tendenziale equilibrio tra la pluralità dei poteri dello Stato perché non comporta la subordinazione di uno di essi agli altri, secondo quanto rilevato ripetutamente dalla ricordata giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

Perciò, i prelievi introdotti con i commi 22 e 21 (rispettivamente in via primaria ed alternativa) dell'art. 9 del d.l. n. 78, qui contestati, che blocca il meccanismo garantista dell'adeguamento automatico della retribuzione, sostanzialmente operano un indebito condizionamento all'esercizio della funzione giurisdizionale, intaccando sia l'indipendenza funzionale che quella organica.

V.6) Non ignora questo Collegio gli orientamenti espressi dalla Corte con riguardo a precedenti manovre incidenti sugli aspetti retributivi dei pubblici dipendenti (e, quindi, anche dei magistrati), dei quali si è ritenuta la costituzionalità.

In occasione della ricorrenti manovre di finanza pubblica di carattere emergenziale, il giudice delle leggi ha rilevato come le stesse fossero state emanate in momenti assai delicati per la vita economico-finanziaria del Paese e



caratterizzati dalla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio, giustificante l'imposizione «a tutti» di sacrifici anche onerosi, purché non lesivi del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice sospetto 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» (cfr. sentenza 14 luglio 1999, n. 299, 18 luglio 1997, n. 245).

In tale comprensibile logica, è chiaro che i ricordati principi costituzionali che tutelano l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura possano (e debbano) essere bilanciati con altri valori costituzionali in ipotesi configgenti nella continua e costante ricerca dell'equilibrio consentito dall'evoluzione del sistema, e fra questi ben può esservi, specie in momenti congiunturali di crisi economica, quello del rispetto delle esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica nei limiti delle risorse finanziarie attingibili.

Ma è proprio in questi casi che occorre una più rigorosa verifica della complessiva ragionevolezza del nuovo «equilibrio indotto», sicché, ove il legislatore decida di intervenire sui meccanismi retributivi dei magistrati, deve in primo luogo farlo in uno scenario di coinvolgimento di tutti i soggetti (che diventano contribuenti) secondo i principi apicali di pari capacità contributiva e progressività dei cui all'art. 53 della Costituzione e comunque nella misura e per il tempo strettamente necessari alle contingenze finanziarie legittimanti l'intervento, nel rispetto del principio di proporzionalità, ragionevolezza e di eguaglianza.

Va da sé che il citato art. 53 viene qui in rilievo solo al fine di rappresentare la complessiva irragionevolezza dell'intervento normativo se inteso come finalizzato al reperimento di risorse sub specie di risparmio di spesa e non già sotto il diverso profilo, che più sotto si esaminerà, della possibile incostituzionalità delle disposizioni in esame, ove qualificate di natura tributaria.

Nella prospettiva fin qui seguita, la manovra in esame è irragionevole perché solo apparentemente temporanea, in quanto si traduce in un riassetto negativo dell'intero sistema stipendiale della magistratura, secondo una logica perennemente emergenziale non incidente su alcun problema strutturale e culturale del «sistema Italia»; come le percussive ad ancora contingenti manovre successive hanno dimostrato; ed è irragionevole perché si volge esclusivamente nei confronti dei magistrati di cui modificano lo status senza la contestuale adozione di una riforma organica e razionale della materia regolata dalla legge n. 27/19881 e dettata in attuazione diretta degli artt. 101 e 104 della Costituzione.

E non è dubbio che la politica dei tagli lineari, adottata nella specie, è /quella che meno si attaglia ad un settore per sua natura qualificato da delicatissimi equilibri qual è quello della definizione dei rapporti tra poteri e funzioni dello Stato, senza considerare che l'incisione del solo aspetto retributivo, nel contesto dell'ordinamento giudiziario, non compensato da misure migliorative dello status, finisce per riposizionare la funzione magistratuale in senso deteriore, con ulteriore sbilanciamento vulnerante la faticosa posizione di indipendenza in precedenza acquisita.

V.7) Inoltre, le norme censurate hanno sicuramente operato una compressione dei valori costituzionalmente garantiti in maniera del tutto irrazionale, sproporzionata e discriminatoria, ove si tenga conto del fatto che le stesse: incidono i magistrati diversamente da altri contribuenti aventi pari capacità contributiva; incidono i magistrati diversamente da altri contribuenti aventi pari capacità di reddito da lavoro (autonomo e privato); incidono i magistrati diversamente nei confronti dei pubblici dipendenti aventi pari capacità di reddito da lavoro; incidono i magistrati senza apportare risorse consistenti alle casse dello Stato (laddove un diverso intervento, spalmato su tutti i contribuenti, avrebbe potuto apportare risorse certamente più consistenti e più idonee alla dichiarata finalità di risanamento del bilancio); incidono i magistrati in maniera irragionevole al loro interno, finendo per avere carattere piuttosto di regressività, incidendo in maniera più che proporzionale sugli stipendi più bassi con effetti di mera causalità, imprevedibilità ed illogicità; altera il rapporto di proporzionalità tra prestazione e retribuzione, incidendo in maniera proporzionalmente maggiore sui magistrati percettori di reddito inferiore; incide irragionevolmente sui diritti quesiti.

Tutte considerazioni fatte, in questa sede, al fine di corroborare il dubbio di costituzionalità con riferimento alle prospettate lesioni delle prerogative dell'indipendenza della magistratura.

V.8) La verifica di conformità costituzionale della manovra in questione si impone dunque per la ineludibile necessità di definire con esattezza la misura della possibile incidenza del legislatore sul sistema retributivo della magistratura, diversamente esposta ad ulteriori future misure pretesamente «emergenziali».

VI. Sotto un diverso profilo, il Collegio rileva che alla sospetta violazione dei principi di indipendenza e di imparzialità del giudice si associa, peraltro in stretta connessione, la possibile violazione di principi di proporzionalità e di adeguatezza retributiva posti dall'art. 36 della Costituzione.

VI.1) La retribuzione dei magistrati, stabilita con legge formale ed aggiornata, solo di riflesso e *per relationem*, con l'automatismo sopra delineato, è rappresentata da un importo fisso e invariabile correlato non solo alla generica quantità e qualità delle funzioni ed incarichi singolarmente svolti ma anche al ruolo istituzionale e costituzionale cui essi sono preordinati.



La citata norma costituzionale assume per la magistratura una valenza particolare, per la quale l'adeguatezza e la proporzionalità sono riferite a specifiche funzioni e a correlate qualifiche di rilievo costituzionale, delle quali il legislatore ha tenuto conto nel delineare i corrispondenti meccanismi retributivi, sicché «una diminuzione, per qualsiasi causa, del trattamento retributivo rompe la proporzionalità e infrange quindi la norma costituzionale» (sentenza 5 febbraio 1975, n. 24).

VI.2) Quanto, in particolare, all'indennità speciale (c.d. indennità giudiziaria) di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, per la quale il secondo periodo del comma 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 prevede la riduzione 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 Collegio deve anzitutto rammentare che la *ratio* di questa voce, entrata a far parte della retribuzione in senso lato dei giudici, consiste nella compensazione degli specifici oneri, anche di matura economica, gravanti sul magistrato.

Il fondamento della c.d. indennità giudiziaria è, infatti, rinvenibile in un predeterminato «rimborso spese», quantificato in misura uguale per tutti i magistrati investiti di funzioni giurisdizionali a prescindere dall'anzianità, dalle funzioni e dalla qualifica rivestita (e non corrisposta durante il periodo di congedo straordinario per malattia), espressamente correlata ai particolari oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività, la quale tra l'altro comporta un impegno senza precisi limiti temporali, dal che discende, tra l'altro un rigoroso collegamento con il servizio effettivamente prestato (*cf.* sentenza 8 maggio 1990, n. 238).

Tale indennità «ha mantenuto, sia dalla sua istituzione, connotati peculiari perché assoggettata al meccanismo di rivalutazione automatica previsto per gli stipendi dei magistrati (ed avvocati dello Stato) dal precedente art. 2 della legge n. 27 del 1981 e tale rivalutazione si ispira al precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati, costituendo una guarentigia idonea a tale scopo» (ordinanza 23 ottobre 2008, n. 246).

Il prelievo forzoso conseguente all'applicazione della normativa censurata, che cresce progressivamente negli anni, appare violativo dei principi sanciti dagli artt. 101, 104 e 107 della Costituzione, posto che tutte le voci che compongono la «retribuzione» dei magistrati non sono nella libera disponibilità del Potere legislativo o del Potere esecutivo e che quindi, a maggior ragione, la riduzione dell'indennità giudiziaria opera un indebito condizionamento nei confronti dell'ordinamento giurisdizionale con conseguente lesione dei parametri già considerati (artt. 101, 104 e 108).

Inoltre, tale diminuzione, che si risolve per ogni giudice in una minore entrata a copertura di voci di costo relative agli oneri che incontra nell'esercizio della sua attività, si traduce, di fatto, nella dislocazione di quegli oneri sulla voce stipendio, con ulteriore evidenza della violazione dell'art. 36 della Costituzione, che impone sia l'obbligo di rispettare la proporzionalità tra la retribuzione e il livello quali-quantitativo del lavoro prestato che il correlato divieto di diminuire lo stipendio se non in conseguenza della diminuzione delle prestazioni richieste.

La lesione dei considerati parametri di costituzionalità è tanto più manifesta in quanto sulla predetta indennità giudiziaria, una volta applicate le aliquote progressive ad essa specifiche del 15, 25 e 32 per cento, si abbatte l'ulteriore prelievo generalizzato del 5 e del 10 per cento di cui al comma 2 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

In conclusione la decurtazione che sarà operata nel triennio rende, in fatto, l'indennità giudiziaria del tutto inadatta ad assolvere il suo compito di «compensazione» degli oneri vivi sopportati dai magistrati nell'espletamento quotidiano delle proprie funzioni; oneri che, dunque, resteranno privi di ristoro e che graveranno, in diminuzione, non sul loro stipendio ma addirittura sul loro patrimonio.

In altri termini, poiché la complessiva proporzionalità della retribuzione latamente intesa è raggiunta con il contributo delle sole tre voci che la compongono, dalla immotivata e consistente decurtazione di una di esse scaturisce un'alterazione della complessiva proporzionalità, distorcendo così il significato della voce «stipendio» più specificatamente destinata al compenso della prestazione lavorativa.

VII. La ricostruzione fin qui proposta, prospettante, sotto diversi profili, l'illegittimità costituzionale della normativa contestata, presuppone che tale normativa, così come sembrerebbe evincersi dal titolo della legge come sopra richiamato, sia stata introdotta con finalità *latu sensu* di contenimento della spesa pubblica, pretesamente giustificanti, nel contesto emergenziale indotto dalle congiunture economiche internazionali, la complessiva riduzione degli emolumenti riconoscibili a fronte di un servizio comunque reso in favore della collettività.

E se così fosse, si è più che diffusamente argomentato, ove tale contenimento si abbattesse, come è accaduto, anche sulle retribuzioni dei magistrati, il legislatore ordinario avrebbe l'obbligo costituzionale di rispettare i parametri sopra invocati e non potrebbe ridurre indiscriminatamente le retribuzioni del personale di magistratura in violazione delle garanzie riconosciute, che investono anche il complessivo pertinente livello reddituale in rapporto agli altri pubblici dipendenti.

VII.1) Occorre tuttavia dar conto di una possibile diversa ricostruzione che non eliminerebbe affatto i dubbi di costituzionalità sulla stessa normativa ma, per certi versi, vieppiù li corroborerebbe.



VII.2) Va in proposito anzitutto ribadito che le già dette disposizioni normative della cui legittimità costituzionale si dubita sono state dettate nel corpo del d.l. 31 marzo 2010, n. 78, come convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rubricato «misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e competitività economica».

Il preambolo del d.l. riconduce le sue disposizioni, come già detto, alla matrice comune della «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale, alle finalità di stabilizzazione finanziaria e del rilancio della competitività economica».

Il già citato art. 9 (rubricato «contenimento delle spese in materia di pubblico impiego»), al comma 2, prima di introdurre il c.d. «contributo di solidarietà» (di cui non si discute nel presente giudizio), fa riferimento alla «eccezionalità della situazione economica internazionale» ed alle «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea».

Con riguardo alla disciplina dettata dai commi 1, 2, 21 e 22 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 rilevante per la decisione della controversia, ricorda il Collegio che:

per tutti i dipendenti pubblici, ivi compresi i magistrati, per gli anni 2011, 2012 e 2013 è prevista una decurtazione, nella percentuale del 5% e del 10% delle quote di trattamento economico superiori, rispettivamente, a 90.000 e 150.000 euro annui lordi;

per i magistrati, così come per le altre categorie di personale non contrattualizzato, viene introdotto il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo, la cui operatività è tuttavia estesa, sia a livello di acconto che a livello di conguaglio (e dunque con effetto anche retroattivo), per i soli magistrati (di tutte le magistrature), a differenza delle altre categorie del personale non contrattualizzato, mentre sono salvaguardati i meccanismi di «progressione automatica dello stipendio», ossia gli scatti di carriera, e ciò perché ad essi non si applicano i periodi secondo e terzo del comma 21;

vengono introdotti dei «tetti» all'acconto per l'anno 2014 (che non può superare quello del 2010) e al conguaglio per l'anno 2015 (determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo quindi il triennio 2011-2013);

nei confronti dei soli magistrati viene operata una riduzione crescente nel tempo dell'indennità giudiziaria (ex art. 3.27/1981), come previsto dal secondo periodo del comma 22.

Il d.l. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, rubricato «disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», all'art. 16, rubricato «contenimento delle spese in materia di pubblico impiego», prevede per il Governo la facoltà di estensione delle predette misure dettate per il pubblico impiego anche all'anno 2014.

Le disposizioni sopra dette introducono, nel loro complesso, misure finalizzate ad incidere in maniera consistente sul trattamento economico dei magistrati per gli anni 2011, 2012 e 2013 e, in ipotesi, anche per l'anno 2014.

VII.3) Può ragionevolmente ipotizzarsi che tutte le predette disposizioni, anche se presentate come misure di mera riduzione della spesa pubblica, abbiano in realtà natura tributaria, e, in quanto tali, devono essere necessariamente assoggettate ai principi di universalità, capacità contributiva e progressività di cui all'art. 53 della Costituzione.

Per valutare se, in concreto, le misure qui in esame (blocco dell'adeguamento automatico per il triennio 2011-2013, introduzione di tetti per il biennio 2014/2015 e taglio dell'indennità speciale di cui all'articolo 3 della legge 29 febbraio 1981, n. 27) abbiano o meno la natura di tributo «occorre interpretarne la disciplina sostanziale alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per qualificare come tributarie alcune entrate; criteri che consistono nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e nel collegamento di detta prestazione alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante» (*ex plurimis*, Corte costituzionale, nn. 141/2009, 335/2008, 64/2008, 334/2006, 73/2005).

Tutti indici che, invero, sembrano ricorrere nella specie.

Va in generale in proposito osservato che il prelievo forzoso introdotto con il d.l. n. 78, piuttosto che incidere sulla misura della retribuzione, e dunque sul piano della spesa (che nell'intenzione del legislatore si intenderebbe con tale mezzo, ridurre), potrebbe ritenersi piuttosto incidente sul piano dell'entrata, e costituire, nei fatti, una innovativa forma di prelievo coattivo di indubbia natura tributaria.

A sostegno di tale — indubitabilmente diversa e, per certi versi, alternativa — ricostruzione, sta anzitutto la circostanza che la misura della retribuzione non è stata formalmente né modificata né tantomeno ridotta (come peraltro dimostrato dal fatto che le misure di riduzione sono espressamente presentate come «temporanee» e, più significativamente, non operano a livello previdenziale, come argomentato anche dalla Ragioneria Generale dello Stato), ma soltanto assoggettata solo temporaneamente, secondo l'attuale formulazione legislativa, ad una restrizione consistente nell'automatico incameramento, da parte dello Stato, delle quote di volta in volta individuate in base ai livelli stipendiali raggiunti dalle singole qualifiche, come una sorta di «prelievo aggiuntivo alla fonte». Orbene, se non è dubbio che, dal punto di vista del percettore di reddito, la questione, sostanzialmente, e in disparte i profili previdenziali e/o



pensionistici, non muti (giacché, per il dipendente, non cambia se lo stipendio è più basso ovvero se è assoggettato a prelievi fiscali più onerosi, ove si consideri il reddito «disponibile»), dal punto di vista teorico le conseguenze sono notevolmente diverse, giacché il regime delle entrate tributarie deve per parte sua essere conforme ai vincoli *in subiecta materia* imposti dalla Costituzione (art. 53 *in primis*).

VII.4) A sostegno di tale alternativa ricostruzione, va detto che l'imposizione dei sacrifici economici individuali in esame è stata realizzata attraverso un atto autoritativo generale di carattere ablatorio e la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione concorre al fabbisogno finanziario dello Stato, sotto le sembianze di risparmio di spesa, ma, in realtà e nella sostanza, di prelievo forzoso di somme stipendiali ed indennitarie (normativamente riconosciute come tali) a copertura di fabbisogni finanziari indifferenziati dello Stato apparato.

Le ulteriori «trattenute» in questione sono state invero operate al di fuori di qualsiasi rapporto sinallagmatico, nel senso che esse non trovano ragione in una controprestazione in favore del dipendente ma sono imposte in via autoritativa.

Peraltro, lo stesso *incipit* del comma 2 dell'art. 9 («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») fornisce la vera «motivazione» e la *ratio* della disposizione, collegando in modo esplicito la peculiarità degli strumenti utilizzati dal legislatore d'urgenza del 2010 ad obiettivi di carattere finanziario, ossia la messa a disposizione di risorse economiche per le esigenze dell'erario.

Ciò del resto è confermato dal (pure sopra ricordato) preambolo al d.l. n. 78/2010 che riconduce la rilevata «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale» alle finalità della «stabilizzazione finanziaria» (espressione che peraltro compare identica anche nell'intitolazione del d.l. n. 78) e del «rilancio della competitività economica».

Orbene, ove ci si muova al di fuori del contesto del principio di corrispettività, la prestazione in questione non può che qualificarsi di natura contributiva e lo scopo del prelievo dovrebbe dunque individuarsi nel procacciamento di entrate occorrenti per l'espletamento delle attività necessarie al soddisfacimento degli interessi pubblici, sganciato dunque da qualsiasi rapporto (diretto) di scambio di utilità.

VII.5) Deve concludersi che le norme in esame hanno in effetti istituito dei tributi, di cui presentano le caratteristiche essenziali, e cioè «la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa, con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante» (Corte costituzionale 19 ottobre 2006, n. 334, nonché Sentenze n. 26 del 1982, 63 del 1990, 2 ed 11 del 1995, 37 del 1997).

Ma tale scopo (procurare un'entrata allo Stato) altro non è che il *proprium* dell'obbligo (e, per converso, del potere) contributivo, che, tuttavia, in base al già richiamato art. 53 Cost., impone il necessario ineludibile collegamento tra imposta e capacità contributiva, quest'ultima costituente il titolo giustificativo dello stesso prelievo. Tale considerazione valgono integralmente innanzitutto ed indiscutibilmente per il «contributo di solidarietà» di cui al comma 2 dell'art. 9, non oggetto di scrutinio diretto in questa sede, contributo la cui natura tributaria è ulteriormente palesata dall'utilizzo della ben nota tecnica di fissazione di aliquote crescenti per scaglioni di reddito.

Che la disposizione in questione sia di carattere tributario si evince dunque dalla sua qualificazione come «ablazione di somme trattenute dal datore di lavoro e da costui successivamente versate nelle casse dell'erario» e dalla destinazione delle somme in questione «all'apprestamento di mezzi necessari al fabbisogno dello Stato (*cfr.* Corte cost., 12 gennaio 1995, n. 11).

Ma identica *ratio* (dimostrata anche dalla *sedes materiae*) mutuano anche le disposizioni qui specificatamente in esame, che, sotto le sembianze di risparmio di spesa, in realtà introducono prestazioni patrimoniali imposte che, avendo natura tributaria, devono essere assoggettate ai principi costituzionali dettati dall'art. 53, il quale articolo al primo comma statuisce che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» ed al secondo che «il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

VII.6) La disposizione costituzionale in parola è, in primo luogo, chiara nell'individuare in modo inequivoco ed onnicomprensivo («tutti») la platea dei soggetti del prelievo fiscale, ribadendo con forza la necessaria applicazione del generalissimo principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. anche al sistema tributario.

La stessa norma specifica il concetto di uguaglianza in materia fiscale ancorandolo alla pari capacità contributiva, sicché «l'universalità della imposizione», desumibile dalla espressione testuale «tutti» (cittadini o non cittadini, in qualche modo collegati con la Repubblica italiana), deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza, di concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come «dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata» (Corte cost., ord n. 341 /2000).



In altri termini, «il primo comma dell'art. 53, nel sancire non già solo il dovere delle prestazioni tributarie, ma altresì il principio della correlazione di queste con la capacità contributiva di ciascuno, impone al legislatore, oltre all'obbligo di non disporre prestazioni che siano in contrasto con i principi fondamentali, sanciti dalla Costituzione a tutela della persona, altresì l'obbligo di commisurare il carico tributario in modo uniforme nei confronti dei vari soggetti allorché sia dato riscontrare per essi una perfetta identità della situazione di fatto presa in considerazione dalla legge al fine dell'imposizione del tributo» (Corte cost. 92/1963), e ciò in piena conformità, anche ai dettami del generalizzato principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

VII.7) Le censurate disposizioni di cui al comma 22 dell'art. 9, al contrario, incidono sul reddito di una sola micro-categoria sociale (che conta poche migliaia di contribuenti), quella dei magistrati, dal che è evidente, alla luce delle superiori coordinate, che il legislatore, anche a mezzo della non censurata disposizione di cui al comma 2 dell'art. 9, istituente il c.d. «contributo di solidarietà», ha colpito solo una determinata classe sociale (i dipendenti pubblici, quanto al comma 2 dell'art. 9) e, in particolare, e per quanto più direttamente qui rileva, con misure ancora più incisive rispetto agli stessi dipendenti pubblici, i magistrati, quanto al comma 22 dell'art. 9.

In tal modo ha previsto un tributo odioso, giacché specificatamente riferito ad una sola categoria di contribuenti, con l'aggravante di aver individuato, tra tutte le categorie di contribuenti possibili, l'unica il cui trattamento economico risponde a principi di natura costituzionale specifici, ulteriori (l'autonomia e l'indipendenza della magistratura di cui agli artt. 101 comma e 104 comma 1) e più pregnanti rispetto a quelli generali di cui all'art. 36 della Costituzione. Invero, invece di prendere come parametro per l'imposizione fiscale un medesimo indice di capacità contributiva e conseguentemente incidere su tutti i contribuenti versanti nella medesima condizione, le norme in questione, con misure continuative, prolungate nel triennio 2011-2013 (con possibile estensione al 2014) ed in parte al biennio 2014-2015, nonché irrazionali sotto molteplici profili sono state rivolte ad una ben limitata «classe di persone», colpendo esclusivamente il loro «reddito» e con ciò violando l'art. 53, comma 1 della Costituzione.

VII.8) Secondo tale prospettazione, soprattutto il prelievo di parte dell'indennità giudiziaria non si correla ad alcuna «capacità contributiva», proprio alla luce della già rilevata natura di tale componente della «retribuzione» latamente intesa, non essendo essa, come già detto, un elemento di arricchimento della sfera del singolo ma un semplice ristoro di oneri che il magistrato deve necessariamente sostenere per organizzare il proprio lavoro, oneri presuntivamente e forfettariamente determinati già in via normativa a monte.

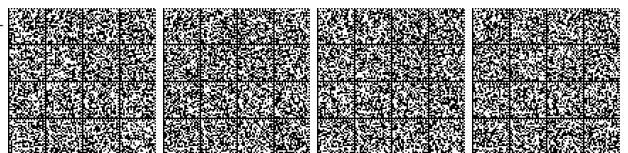
Orbene, ove si consideri che il citato articolo 53 della Costituzione sancisce «non già solo il dovere delle prestazioni tributarie, ma altresì il principio della correlazione di queste con la capacità contributiva di ciascuno» (cfr. Corte cost., sentenza 18 giugno 1963, n. 92), non c'è dubbio che il legislatore ordinario può esercitare il potere impositivo solo in relazione a prestazioni commisurate alla capacità contributiva degli obbligati, e dunque che la discrezionalità legislativa è vincolata al rispetto di un parametro che, tecnicamente, è un concetto giuridico a contenuto indeterminato ma che, concretamente, deve essere tradotto in un dato obiettivamente esistente e commisurato ad un indice effettivo di ricchezza (nella specie, il reddito da lavoro dipendente); ma tale definizione, per quanto sopra detto, non si attaglia all'indennità giudiziaria, che non è «un presupposto rivelatore di ricchezza», avendo esclusivamente natura indennitaria, e la cui incisione non trova alcuna specifica, oggettiva e plausibile causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di maggiore ricchezza (cfr. Sentenza 10 luglio 1975, n. 201).

La indennità giudiziaria dunque non può essere assunta ad indice di «capacità contributiva» ed essere quindi gravata dal prelievo forzoso disposto dal comma 22 dell'art. 9 in esame che, in definitiva, viene a colpire un rimborso compensativo di spese strumentali all'attività svolta.

VII.9) Va aggiunto che la disposizione in questione (comma 22 dell'art. 9) si pone in contrasto anche con il principio di progressività contenuto nel comma 2 dell'art. 53 della Costituzione, dal momento che essa colpisce nella stessa misura fissa (del 15%, per l'anno 2011, del 25% per l'anno 2012 e del 32% per l'anno 2013) tutti gli appartenenti alla categoria, come se la detta indennità costituisse una sorta di «reddito a tassazione separata» e non già, ove mai potesse qualificarsi della stessa natura della retribuzione (invece che, come sopra detto, avente natura «indennitaria») concorrere al complessivo ammontare del «reddito» prodotto.

In tal modo, il taglio dell'indennità in misura identica per tutti gli appartenenti alla categoria produce il singolare risultato che i più giovani agli inizi della carriera che percepiscono stipendi nettamente inferiori si trovano a pagare le stesse somme di coloro che si trovano in uno stadio avanzato o finale della carriera e percepiscono stipendi anche di molto superiori, con effetti «regressivi» di evidente violazione del principio sopra esposto di progressività.

VII.10) L'obiezione che il detto principio debba informare non il singolo tributo ma il «sistema» nel suo complesso, d'altra parte, può ad avviso del Collegio essere superata dal rilievo che il legislatore ha introdotto un tributo «singolare» incidente sul presupposto economico del reddito da lavoro, esso stesso sottoposto per coerenza e ragione-



volezza intrinseca della norma al principio di progressività, analogamente alle norme disciplinanti l'IRPEF (*cf.* Corte costituzionale, 13 gennaio 2006, n. 2)

VII.11) Analogo discorso, in punto di violazione dei principi informatori del sistema tributario, ove di norma tributaria dovesse trattarsi, secondo l'alternativa prospettazione qui proposta, vale per il prelievo/congelamento degli acconti e dei conguagli, che costituiscono, come meglio sopra spiegato, non già un elemento costitutivo di maggior reddito (rispetto alle altre categorie di lavoratori dipendenti) ma solo un meccanismo di recupero di quanto già corrisposto agli altri pubblici dipendenti essenzialmente a garanzia della perdita d'acquisto dei salari nominali.

Detti acconti e conguagli non possono dunque considerarsi indici di (maggior) capacità contributiva ed essere sottoposti a più onerosa tassazione.

VII.12) Va aggiunto che in base al meccanismo normativo contestato, a differenza di quanto è previsto per tutti gli altri dipendenti pubblici (che potranno recuperare nella misura stabilita in sede di trattativa sindacale e in esito allo sblocco della contrattazione collettiva quanto sarebbe loro spettato nel periodo precedente), non è prevista alcuna possibilità di recupero di quanto non corrisposto nel triennio 2011-2013 per i magistrati, per i quali, oltretutto, con lo stesso comma 22 dell'art.9, è stato stabilito il "tetto" dell'acconto spettante per l'anno 2014 e del conguaglio per l'anno 2015.

Il prelievo in questione è dunque definitivamente incamerato dallo Stato, alla stregua di una comune imposizione tributaria.

VII.13) Dall'esame del complesso meccanismo di blocco degli incrementi, così disegnati differentemente per categorie appartenenti alla medesima area di pubblici dipendenti con distinta capacità economica tratta da reddito di lavoro dipendente, appare fondata anche la dedotta disparità di trattamento tra le categorie dei lavoratori del pubblico impiego e in particolare la prospettata violazione del precetto di cui all'art. 3 della Costituzione e del concorrente canone di ragionevolezza.

Con riguardo al primo termine, se è stato ritenuto (e potrebbe ritenersi) legittimo il blocco per un anno degli incrementi retributivi in conseguenza di automatismi stipendiali o per progressione automatica della carriera, per altro verso quel meccanismo, «pur collocandosi in un ambito estremo», è stato ritenuto compatibile con la Costituzione in quanto limitato nel tempo ad un solo anno e non «irrazionalmente ripartito tra categorie diverse di cittadini», giacché la manovra di contenimento della spesa pubblica (si trattava dell'anno 1993) non incideva «soltanto sulla condizione e sul patrimonio del pubblico impiego, ma anche su quello di altre categorie di lavoratori (*cf.* ordinanza 14 luglio 1999, n. 299).

Anche in relazione agli univoci messaggi della Corte, la manovra finanziaria qui in esame appare invece del tutto irragionevole e sperequata, sia in ordine ad altre categorie di lavoratori pubblici (ma anche e soprattutto privati), sia con riguardo al lasso temporale di riferimento che supera abbondantemente il periodo annuale.

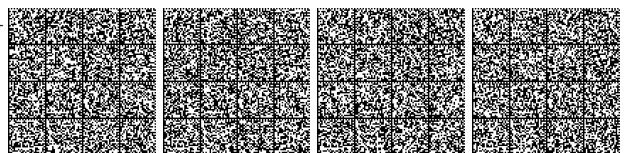
In proposito, tenuto conto dell'esigenza di fronteggiare la crisi economica e internazionale, in particolare dei paesi della zona euro), il legislatore avrebbe dovuto, piuttosto che restringere la contribuzione diretta al risanamento delle casse dello Stato alle sole retribuzioni dei pubblici dipendenti, ed ancora più afflittivamente dei magistrati, includere, invece, gli altri percettori di reddito aventi la stessa capacità contributiva, e, in vista dell'evento della palesata esigenza inderogabile della riduzione di spesa, in definitiva la collettività nel suo insieme.

Emerge, in proposito, un'ulteriore profilo di irragionevolezza delle misure di riduzione della spesa (o, alternativamente, di aumento delle entrate), che risultano in sostanza accollate solo ad una parte dei cittadini, mentre i benefici andranno a beneficio di tutti, in violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione, ossia con il principio di solidarietà sociale cui corrispondono doveri inderogabili e di eguaglianza.

In tale logica, non si giustifica, ad esempio, la esclusione dei lavoratori del settore privato (dipendenti o autonomi) dal prelievo imposto, tenuto anche conto che le retribuzioni di tale settore, specialmente ai livelli dirigenziali e manageriali delle imprese, per non parlare dei professionisti più facoltosi (notai, farmacisti, avvocati, medici specialisti, ecc.), sono enormemente più elevate di quelle del settore pubblico, e dunque in grado di garantire un maggiore gettito alle finanze pubbliche.

VII.14) In presenza di una identica situazione reddituale, le disposizioni in parola finiscono poi per trattare in maniera ingiustificatamente diversa, nel suo stesso interno, la categoria dei pubblici dipendenti.

Deve qui farsi riferimento al singolare risultato prodotto dalle disposizioni in questione per effetto delle quali il trattamento economico dei magistrati che non maturino scatti o progressioni di carriera negli anni di riferimento è soggetto a riduzioni contrariamente a quanto accade con riguardo ai trattamenti retributivi degli altri pubblici dipendenti, ivi compreso quello dei dirigenti, che, sino alla soglia di 90,000 euro lordi annui, non possono aumentare ma nemmeno possono decrescere.



Dunque, l'unica categoria di dipendenti che, tra tutti i contribuenti che percepiscono fino a 90.000 euro annui lordi per lavoro dipendente, a causa della generale crisi economica, vede ridursi il proprio trattamento economico è quella dei magistrati, e cioè, ancora una volta, l'unica categoria la tutela del cui trattamento stipendiale deve rispondere a principi di natura costituzionale.

La disparità sussiste anche con riferimento a quei pubblici dipendenti (ad esempio i dirigenti) che percepiscano più di 90.000 o 150.000 euro annui lordi, tenuti, come i magistrati, a versare il contributo di solidarietà, ma non tenuti, al contrario dei magistrati, alle ulteriori misure del taglio dell'indennità giudiziaria, al blocco degli adeguamenti automatici, all'introduzione di tetti agli stessi.

Oltre al parametro di cui all'art. 3, risulta altresì violato il più generale principio di ragionevolezza che, secondo la Corte, risulta vulnerato «anche in assenza di una sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie omogenee, allorché la norma presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto al contesto normativo preesistente o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore».

In proposito, giova ancora richiamare l'art. 16 del d.l. 6 luglio 2011, n. 9, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111 che ha testualmente previsto che «qualora, per qualsiasi ragione, inclusa l'emanazione di provvedimenti giurisdizionali diversi dalle decisioni della Corte costituzionale, non siano conseguiti gli effetti finanziari utili conseguenti, per ciascuno degli stessi anni 2011-2013, alle disposizioni di cui ai commi 2 e 22 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, i medesimi effetti finanziari sono recuperati, con misure di carattere generale, nell'anno immediatamente successivo nei riguardi delle stesse categorie di personale cui si applicano le predette disposizioni».

Orbene, in disparte il carattere ulteriormente «singolare» della disposizione, valutabile sotto lo stesso profilo già evidenziato della ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione (principio di uguaglianza, posto che solo al personale di magistratura si applica tale ultimo intervento), la stessa può essere qualificata come testuale affermazione del carattere «recuperatorio» della imposizione e in definitiva della sua natura tributaria, esattamente come argomentato sopra.

VIII. Le suesposte considerazioni fondano 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, ma senza possibilità di recupero, gli acconti per gli anni 2011, 2013 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, 108 e 111 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 alla stessa Corte.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese del giudizio resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 36, 53, 97, 101, 104, 108 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità 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.

Sospende il presente giudizio, con rinvio di ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale cui la presente ordinanza va immediatamente trasmessa a cura della Segreteria del tribunale.



Ordina, sempre a cura della Segreteria del tribunale, che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 21 dicembre 2011.

Il Presidente: MASTROCOLA

L'estensore: ABBRUZZESE

12C0214

N. 115

*Ordinanza del 15 febbraio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia
sul ricorso proposto da Enel Rete Gas s.p.a. contro/Comune di Corbetta*

Energia - Idrocarburi - Impianti di distribuzione di gas naturale - Previsione che per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo censurato, gli enti locali che abbiano, in caso di procedura di gara aperta, pubblicato bandi di gara, o, in caso di gara ristretta, abbiano anche inviato lettere di invito indicanti la definizione dei criteri di valutazione dell'offerta e del valore di rimborso al gestore uscente, e non siano pervenuti all'aggiudicazione dell'impresa vincitrice, possano procedere all'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale secondo le procedure applicabili alla data di indizione della relativa gara - Previsione che, fatto salvo quanto previsto dal periodo precedente, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo censurato, le gare per l'affidamento del servizio di distribuzione sono effettuate unicamente per ambiti territoriali di cui all'art. 46-bis del d.l. n. 159/2007 - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, art. 24, comma 4.
- Costituzione, art. 76, in riferimento all'art. 17, comma 4, della legge 4 giugno 2010, n. 96.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2423 del 2011, proposto da Enel Rete Gas S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Franco Ferrari, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via Larga, 23;

Contro Comune di Corbetta, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Sergio Cesare Cereda e Marco Radice, con domicilio eletto presso il primo in Milano, Via San Simpliciano, 5;

Per l'annullamento del bando di gara della procedura aperta per l'affidamento in concessione del servizio pubblico di distribuzione del gas metano nel territorio del Comune di Corbetta pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale Repubblica italiana* in data 4 luglio 2011; del disciplinare di gara; di tutti gli atti della gara; di ogni altro atto o provvedimento preordinato, consequenziale o comunque connesso, nonché per la condanna al risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

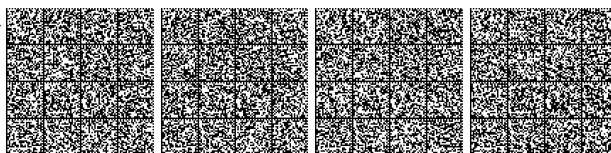
Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Corbetta;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2012 il dott. Marco Bignami e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso ritualmente notificato il 29 luglio 2011 e tempestivamente depositato Enel Rete Gas s.p.a., allo stato concessionaria del servizio di distribuzione del gas naturale presso il Comune di Corbetta in virtù di un risalente



affidamento disposto senza gara, ha impugnato gli atti ed il bando della procedura ad evidenza pubblica indetta da tale ultima amministrazione nell'anno 2011 ai fini di un nuovo affidamento del servizio su base comunale, chiedendone l'annullamento e formulando altresì domanda di risarcimento danni.

La ricorrente ha svolto argomentazioni basate sul diritto dell'Unione, la normativa nazionale e l'atto convenzionale che ne regola i rapporti con il Comune di Corbetta, che debbono essere riassunte, per quanto rileva ai fini della presente ordinanza, in due censure: con la prima, si sostiene che l'art. 24, comma 4, del d.lgl. 1° giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE) inibisce di procedere a gara nel settore di specie, fino a che non siano divenuti operativi gli ambiti territoriali di cui all'art. 46-bis, comma 2, del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale); con la seconda censura, si aggiunge che in ogni caso il Comune si sarebbe impegnato contrattualmente a non bandire la gara, fino a che ciò fosse stato reso possibile dalla costituzione dei suddetti ambiti territoriali. Tale vincolo contrattuale sarebbe stato assunto con atto intercorso tra le parti il 15 dicembre 2010, recante modifiche all'originario contratto di concessione.

Nel costituirsi in giudizio e nel resistere alla domanda, il Comune di Corbetta ha invece eccepito la "carenza di legittimazione" di Enel Rete Gas s.p.a., posto che quest'ultima, con l'atto appena citato, avrebbe rinunciato ad impugnare in giudizio l'indizione di una nuova gara allo spirare del termine della concessione (31/12/2010).

L'eccezione, in linea astratta suscettibile di incidere sulle condizioni di instaurazione del giudizio principale, non ha fondamento: è assorbente considerare che l'art. 4 dell'atto modificativo del 15 dicembre 2010 prevede che «la società concessionaria rinuncia (...) a sollevare qualunque pretesa in relazione alla possibilità di bandire (la) gara ai sensi del comma 3 dell'art. 46-bis del d.l. 159/07»: la rinuncia ha dunque ad oggetto le sole procedure mirate all'ambito territoriale sovra-comunale, tra cui non rientra l'odierna gara.

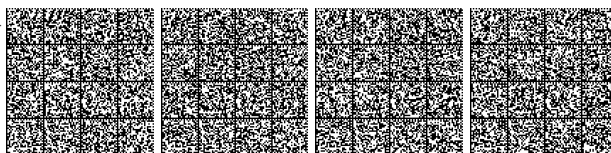
Per contro, con riferimento a tale tipologia «individuale» di gara, può rilevarsi che la convenzione modificativa del 15 dicembre 2010 non apporta vantaggi neppure alla ricorrente, poiché, contrariamente a quanto affermato da quest'ultima e a quanto costituisce dunque il succo della seconda censura, il Comune non ha garantito che il servizio "sarebbe stato affidato solo a seguito dell'individuazione degli ambiti territoriali minimi", essendosi invece riservato la facoltà di indire gara "in vista del termine finale del 31.12.2012": tale clausola può e deve essere interpretata nel senso che la gara possa in tal caso intervenire su base individuale, anche in difetto di costituzione dell'ambito territoriale (né parte ricorrente ha posto in discussione gli effetti temporali della delibera comunale di indizione della gara, avendo invece solo postulato erroneamente il radicale divieto di procedere prima dell'entrata in funzione dell'ambito territoriale).

Tale profilo rende superflua ogni ulteriore considerazione sulla validità di clausole contrattuali, con cui un'amministrazione si sottragga all'obbligo normativo di procedere a gara per l'affidamento di un servizio pubblico di interesse comunitario.

Il Tribunale ritiene pertanto che la sola censura in linea astratta meritevole di accoglimento vena sulla violazione del citato art. 24, comma 4, del d. lgl. n. 93 del 2011. Allo scopo di chiarire il punto, si rende opportuna una breve premessa normativa.

L'obbligo di affidare il servizio pubblico di distribuzione del gas naturale mediante gara ed i termini entro cui tale attività va posta in essere, anche con riferimento alle concessioni in vigore e che abbiano valicato il cd. periodo transitorio di tolleranza, si rinviene a tutt'oggi negli artt. 14 e 15 del d.lgl. 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'art. 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144), come si deduce anche dall'art. 4, comma 34, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo). I termini, peraltro, a talune condizioni (che ricorrono tutte nel caso di specie) sono stati prorogati per effetto dell'art. 23, commi 1 e 2, del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273 (Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti) non oltre il 31 dicembre 2010, data a partire dalla quale il servizio va nuovamente affidato mediante procedura ad evidenza pubblica (salva l'ipotesi di cui al comma 9 dell'art. 15 del d.lgl. n. 164 del 2000, estranea all'odierna fattispecie).

In tale quadro normativo è sopraggiunto l'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, prevedendo che le gare possano svolgersi anche a livello sovracomunale, con riguardo ad ambiti territoriali minimi riferiti a bacini ottimali di utenza, selezionati in base a criteri di efficienza e riduzione dei costi (comma 2). Tale obiettivo presuppone un'attività normativa secondaria volta all'identificazione degli ambiti territoriali e dei criteri di gara (comma 1), alla quale il Governo avrebbe dovuto provvedere celermente, e non oltre un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 159 del 2007, al fine di consentire l'espletamento della gara entro i due anni successivi all'individuazione dell'ambito territoriale (comma 3).



Tuttavia, tale normativa non ha inciso sulla potestà comunale di bandire la gara “individuale” nelle more dell’approvazione dei criteri richiesti: la giurisprudenza amministrativa ha infatti condivisibilmente affermato che la pendenza della procedura di realizzazione degli ambiti territoriali non avrebbe comportato la proroga delle concessioni cessate di efficacia, né impedito che esse fossero riassegnate isolatamente dal Comune interessato, una volta scadute (da ultimo, Tar Umbria, sez. I, sentenza n. 1 del 2011). Per di più, si è ritenuto che il ricorso all’ambito territoriale minimo sia per il singolo Comune meramente facoltativo, atteso che lo stesso art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007 aveva previsto “misure per l’incentivazione” delle operazioni di aggregazione tra amministrazioni comunali (in questo senso, da ultimo, Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2 del 2011).

Sulla base di tali elementi legislativi e giurisprudenziali, non è dubbio che il Comune di Corbetta potesse indire la gara a livello comunale, senza che ne fosse impedito, né normativamente, né in base al principio di buon andamento della pubblica amministrazione, dal fatto che gli ambiti territoriali non fossero ancora stati definiti dal Governo.

Infatti, scaduto il termine originariamente fissato a tale ultimo fine dall’art. 46-*bis* citato (e prorogato al 31 dicembre 2012 per effetto dell’art. 15, comma 1, lett. a) bis del d.l. 25 settembre 2009, n. 135, da ritenersi oggi abrogato a seguito della consultazione referendaria avente ad oggetto l’art. 23-*bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, nel cui corpo era stata inserita la proroga), va dato atto che solo con D.M. 19 gennaio 2011, pubblicato il 31 marzo 2011, ed entrato in vigore il giorno successivo, sono stati elencati gli ambiti territoriali minimi, mentre da ultimo, e posteriormente all’indizione della gara per cui è causa, è sopraggiunto il D.M. 18 ottobre 2011, con cui si è completata la procedura attraverso l’aggregazione dei Comuni per ambito territoriale.

È dunque solo con l’art. 3.3 del D.M. 19 gennaio 2011 che i Comuni vengono privati della potestà di procedere a gara individuale in attesa della realizzazione degli ambiti territoriali, con previsione di carattere regolamentare palesemente illegittima, in quanto contraria all’art. 46-*bis* citato: con essa, infatti, si era reso da facoltativo ad obbligatorio l’affidamento del servizio in base ai bacini ottimali, prescrivendo un effetto sospensivo delle gare escluso, invece, dal combinato disposto dell’art. 46-*bis* da un lato, e degli artt. 14 e 15 del d.lgl. n. 164 del 2000 dall’altro.

In ogni caso, nell’ipotesi a giudizio la norma secondaria non viene in alcun rilievo, in quanto interamente superata dall’art. 24, comma 4, del d.lgl. n. 93 del 2011, entrato in vigore il 29 giugno 2011, a mente del quale “gli enti locali che, per l’affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale, alla data di entrata in vigore del presente decreto, in caso di procedura di gara aperta, abbiano pubblicato bandi di gara, o, in caso di procedura di gara ristretta, abbiano inviato anche le lettere di invito, includenti in entrambi i casi la definizione dei criteri di valutazione dell’offerta e del valore di rimborso al gestore uscente, e non siano pervenuti all’aggiudicazione dell’impresa vincitrice, possono procedere all’affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale secondo le procedure applicabili alla data di indizione della relativa gara. l’atto salvo quanto previsto dal periodo precedente, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le gare per l’affidamento del servizio di distribuzione sono effettuate unicamente per ambiti territoriali di cui all’articolo 46-*bis*, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222.

Nel caso di specie, il bando di gara, spedito il 30 giugno 2011, è stato pubblicato il 4 luglio successivo: è dunque pacifico che l’ultimo periodo della disposizione appena citata si applichi alla procedura oggetto di impugnativa ed impedisca, con previsione univoca dal punto di vista letterale e logico, di indire gare, anche con riferimento ad affidamenti esauriti, fino all’effettiva operatività degli ambiti territoriali minimi.

È stato così conseguito l’effetto che la giurisprudenza aveva escluso con riferimento all’art. 46-*bis*, e si è inoltre reso doveroso per gli enti locali l’affidamento comune del servizio, che, nelle originarie scelte del legislatore, era invece meramente facoltativo.

Ove il Tribunale dovesse fare applicazione dell’art. 24, comma 4, citato il ricorso sarebbe pertanto fondato e gli atti di gara andrebbero annullati.

2. In via preliminare, al fine di motivare sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale che il Tribunale intende sollevare con la presente ordinanza, va escluso che l’art. 24, comma 4, debba venire non applicato per contrasto con il principio di libertà di concorrenza vigente nell’ordinamento dell’Unione e con le libertà fondamentali garantite dal Trattato, quanto alla circolazione di lavoratori, servizi e capitali, secondo quanto richiesto invece dalla difesa comunale.

Parte resistente lamenta, infatti, che il blocco *pro tempore* delle procedure pubbliche di affidamento del servizio implichi una lesione del diritto dell’Unione sotto i profili appena indicati, in un settore che ricade nelle competenze materiali dell’ordinamento comunitario.

Il Tribunale osserva che una temporanea compressione nell’accesso al mercato, indotta da scelte legislative giustificate da “circostanze oggettive”, quali la “necessità di rispettare” i principi che sono parte integrante dell’ordinamento



giuridico comunitario, è già stata ritenuta compatibile con il diritto dell'Unione proprio nel settore della distribuzione del gas naturale (Corte di Giustizia, sez. II, sentenza C. 347 del 2008).

Nel caso di specie, non è negabile che il diritto dell'Unione, in presenza di un servizio pubblico di interesse generale, si faccia carico non soltanto dell'esigenza che esso venga affidato in un mercato concorrenziale, ma anche della necessità di assicurarne l'efficienza e la qualità, secondo le scelte discrezionali degli Stati membri. La stessa direttiva n. 2009/73/CI del 13 luglio 2009 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CI) si ispira all'obiettivo di garantire "maggiore efficienza" e "più elevati livelli di servizio" (punto 1 del considerando), incidendo sugli obblighi relativi al pubblico servizio e sulla tutela dei consumatori (art. 3).

In questo contesto normativo si inserisce la scelta del legislatore dell'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007, intesa a consentire in via preferenziale l'affidamento con riguardo a bacini territoriali ritenuti ottimali sotto i profili appena accennati, e si giustifica, limitatamente a tale punto, la decisione del legislatore delegato di sospendere le gare, fino a che ciò non sia possibile.

Naturalmente, dovendosi compiere un bilanciamento che non rechi troppo gravoso sacrificio alla libertà di concorrenza, una paralisi sine die non potrebbe ritenersi consentita: tuttavia, sul piano normativo, si è già osservato che fin dall'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007 era stato fissato un termine, per quanto meramente sollecitatorio, al fine di realizzare gli ambiti territoriali minimi, e che, scaduto quello, un nuovo termine, ora abrogato, era stato introdotto dall'art. 15, comma 1, del d.l. n. 135 del 2009. Pertanto, l'assetto legislativo vigente obbliga il Governo a provvedere celermente per conseguire l'obiettivo. E difatti l'anno 2011 ha segnato una forte accelerazione su questo piano, posto che sono stati approvati, come *supra* segnalato, i D.M. 19 gennaio e 18 ottobre 2011 di istituzione degli ambiti territoriali, mentre il regolamento recante i criteri di gara è sopraggiunto da lì a poco (D.M. 12 novembre 2011, n. 226).

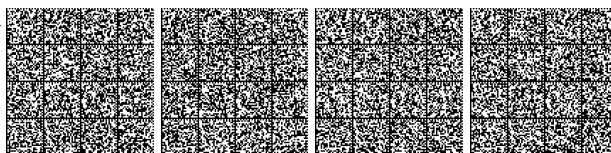
Per completezza, bisogna dare atto che, completato oramai il necessario quadro normativo, pur tuttavia i termini indicati dall'allegato 1 al D.M. n. 226 del 2011 ai fini dell'effettiva entrata in funzione del sistema per ambiti territoriali sono tutt'altro che rassicuranti, giacché sono tali da permettere il congelamento delle gare per un periodo che può raggiungere, per certe Province, i 49 mesi (42 più 7, alla luce dell'art. 3): si tratta, però, di termini finali, sicché non solo è auspicabile, ma diviene doveroso che essi siano accorciati dalle amministrazioni coinvolte, al fine di scongiurare una lesione della libera concorrenza nel settore del gas naturale, indotta dalla sospensione delle gare per lungo tempo (peraltro, nella parte in cui tali termini travalicano il limite di due anni indicato dall'art. 46 bis del d.l. n. 159 del 2007, ne è anche dubbia la legittimità).

Tale profilo, peraltro ascrivibile non già alla norma impugnata, ma alle previsioni della fonte secondaria, non è tuttavia di immediata attualità e lesività, cosicché, allo stato e riservato il giudizio su casi futuri, si dimostra inadeguato a cagionare l'incompatibilità comunitaria dell'art. 24, comma 4. Ciò detto, è decisivo considerare da ultimo che l'art. 24, comma 4, del d.lgl. n. 93 del 2011 non ha affatto aggravato uno stato di proroga delle concessioni in essere imposto in attesa di attivare gli ambiti territoriali, giacché si è già rimarcato che la giurisprudenza aveva escluso ogni effetto sospensivo delle nuove gare, legato all'art. 46-bis del d.l. n. 159 del 2007. La novella legislativa, che fa salve le procedure di evidenza pubblica già avviate, induce perciò un blocco che si origina con l'entrata in vigore dell'art. 24, comma 4, e che è destinato a risolversi, secondo le intenzioni del legislatore, in tempi rapidi.

Alla luce di tali considerazioni, il sacrificio recato alla libertà di concorrenza è temporaneo, minimo e proporzionato rispetto all'obiettivo di qualità ed efficienza del servizio, avente anch'esso dignità comunitaria.

Naturalmente, ove tali condizioni venissero meno a causa di ulteriori impedimenti sulla via dell'attuazione del sistema basato sugli ambiti territoriali, tale conclusione potrebbe mutare, avuto riguardo agli effetti concreti che la normativa nazionale avrebbe prodotto in danno delle libertà garantite dall'ordinamento dell'Unione. Ma, allo stato, il Tribunale esclude che l'art. 24, comma 4, del d.lgl. n. 93 del 2011 sia in contrasto con il diritto dell'Unione, e vada perciò non applicato in causa (e ciò a prescindere dal problema concernente la potestà di non applicare disposizioni di legge ritenute in conflitto non solo con le quattro libertà fondamentali dell'Unione e con le norme self-executing, rispetto alle quali tale potestà è indiscussa, ma anche con i principi generali dell'ordinamento comunitario: in ogni caso, l'evidenza delle conclusioni raggiunte dal Tribunale in merito renderebbe manifestamente infondata la relativa eccezione di illegittimità costituzionale, basata sulla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.).

In conclusione, il Tribunale, ritenuta la propria giurisdizione e competenza, stimati infondati gli ulteriori motivi di ricorso, escluso di poter negare applicazione all'art. 24, comma 4, del d.lgl. n. 93 del 2011 per effetto del diritto dell'Unione, ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale di tale disposizione, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, secondo quanto eccepito dalla parte resistente.



3. La questione appena prospettata è rilevante: l'art. 24, comma 4, è disposizione che questo Tribunale è tenuto necessariamente ad applicare, allo scopo di risolvere la controversia. Qualora essa fosse conforme a Costituzione, il ricorso di Enel Gas s.p.a. andrebbe accolto, mentre, in caso contrario, sarebbe respinto.

È poi appena il caso di osservare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma oggetto avrebbe effetto concreto, consentendo al Comune di proseguire nella gara. Infatti, il già ricordato art. 3.3 del D.M. 19 gennaio 2011, con cui le procedure concorsuali erano state arrestate in attesa dell'entrata in funzione degli ambiti territoriali minimi, non solo non potrebbe rivivere per effetto della declaratoria di incostituzionalità di una disposizione che non ha per unica previsione l'abrogazione del D.M. in questione, ma in ogni caso, in tale negata ipotesi, verrebbe disapplicato d'ufficio da questo Tribunale, posto che si tratta di disposizione regolamentare (Corte cost., sentenza n. 278 del 2010) *contra legem*.

Da ultimo, è necessario dar conto della sopravvenienza del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), in corso di conversione quando questa ordinanza viene redatta, il cui art. 25 introduce per tutti i servizi pubblici locali (tra cui ovviamente rientra la distribuzione del gas naturale) l'obbligo di indire la gara su base di ambiti territoriali ottimali, affidando alle Regioni e alle Province autonome la relativa disciplina organizzatrice, da adottarsi entro il 30 giugno 2012.

Questo Tribunale non è tenuto, tuttavia, a prendere posizione sul rapporto intercorrente tra lo *ius superveniens* e la norma oggetto, ed in particolare sul carattere di specialità che la seconda potrebbe rivestire nei confronti della prima.

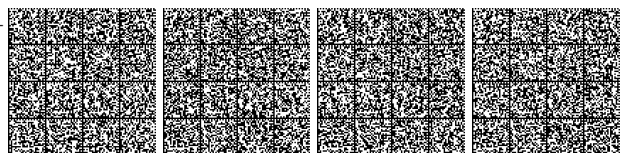
Quand'anche, infatti, l'art. 25 del d.l. n. 1 del 2012 fosse convertito, ed avesse la forza di abrogare l'art. 24, comma 4, impugnato, in ogni caso quest'ultimo continuerebbe a costituire la disposizione normativa alla luce della quale giudicare della legittimità di una procedura concorsuale bandita anteriormente all'emanazione del decreto legge in questione, anche con riferimento ai profili risarcitori dedotti nel processo principale. Inoltre, mentre l'art. 24, comma 4, prescrive indirettamente con effetto immediato la proroga delle concessioni scadute, fino all'operatività della disciplina sui bacini territoriali, l'art. 25 non reca disposizioni in merito, tantomeno di carattere retroattivo, con la conseguenza che la pur meramente ipotizzata abrogazione della norma oggetto non sanerebbe i profili di illegittimità prodottisi nell'arco temporale durante cui essa doveva avere applicazione. 4. La questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del d.lgl. n. 93 del 2011 in riferimento all'art. 76 Cost. è non manifestamente infondata.

Il Tribunale premette che, come è noto, la produzione normativa primaria negli ultimi anni ha denunciato un progressivo accrescimento, per qualità e quantità, della delegazione, rispetto alla legge ed alla decretazione d'urgenza: tale fenomeno è in parte il frutto, oltre che delle torsioni cui è soggetto) il parlamentarismo, anche dei criteri, assai più restrittivi che in passato, maturati nella più recente giurisprudenza costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale dei decreti legge, di cui è stata spezzata l'infinita catena con cui essi venivano reiterati, assolvendo di fatto a funzioni di ordinaria legislazione, ed è stata resa effettivamente giustiziabile la palese carenza dei requisiti previsti dall'art. 77 Cost.

A fronte di ciò, il pendolo normativo facente capo al Governo ha decisamente virato verso il versante della delegazione, anche in ragione di una giurisprudenza costituzionale talvolta priva del rigore con cui si è risolta invece la problematica dell'abuso della decretazione d'urgenza.

Tuttavia, posto che anche nel caso della delega la Costituzione impone di preservare la centralità del Parlamento quanto alla definizione degli assetti fondanti della legislazione, e con ciò la forma di governo, il Tribunale ritiene di poter porre a fondamento delle proprie decisioni la pur presente giurisprudenza costituzionale che si oppone più recisamente a che il Governo divenga un autonomo polo normativo, capace non solo di completare le scelte del legislatore, pur senza limitarsi ad una mera scansione linguistica delle stesse (ciò che è senza dubbio attribuzione che connota il potere delegato), ma anche di approfittarne per compierne di nuove ed autonome, senza un diretto ed inequivoco collegamento con l'oggetto della delega, e senza che esse siano uno sviluppo dei principi e dei criteri direttivi ivi indicati.

Tale abuso, in particolare, può verificarsi a fronte dell'enunciazione, da parte del delegante, di meri obiettivi programmatici, espressi con il ricorso a formule semanticamente polivalenti, e perciò suscettibili di rivestire nella legislazione delegata una pluralità di significati: posto che legiferare significa, anzitutto, compiere scelte e bilanciamenti tra interessi in potenziale conflitto, verrebbe per tale via rimesso al Governo il *proprium* della funzione legislativa riservata alle Camere. Peraltro, ove si consentisse una simile tecnica, sarebbe spesso giocoforza ammettere deleghe in tutto o in parte "in bianco", ovvero prive di adeguati principi e criteri direttivi, atteso che, una volta selezionato l'oggetto, molto frequentemente le clausole generali in base a cui esercitare la delega potrebbero venire desunte direttamente dalla Costituzione (si pensi, ad esempio, al valore della concorrenza, o all'efficienza dei servizi pubblici), i cui principi integrano immediatamente la delega stessa.



Resta perciò valido l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza n. 158 del 1985), secondo cui «la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della formazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato».

Posto che la legge delega è soggetta ad interpretazione costituzionalmente conforme, è dovere dell'operatore giuridico, in presenza di simili clausole, di fornire di esse, se possibile, un'esegesi restrittiva, confinando il significato della delega entro il campo linguistico di enunciazioni che, collocate adeguatamente nel contesto della legge delega, indichino con sufficiente certezza la direzione ed i limiti entro cui soltanto si può espandere il legislatore delegato.

5. Ciò premesso in linea di principio, è ora tempo di soffermarsi sulla norma oggetto.

Essa trova fondamento nella delega conferita con l'art. 17, comma 4, della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2009), ove sono enunciati i principi ed i criteri direttivi per dare attuazione alla direttiva 2009/73/CE relativa al mercato del gas naturale. A propria volta, quest'ultimo atto normativo dell'Unione ha abrogato la direttiva 2003/55/CE.

E noto a questo Tribunale che, in tali casi, i criteri di esercizio della delega possono desumersi direttamente dalla normativa comunitaria, che è stata ritenuta idonea a soddisfare riserva di legge e principio di legalità (Corte cost., sentenza n. 383 del 1998).

Occorre però precisare che, a parere di questo rimettente, valgono nel rapporto tra direttiva e decreto legislativo gli stessi principi che governano la relazione, sul piano interno, tra legge delega e decreto delegato: nell'ottica del diritto dell'Unione, non rileva in linea di principio, e salve particolari eccezioni, la distribuzione nazionale dei poteri necessari a conseguire gli obiettivi formulati con una direttiva, purché efficace rispetto) al fine in questione. Tuttavia, alla luce della Costituzione, essa, salvo che in via eccezionale, non subisce alcuna deroga. Ed anzi, il principio che rende le Camere esclusive titolari della funzione legislativa (artt. 70, 76 e 77 Cost.) caratterizza la forma di governo in modo così pregnante, che non sarebbe peregrino ipotizzare che esso sia espressivo dell'ordine costituzionale dello Stato, e perciò refrattario allo stesso diritto) dell'Unione.

In questo contesto, e nel caso di specie, si deve escludere che la direttiva n. 2009/73/CE abbia per effetto di alterare il principio costituzionale per cui il Governo è escluso dalla autonoma determinazione dell'oggetto della delega, e comunque da un'attività integratrice, anziché di sviluppo e completamento, dei criteri direttivi ivi contenuti.

In altre parole: se è vero che la normativa comunitaria può far le veci della legge del Parlamento, resta fermo che essa dovrà di regola, a tal fine e per giustificare sul piano interno l'allocatione della funzione normativa presso l'esecutivo, rispondere ai medesimi standard cui soggiace la legge di delega ai sensi dell'art. 76 Cost., quanto alla definizione dell'oggetto, ed all'enunciazione dei principi: in caso contrario, non è ovviamente in discussione la legittimità dell'atto comunitario, ma sarà necessario che sia il Parlamento a specificare con la dovuta analiticità siffatti requisiti, al fine di permettere l'esercizio della delega, a fini attuativi, da parte del Governo. Pertanto, stante la natura delle direttive comunitarie non self executing, ovvero il perseguimento di un obiettivo comune per mezzo di scelte discrezionali degli Stati membri, non sarà sempre possibile ricavare da tali direttive, anziché dall'integrazione di esse con la legge delega, principi e criteri direttivi, che non si limitino a formulare finalità troppo generiche per soddisfare le condizioni che legittimano il Parlamento a delegare l'esercizio della funzione legislativa.

Nel caso di specie, va osservato che l'intervento sugli ambiti territoriali minimi persegue uno scopo meno correlato alla tutela della concorrenza che alla razionale organizzazione del servizio: l'espansione della scala dimensionale in relazione alla quale calibrare il bando di gara non agevola gli operai meno sviluppati, non aumenta il numero dei partecipanti alla procedura, non rende più libero l'accesso al mercato. Piuttosto, essa serve principalmente a rafforzare il potere contrattuale delle amministrazioni, a coordinarne l'azione, a conseguire economie di scala che permettano di contenere i prezzi, a parità o con incremento della qualità nell'erogazione della prestazione.

Anzi, allargare la scala distributiva significa inevitabilmente tagliarne fuori gli operatori minori, e ridurre così il numero dei concorrenti sul mercato. Si tratta, dunque, di disposizioni qualificabili più come principi fondamentali della materia a riparto concorrente dell'energia, che come espressive della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. (tutela della concorrenza), anche con riferimento all'individuazione del livello di governo idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost.: esse sono infatti calibrate su «criteri di efficienza e riduzione dei costi» (art. 46-bis, comma 2, d.l. n. 159 del 2007).

Ora, la direttiva n. 2009/73/CE reca, come si è già posto in luce, l'enunciazione di taluni obiettivi che possono porsi in relazione, in termini assai astratti, con il sistema degli ambiti territoriali minimi: ad esempio, il considerando n. 1 sprona a perseguire efficienza, prezzi competitivi e più elevati livelli di servizio, mentre l'art. 3, comma 8, promuove l'efficienza energetica e l'ottimizzazione del servizio.



Tuttavia, se si tiene per buona la premessa circa la necessità che il legislatore delegato nazionale sia vincolato a principi e criteri direttivi sufficientemente analitici, pare al Tribunale evidente che simili formule linguistiche aperte, e di carattere programmatico, non possano giustificare un intervento peculiare di ristrutturazione del servizio per mezzo degli ambiti territoriali minimi, tanto meno la scelta compiuta con la sola norma oggetto di renderla obbligatoria per gli enti locali, anziché di incentivarla soltanto, e per di più di bloccare temporaneamente le gare. Né le norme concernenti l'attività di distribuzione contenute nella direttiva sorreggono conclusioni diverse (artt. da 24 a 29).

Anzi, si deve affermare che la direttiva n. 2009/73/CE, come del resto le precedenti relative al mercato del gas naturale, non rechi alcuna disposizione concernente la scelta, da parte dello Stato membro, circa la dimensione territoriale di affidamento del servizio, e persegua invece, con norme certamente meno generiche e dunque suscettibile di somministrare principi e criteri direttivi, obiettivi di altra natura, con particolare riferimento alla separazione delle reti dalle attività di produzione e fornitura (e non di distribuzione: considerando n. 25): quest'ultima è per l'appunto la ragione principale per cui la direttiva 2003/55/CE: è stata sostituita dall'attuale, ragione priva di qualsivoglia nesso con i bacini ottimali.

Il Tribunale ritiene, pertanto, che l'art. 24, comma 4, del d.lgl. n. 93 del 2011 non possa poggiare, ai fini della legittimità costituzionale concernente l'esercizio della delega, su alcuna adeguata disposizione comunitaria.

6. E dunque necessario verificare se un simile fondamento sia autonomamente rinvenibile nella legge delega, interpretata in senso conforme a Costituzione ed al diritto comunitario.

Sembra chiaro, anzitutto, che i criteri direttivi generali contenuti nell'art. 2 della l. n. 96 del 2010 non siano utili allo scopo: essi, infatti, non valgono a definire l'oggetto della delega, ma piuttosto a specificare con quali modalità il Governo può intervenire nei campi selezionati dalle disposizioni successive. La stessa lett. b) del citato art. 2, laddove consente modificazioni alla normativa vigente, per un verso non serve ad autorizzare in sé l'esercizio della delega sul sistema degli ambiti territoriali minimi, e dall'altro permette, in ogni caso, le sole correzioni suggerite da esigenze di coordinamento con la disciplina autorizzata altrove nel corpo della delega.

Viene in considerazione, allora, l'art. 17, comma 4, il quale recita:

Nella predisposizione del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/73/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2 della presente legge, in quanto compatibili, anche i seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere misure per aumentare gli scambi transfrontalieri, in modo da conseguire una maggiore efficienza, prezzi competitivi e più elevati livelli di servizio, contribuendo anche alla sicurezza degli approvvigionamenti e allo sviluppo sostenibile;

b) prevedere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, misure per la cooperazione bilaterale e regionale, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri, in particolare in casi di crisi del sistema energetico;

c) promuovere la realizzazione di capacità bidirezionale ai punti di interconnessione, anche al fine di realizzare una piattaforma di scambio di gas nell'ambito del sistema italiano;

d) assicurare che i gestori dei sistemi di trasporto dispongano di sistemi integrati a livello di due o più Stati membri per l'assegnazione della capacità e per il controllo della sicurezza delle reti;

e) prevedere che i gestori dei sistemi di trasporto presentino un piano decennale di sviluppo della rete basato sulla domanda e sull'offerta esistenti e previste, contenente misure atte a garantire l'adeguatezza del sistema e la sicurezza di approvvigionamento;

f) promuovere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, una concorrenza effettiva e garantire l'efficiente funzionamento del mercato, anche predisponendo misure in favore della concorrenza con effetti analoghi ai programmi di cessione del gas;

g) assoggettare le transazioni su contratti di fornitura di gas e su strumenti derivati ad obblighi di trasparenza nella disciplina degli scambi;

h) assicurare una efficace separazione tra le attività di trasporto, bilanciamento, distribuzione e stoccaggio e le altre attività del settore del gas naturale;

i) prevedere misure che assicurino maggiore trasparenza ed efficienza nel settore del gas naturale, ottimizzando l'utilizzo del gas naturale e introducendo sistemi di misurazione intelligenti, anche ai fini della diversificazione dei prezzi di fornitura;

l) prevedere misure che tengano conto, nel procedimento autorizzativo per la realizzazione di un'infrastruttura del sistema del gas, della rilevanza dell'infrastruttura stessa per il mercato interno del gas naturale e della sua coerenza con gli obiettivi di politica energetica nazionali e comunitari;



m) garantire, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il controllo della sicurezza degli approvvigionamenti, l'equilibrio tra domanda e offerta, il livello della domanda attesa in futuro e degli stoccaggi disponibili, la prevista capacità addizionale in corso di programmazione e in costruzione, l'adeguata copertura dei picchi della domanda nonché delle possibili carenze di fornitura;

n) introdurre misure che garantiscano maggiore disponibilità di capacità di stoccaggio di gas naturale, anche favorendo l'accesso a parità di condizioni di una pluralità di operatori nella gestione delle nuove attività di stoccaggio e valutando la possibilità di ampliare le modalità di accesso al servizio previste dalla normativa vigente;

o) prevedere che le sanzioni amministrative pecuniarie applicabili in caso di mancato rispetto delle disposizioni del regolamento (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, nonché di mancato rispetto degli obblighi imposti alle imprese di gas naturale dalla direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, nelle fattispecie assegnate alla competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, siano non inferiori nel minimo a euro 2.500 e non superiori a euro 154.937.069,73;

p) prevedere che i clienti non civili con consumi inferiori o pari a 50.000 metri cubi annui e tutti i civili siano definiti clienti vulnerabili e pertanto meritevoli di apposita tutela in termini di condizioni economiche loro applicate e di continuità e sicurezza della fornitura;

ei) promuovere l'efficienza e la concorrenza nel settore del gas naturale, anche demandando all'Autorità per l'energia elettrica e il gas la definizione, sulla base di appositi indirizzi del Ministero dello sviluppo economico, della disciplina del bilanciamento di merito economico;

r) prevedere, ai sensi degli articoli 13 e 17 della direttiva 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, misure che, ai fini dell'accesso ai servizi di trasporto e bilanciamento del gas naturale, consentano la definizione di un'unica controparte indipendente a livello nazionale;

s) prevedere la rimozione degli ostacoli, anche di tipo normativo, al processo di aggregazione delle piccole imprese di distribuzione del gas naturale, per favorirne l'efficienza e la terzietà;

t) prevedere misure atte a garantire che imprese di distribuzione verticalmente integrate non siano in condizione di trarre impropri vantaggi dalla loro attività di gestione delle reti di distribuzione ostacolando le dinamiche concorrenziali del mercato;

u) prevedere, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, che, nella situazione a regime, al termine della durata delle nuove concessioni di distribuzione del gas naturale affidate ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, i meccanismi di valorizzazione delle reti siano coerenti con i criteri posti alla base della definizione delle rispettive tariffe;

v) prevedere che l'Autorità per l'energia elettrica e il gas disponga di risorse finanziarie idonee allo svolgimento delle proprie attività, attraverso il sistema di totale autofinanziamento previsto dall'articolo 2, comma 38, della legge 14 novembre 1995, n. 481, mediante il contributo versato dai soggetti operanti nei settori di competenza, da utilizzarsi esclusivamente per gli oneri di funzionamento della stessa;

z) prevedere che, nell'osservanza delle rispettive competenze, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si prestino reciproca assistenza, agiscano in modo coordinato, stipulando a tale fine appositi protocolli di intesa, e collaborino tra loro anche mediante lo scambio di informazioni, senza che sia opponibile il segreto d'ufficio.

Come si vede, le norme di delega ricorrono sovente ad espressioni linguistiche aperte, ma spesso le accompagnano con ulteriori specificazioni, con le quali esse sono indirizzate verso un oggetto sufficientemente definito.

Con riferimento agli ambiti territoriali minimi, invece, ciò non è dato riscontrarsi: le lett. f), i) e q) richiamano certo finalità di efficienza, ma con riferimento a contesti che o sono differenti, o non sono tali da investire con adeguata capacità definitoria il livello territoriale di affidamento del servizio. Se si parte dalla premessa svolta *supra* circa il divieto di impiegare formule generiche in sede di delega, la sola interpretazione costituzionalmente conforme di tali disposizioni è nel senso che esse non possano avere per oggetto i bacini ottimali.

L'unica norma che potrebbe avere attinenza con questi ultimi è rinvenibile nella lett. s), laddove il legislatore delegato è autorizzato a rimuovere gli "ostacoli, anche di tipo normativo" che si frappongono all'aggregazione delle piccole imprese di distribuzione del gas. Tuttavia, a ben vedere, una simile previsione non si attaglia al contenuto dell'art. 24, comma 4, ed anzi pare in conflitto con esso.

In primo luogo, legiferare sul sistema degli ambiti territoriali minimi significa compiere scelte fondanti in tema di assetto del mercato del gas naturale ed in tema di esercizio della funzione amministrativa correlata alla distribuzione dell'energia, che travalicano certamente la sola politica di aggregazione delle imprese del settore distributivo, cui esclusivamente si riferisce la delega, e si ripercuotono su di un ambito materiale diverso, in parte di competenza regionale



(energia; servizi pubblici locali): a maggior ragione, se si tiene conto che gli ambiti territoriali minimi sono già vigenti nell'ordinamento) giuridico, essi, per divenire oggetto di un complesso meccanismo di ristrutturazione del mercato e dell'azione degli enti locali, avrebbero dovuto essere specificamente indicati quale oggetto della delega.

In altre parole, la legislazione sui bacini ottimali intercetta un ambito materiale ben più ampio e variegato di quello circoscritto all'aggregazione degli operatori marginali del mercato, per spogliarsi del quale il delegante avrebbe dovuto impiegare formule univocamente intese ad autorizzare un intervento) del delegato, in conformità a principi e criteri direttivi calzanti rispetto alla varietà degli interessi coinvolti dalle conseguenti scelte politiche.

Né è comprova il già menzionato art. 25 del d.l. n. 1 del 2012, con cui la prescrizione che rende obbligatorio dal 30 giugno 2012 l'affidamento dei servizi pubblici locali per bacini ottimali si accompagna alla attribuzione alle Regioni del compito di organizzare, anche normativamente, gli ambiti territoriali, nel rispetto delle competenze legislative di quest'ultime, e dunque con riguardo ad un fascio di interessi ben distinguibile da quell'obiettivo di aggregazione degli operatori minori, cui invece era vincolato il legislatore delegato.

In questa prospettiva, Il Tribunale ritiene di porre all'attenzione della Corte costituzionale, anzitutto, il dibattuto problema relativo all'autonomia concettuale, all'interno dell'art. 76 Cost., del requisito dell'oggetto", rispetto all'enunciazione dei principi e dei criteri direttivi inerenti ad esso: questi ultimi possono connotare una finalità e prescrivere in termini ampi a quali norme cardine debba conformarsi l'attività di riempimento della delega; tuttavia, ciò pare consentito solo con riguardo ad un ambito materiale selezionato dalla delega con adeguata precisione. Nel caso di specie, invece, l'oggetto delegato attiene all'attuazione della direttiva 2009/73/CE, che, come si è visto, non è tale da consentire in modo sufficientemente definito la ricomprensione dell'attività di ristrutturazione del livello dimensionale del servizio di distribuzione del gas naturale.

Al contempo, l'ampliamento della delega in sede parlamentare, pur possibile, avrebbe dovuto essere indicato con chiarezza ed esplicitamente dal legislatore delegante, proprio in ragione del fatto che la materia implicata dagli ambiti territoriali minimi non poteva venire desunta come tale dall'impianto della direttiva 2009/73/CE.

Nel caso di specie, invece, la finalità aggregativa delle imprese di distribuzione del gas, come si è osservato, è solo uno dei fattori su cui agisce la disciplina degli ambiti territoriali, rispetto al quale appare perlomeno di pari dignità l'impatto sull'azione degli enti locali, ed i riflessi sul regime di gara determinati dall'art. 24, comma 4.

Per tale ragione, per un verso l'oggetto della delega non pare tale da ricomprendere la normazione sugli ambiti territoriali; per altro verso, rispetto a quest'ultima finiscono inevitabilmente per essere carenti i principi in grado di orientare sul punto specifico l'azione del legislatore delegato, posto che la legge delega non risponde obiettivamente a simile finalità peculiare.

La preesistenza di un ambito materiale avente una propria autonomia normativa e concettuale all'interno del mercato del gas naturale; la pluralità di interessi che tale ambito sollecita, a fronte di una più ridotta azione aggregativa sulle imprese del settore; l'assenza di principi e criteri direttivi che si facciano carico di orientare l'azione del delegato con riferimento al complesso di tali interessi; la genericità delle espressioni impiegate dalla delega; la mancata corrispondenza degli ambiti territoriali minimi a. specifiche previsioni della direttiva oggetto di attuazione delegata; il difetto di principi che possano riferirsi specificamente agli ambiti territoriali stessi ed alle gare; il fatto che la norma oggetto, rendendo gli ambiti da facoltativi a vincolanti, inverte una scelta legislativa contraria, che il delegante non ha inteso abrogare, attesa la perdurante vigenza dell'art. 46-bis: tutti tali elementi inducono a ritenere che la norma delegante, interpretata in senso conforme a Costituzione e al diritto comunitario, non avesse per oggetto l'intervento del delegato sui bacini ottimali.

Del resto, l'esigenza di separare concettualmente oggetto della delega e principi e criteri direttivi di essa, già avvertita dai primi, autorevoli lettori dell'art. 76 Cost., ma successivamente sbiaditasi nella prassi costituzionale, tende a riemergere oggi con particolare forza, nel pensiero di chi intende reperire anzitutto nel testo costituzionale un argine rispetto a deviazioni della forma di governo, che non sempre sorgono per effetto di una condivisione di esse tra i poteri dello Stato coinvolti, ma talvolta riflettono e aggravano indebitamente il processo di rafforzamento politico di uno di essi a scapito dell'altro, posto in condizione di non poter affermare nella dinamica concreta dei rapporti istituzionali le proprie prerogative.

D'altro canto, tale separazione non è estranea a tutt'oggi alla più avvertita legislazione di delega: basti pensare alla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), ove l'art. 1 circoscrive l'ambito di intervento", articolando con analiticità su quali materie il Governo sia autorizzato a legiferare, mentre l'art. 2, comma 1 (oggetto e finalità), specifica ulteriormente i settori delegati, anche con espressioni dettagliate (ad esempio, "schemi di bilancio", "termini di presentazione e approvazione"). Nel contempo, gli artt. 1 e 2 recano indicazioni di finalità da perseguire, che evidentemente, in questo caso, non sono state ritenute sufficienti ad assorbire la definizione dell'oggetto.



L'art. 2, comma 2, a propria volta enuclea principi e criteri direttivi "generalisti", che tuttavia sono invece tali da riferirsi ciascuno ad un ben delimitato oggetto, cui si aggiungono, su di un livello di scansione ulteriore, i ricchi criteri enucleati dalle disposizioni seguenti, ciascuno per un oggetto specifico.

Tale modo di conferire la delega non è una mera tecnica normativa posta, tra le altre, nella disponibilità del Parlamento: si tratta, invece, dell'applicazione puntuale dell'art. 76 Cost. da parte delle Camere.

Per ogni oggetto per il quale la legge delega non risponda a simili standard di garanzia, si dovrà quindi concludere che esso non sia assistito da autorizzazione a normare da parte del Governo.

In secondo luogo, anche ammettendo per mera ipotesi che, nel caso di specie, la delega si riferisse agli ambiti territoriali minimi, la gravità dello sforzo interpretativo compiuto in tal senso andrebbe compensata con una rigorosa delimitazione del potere delegato alle modalità di raggiungimento del Fine, indicate dalla legge delega. Tanto più sfuggente è la definizione dell'oggetto, quanto più stretta deve essere l'interpretazione dei principi e dei criteri direttivi, affinché vi sia una compiuta aderenza ad essi della norma delegata.

La legge delega definisce l'obiettivo di aggregazione, ma aggiunge che esso va perseguito attraverso la rimozione di ostacoli fattuali o normativi, ovvero di impedimenti che si frappongano alla volontà degli operatori minori di unirsi per agire su più larga scala.

Nel caso in questione, invece, lo svolgimento delle gare a livello comunale, anziché su più ampia dimensione (ovvero la condizione che il sistema "obbligatorio" degli ambiti territoriali minimi intende superare), non potrebbe comunque ritenersi un "ostacolo", fattuale e normativo, rispetto all'aggregazione: è evidente infatti che un operatore di larghe dimensioni ben potrà competere anche su di una porzione ridotta di territorio. Quest'ultimo presupposto, anche di fatto, in sé non implica dunque alcun impedimento all'aggregazione, che il potere delegato debba rimuovere.

In terzo luogo, eliminare un ostacolo che preclude un certo effetto non significa rendere detto effetto obbligatorio: lo spirito della legge delega, in altri termini, pare indirizzato, alla luce delle espressioni impiegate, nel senso di favorire ed incentivare l'aggregazione (come già l'ancora vigente art. 46-*bis* del d.l. n. 159 del 2007, con cui la norma delegata è dunque tenuta ad armonizzarsi) e non già di imporla: l'art. 24, comma 4, viceversa, esprime l'opposto intento, e per giunta produce un effetto di paralisi sulle gare in corso che si giustifica solo in tale ottica.

7. A rafforzare il dubbio di costituzionalità sopraggiunge, infine, un'ultima considerazione, che ha a che fare con le modalità di genesi della norma oggetto.

In data 3 marzo 2011 il Governo ha trasmesso al Presidente del Senato della Repubblica lo schema del decreto legislativo di attuazione, tra l'altro, della direttiva 2009/73/CE, affinché fosse reso il parere parlamentare richiesto dalla legge delega (Senato, XVI legislatura, doc. n. 335).

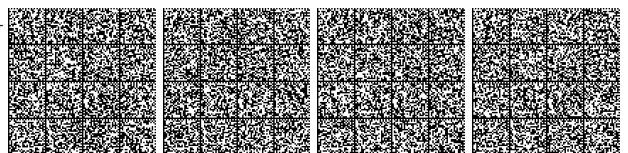
L'art. 24 dello schema, che corrisponde all'art. 24 del d.lgl. n. 93 del 2001, intitolato "valore di rimborso degli impianti di distribuzione" si compone di due commi, tra cui non compare alcuna previsione inerente agli ambiti territoriali minimi.

La relazione illustrativa che accompagna lo schema, a propria volta, rinvia alla sola necessità di attuare la direttiva 2009/73/CE e di adeguarsi ad ulteriori atti comunitari, che non hanno attinenza con il tema divenuto poi oggetto del comma 4 dell'art. 24: del resto, la delega concernente tale disposizione è espressamente reperita nell'art. 17, comma 4, lett. *u*) della l. n. 96 del 2010, del tutto privo di pertinenza ai nostri fini.

Da ultimo, il predetto comma 4 non è stato inserito neppure nel testo sottoposto al parere della Conferenza Stato-Regioni, reso il 28 aprile 2011, parere richiesto dal Governo benché non prescritto espressamente dalla legge di delega per il punto in questione: è di tutta evidenza, perciò, che l'intervento sui bacini ottimali sia stato deciso in extremis dal Governo, solo in procinto della emanazione e della pubblicazione dell'atto.

Difatti, a riprova dell'estraneità rispetto alla delega dell'oggetto in questione, l'esecutivo aveva provveduto a rendere obbligatori gli ambiti territoriali minimi e a sospendere le gare con il già rammentato D.M. 19 gennaio 2011, significativamente pubblicato il 31 marzo 2011. In altre parole: proprio nel periodo di tempo durante cui è stata esercitata la delega conferita dalla legge comunitaria per il 2009, il Governo, anziché inserirvi la disciplina degli ambiti territoriali minimi, ha ritenuto di provvedere con atto secondario. Tale decisione è stata poi sovvertita, giusto nell'arco temporale ultimo a disposizione, in coincidenza con i numerosi ricorsi giurisdizionali esperiti, anche innanzi a questo stesso Tribunale, per contestare la legittimità dell'art. 3.3 del D.M. in questione, e destinati a sicuro esito positivo, per le ragioni già dette.

Ne segue la verosimiglianza dell'idea per cui lo stesso Governo non avesse ritenuto oggetto di delega i bacini ottimali, e si sia deciso ad includerli nel testo del decreto delegato solo da ultimo.



Quale che sia stata la causa che ha determinato l'inserimento della norma impugnata nel testo del decreto delegato, in altri termini, non è privo di significato che il Governo non avesse in origine creduto di poter procedere per la via legislativa, pur essendo chiamato all'esercizio della delega proprio nei giorni di pubblicazione del D.M. 19 gennaio 2001.

8. L'insieme di tali elementi, a fronte di una specifica eccezione di illegittimità costituzionale per difetto di delega svolta in giudizio, è senz'altro tale da raggiungere quella soglia di dubbio circa la costituzionalità dell'art. 24, comma 4, del d.lgl. n. 93 del 2011, che rende doveroso investire il giudice costituzionale della relativa questione, in riferimento all'art. 76 Cost.

P.Q.M.

Non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, così provvede:

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 4, del d.lgl. 1 giugno 2011, n. 93 (Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE), in riferimento all'art. 76 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio.

Ordina alla Segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti del e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ordina alla Segreteria di comunicare la presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2012.

Il presidente: MARIUZZO

L'estensore: BIGNAMI

12C0215

N. 116

*Ordinanza dell'11 gennaio 2012 emessa dal Tribunale di Cassino
nel procedimento civile promosso da Euroimmobiliare 2000 contro Banca di Roma spa Gruppo Capitalia*

Banca e istituti di credito - Operazioni bancarie regolate in conto corrente - Diritti nascenti dall'annotazione in conto - Prescrizione - Decorrenza dal giorno dell'annotazione - Previsione autoqualificata come interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile - Contestuale esclusione della restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge n. 10 del 2011 - Denunciata insussistenza delle condizioni per l'adozione di una legge interpretativa - Violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata disparità di trattamento - Lesione della tutela dell'affidamento dei consociati legittimamente fondato sulla certezza dell'ordinamento giuridico - Compromissione dell'effettività del diritto dei cittadini di agire in giudizio a tutela dei propri diritti - Violazione delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, art. 2, comma 61, aggiunto dalla legge di conversione 26 febbraio 2011, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 102.



IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel proc. n. 250/2006 r.g. promosso da: Euroimmobiliare 2000 (codice fiscale e P. IVA 0175644060) con sede in Cassino, alla via Benedetto Croce n. 3, in persona del l.r.p.t. rappresentata e difesa nel presente giudizio, dall'avv. Domenico Martini e dall'avv. Giuseppe Martini, sia congiuntamente sia disgiuntamente, ed elettivamente domiciliata in Cassino alla Via Petrarca n. 5 presso lo studio legale Martini, attrice;

Contro Banca di Roma S.p.A. - Gruppo Capitalia (codice fiscale 06978161005), già denominata Minghetti Finanziaria, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Felici ed elettivamente domiciliata in Sora, via S. Giuliano Sura, 123, presso lo studio dell'avv. Quintiliani, convenuta.

FATTO E DIRITTO

Con atto di citazione notificato il 6 febbraio 2006 la Euroimmobiliare 2000 S.r.l. conveniva innanzi a questo Tribunale la Banca di Roma S.p.A. L'attrice sosteneva di avere intrattenuto dal 20 dicembre 1990 con l'agenzia della Banca di Roma di Cassino sita in Cassino (ex Banco di Santo Spirito) il rapporto di conto corrente n. 6785/8 poi divenuto 7258-38 con apertura di credito mediante affidamento con scopertura. La società attrice aveva, però, appurato che la predetta Banca, in mancanza di validi accordi ed in contrasto con le disposizioni di legge, sin dall'inizio del rapporto, sempre di sua iniziativa, aveva applicato, facendogli pagare somme a titolo di interessi passivi, capitalizzazioni, commissioni e provvigioni, spese ed oneri accessori. In particolare, l'Euroimmobiliare s.r.l. aveva riscontrato che la Banca aveva calcolato gli interessi passivi in base ad una clausola nulla, facente riferimento a condizioni d'uso, senza ulteriori precisi elementi, quindi, mancante dei necessari requisiti della forma scritta. Peraltro, la Banca aveva applicato, ancora una volta senza nessuna valida clausola, commissioni a titolo di «massimo scoperto» e aveva calcolato ed applicato alla società Euroimmobiliare s.r.l., illegittimamente ed in totale contrasto con le disposizioni di legge, la capitalizzazione trimestrale degli interessi. A causa di ciò, la società vantava un credito nei confronti della Banca di Roma, avendo diritto di ripetere tutte quelle somme indebitamente ed unilateralmente ad essa addebitare dalla convenuta senza alcuna autorizzazione. Il contratto di conto corrente n. 6785/8 fu sottoscritto in data 20 dicembre 1990 ed estinto il 19 settembre 2006 con un saldo pari a zero.

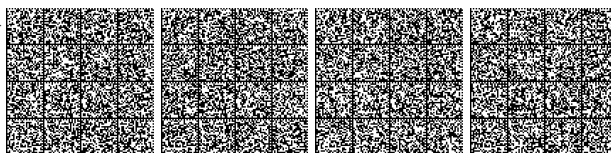
Si costituiva in giudizio la Banca chiedendo il rigetto delle domande attoree.

Nel corso del giudizio il Giudice istruttore disponeva CTU, che si concludeva in senso favorevole alle argomentazioni attoree.

All'udienza di precisazione delle conclusioni del 18 luglio 2011, la Banca eccepiva la prescrizione dei diritti invocati dall'attrice sul fondamento dell'entrata in vigore, nelle more, dell'art. 2, comma 61 del d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge n. 10 del 2011 (cd. decreto milleproroghe).

Per questo Giudice l'entrata in vigore della nuova norma imporrebbe l'applicazione della stessa ma a questo punto emergono evidenti aspetti d'incostituzionalità. La dizione della legge è chiara, così come è chiara la volontà del legislatore di far applicare la nuova disposizione in senso retroattivo, anche ai rapporti pendenti: ciò si desume, indirettamente, anche dalla seconda parte della norma impugnata (... In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge). Non è, quindi, possibile la scelta di interpretazioni diverse (in conformità al principio per il quale fra più interpretazioni possibili il giudice deve scegliere quella più conforme alla Costituzione), a causa dell'inequivocabile dizione riportata, e da ciò scaturisce la necessità di sollevare una questione di legittimità costituzionale.

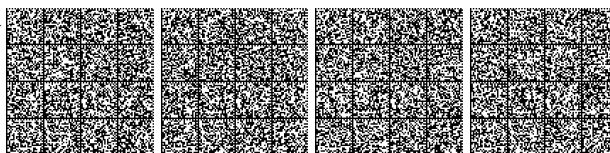
Circa la rilevanza della questione nel caso di specie, questo Giudice dovendosi pronunciare sull'eccezione di prescrizione non può tralasciare l'esame della norma stessa. La banca convenuta, infatti, ha tempestivamente eccepito la prescrizione dell'azione di restituzione proposta dall'attore, e, quindi, se la nuova norma si interpretasse nel senso che la prescrizione decennale decorre non dalla data di estinzione del rapporto di conto corrente ma dal giorno di ogni singola annotazione in conto (art. 2-*quinq*ues, comma 9, prima parte della impugnata legge) la conseguenza sarebbe l'estinzione per prescrizione del diritto dell'attore alla restituzione degli importi versati. Nella prima parte della impugnata norma il legislatore manifesta apertamente l'intento di attribuire alla stessa natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 2935 del codice civile («La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere») aggiungendo che «in ordine alle operazioni bancarie



regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa». È chiaro, quindi, il fine di consentire l'applicazione retroattiva. Inoltre, se la seconda parte della norma impugnata (... In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge) dovesse interpretarsi nel senso che nelle operazioni bancarie regolate in conto corrente ciascuna delle parti può non restituire gli importi già versati, anche se non dovuti, la conseguenza sarebbe il rigetto totale della domanda di restituzione dell'attore, poiché, il rapporto bancario in conto corrente è stato chiuso consensualmente dalle parti in data 19 settembre 2006 e i versamenti sono tutti precedenti la data di entrata in vigore della legge 26 febbraio 2011, n. 10.

Circa la non manifesta infondatezza, la nuova norma presenta aspetti in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 (principi di uguaglianza e di ragionevolezza), 24 (effettivo e concreto diritto di difesa) e 102 della Costituzione. Le norme interpretative, che il legislatore può adottare quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario di una norma, non possono violare i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, che attengono alla tutela, oltre che dei principi costituzionali, di altri fondamentali valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento. Tra detti principi spiccano il rispetto del principio generale di ragionevolezza, il principio del divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento, il principio della tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti per l'effetto nomofilattico delle pronunce della Corte di cassazione (Cass. sez. un. sentenza n. 24418 del 2 dicembre 2010), la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, il rispetto e la non invasione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. Esistono, infatti, limiti ben precisi entro i quali può considerarsi consentita una legge di interpretazione autentica, ben tratteggiati dalla stessa Corte costituzionale (v., *ex plurimis*, Corte cost. 11 giugno 2010, n. 209), la quale ha stabilito che una legge interpretativa, per rispettare la Costituzione, può essere adottata dal legislatore solo nel caso in cui esistano realmente dubbi sulla portata di attuazione della norma di riferimento o contrasti giurisprudenziali o anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le probabili variabili di senso del testo originario, con ciò obbligando a conferire un significato ascrivibile anche ad una norma anteriore alla stessa interpretativa.

Nessuna delle ipotesi appena indicate sembra, invece, configurarsi nel caso in esame, poiché la Cassazione con la richiamata sentenza a Sezioni Unite nell'individuare il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di ripetizione dell'indebito nella data di chiusura del conto, ha accolto l'indirizzo prevalente nella stessa giurisprudenza di legittimità e di merito, sicché nessuna incertezza interpretativa poteva dirsi esistente sul punto (la questione, fra l'altro, era stata rimessa alle Sezioni Unite non per la sussistenza di un contrasto di interpretazioni tra le sezioni semplici ma solo per la sua importanza). Da ciò deriva l'irragionevolezza della norma impugnata: le norme sulla prescrizione, pur avendo una natura sostanziale, generano effetti anche sotto il profilo processuale, perché invocando l'effetto estintivo delle stesse è possibile impedire ai titolari di diritti di ottenerne la realizzazione in via giudiziaria. Ne consegue che, se l'impugnata norma si applicasse anche per il passato e ai giudizi in corso, si avrebbe non solo una violazione del principio di uguaglianza e un'ingiustificata disparità di trattamento ai sensi dell'art. 3 della Costituzione (per i motivi appena esposti), ma anche una inosservanza dell'articolo 24 della Costituzione. Sarebbe, infatti, irragionevole permettere al legislatore di rendere retroattivamente legittimo ciò che era illegittimo, senza che fosse necessario risolvere oscillazioni giurisprudenziali e senza che il testo delle norme «interpretate» offrisse alcun appiglio semantico nel senso delle rilevanti modifiche introdotte. In tal modo non solo si lederebbe l'affidamento dei consociati nella stabilità della disciplina giuridica delle fattispecie, che sarebbe sconvolta dall'ingresso inopinato e immotivato di norme retroattive che alterano rapporti pregressi, ma si renderebbe inutile e privo di effettività il diritto dei cittadini di adire i giudici per ottenere la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive. A tale lesione di diritti fondamentali dei cittadini si aggiungerebbe la violazione dell'art. 102 Cost., perché le norme censurate inciderebbero negativamente sulle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, travolgendo gli effetti di pronunce divenute irrevocabili e definendo sostanzialmente, con atto legislativo, l'esito di giudizi in corso. Le leggi di interpretazione autentica non possono avere effetto retroattivo se la retroattività lede il principio costituzionale di tutela dell'affidamento legittimamente fondato sulla certezza dell'ordinamento giuridico. Questo principio vale anche nella materia processuale, nella quale ricorre l'esigenza che le parti sappiano qual è il momento in cui nascono oneri con effetti per loro pregiudizievoli, oltre che il legittimo affidamento delle parti stesse nello svolgimento del giudizio in conformità alle regole vigenti all'epoca del compimento degli atti processuali. Ciò significa che la norma d'interpretazione autentica che stabilisce un'interpretazione non prevedibile rispetto a quella consolidatasi nella pratica, perché non rientrante fra quelle accolte in sede giudiziale e nettamente minoritaria anche nella dottrina (cd. innovativa), può avere effetti solo per l'avvenire.



P. Q. M.

Letti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli altri articoli di legge;

Solleva d'ufficio, per violazione degli artt. 3, 24 e 102 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge 26 febbraio 2011, n. 10, di conversione con modificazioni del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, nella parte in cui all'art. 1 comma 1, richiamando l'allegato «Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225» ha introdotto nell'ordinamento giuridico la seguente norma: «Modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225: all'art. 2 dopo il comma 19 sono aggiunti i seguenti commi: ... omissis ... «61. In ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 del codice civile si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. In ogni caso non si fa luogo alla restituzione di importi già versati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge».

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

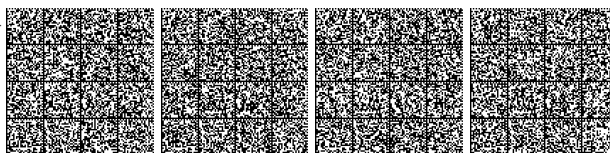
Cassino, addì 11 gennaio 2012

Il giudice unico: ERAMO

12C0216

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

(WI-GU-2012-GUR-024) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

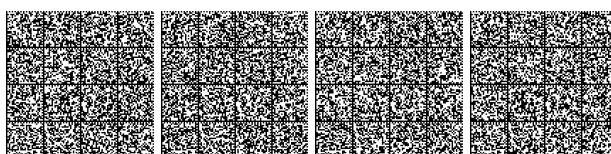
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **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.





€ 12,00

