

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 28

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 11 luglio 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. 171. Sentenza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta - Elencazione dei mezzi e manufatti che possono essere installati o realizzati nelle strutture ricettive medesime - Ricorso del Governo - Paventata possibilità di realizzare strutture edilizie in aree protette senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, art. 1, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 23 della legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13 e successive modifiche.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Installazione e rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento - Possibilità di realizzare strutture (preingressi e cucinotti) permanentemente collocate, in assenza di titolo abilitativo edilizio nonché del parere degli organi titolari di gestione del parco - Mancata previsione di verifiche e controlli che permettano di riscontrare il presunto carattere precario e temporaneo dell'installazione - Contrasto con la legge quadro sulle aree protette - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13, art. 25-bis, comma 1, inserito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, e 22; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 3.

Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Disposizione transitoria, nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento del parco, per la realizzazione di interventi di adeguamento - Necessità di previa comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può dettare specifiche modalità realizzative dell'intervento - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, primo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Strutture precedentemente perimetrate, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, già autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti - Installazione, rimozione, spostamento di mezzi mobili di pernottamento - Preventivo parere degli enti gestori - Esonero - Contrasto con la legge quadro sulle aree protette - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, secondo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, e 22.



Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Strutture autorizzate successivamente all'istituzione del parco - Interventi che non prevedono titoli abilitativi edilizi - Parere dell'ente parco - Termine di sessanta giorni e successivo accoglimento per silenzio assenso - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, terzo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

Pag. 1

N. 172. Sentenza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Questione prospettata da giudice che, avendo accolto la domanda cautelare di sospensione, non ha esaurito la propria *potestas iudicandi* - Ammissibilità della questione.

- D.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 8.

Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Eccepite difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Reiezione.

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

Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Eccepite inammissibilità per omessa verifica della possibilità di un'interpretazione della norma censurata conforme a costituzione - Reiezione.

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

Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Individuazione del *thema decidendum* - Limitazione ai reati previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale.

- D.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 8.



Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regularizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dall'articolo 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regularizzazione - Irragionevolezza - Necessità che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il lavoratore straniero rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, art. 3 (Cost., artt. 27 e 117, primo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 8).....

Pag. 10

N. 173. Sentenza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e 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).

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Possibilità di istituire risorse finanziarie aggiuntive reperite attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asserita introduzione di specifica voce di spesa e norme di dettaglio, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e dell'autonomia finanziaria regionale - Asserita lesione della competenza statutaria in materia di igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica - Asserita violazione della competenza residuale in materia di organizzazione sanitaria - Asserita lesione della competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale - *Ius superveniens* che esclude la diretta applicabilità delle norme impugnate alla Regione autonoma - Cessazione della materia del contendere.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28, e combinato disposto degli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a), 3, lett. f) e l), 4, primo comma, e 12.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Titolari di incarichi di livello dirigenziale generale - Disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - Inapplicabilità - Ricorso della Regione Liguria - Asserita riduzione dei trattamenti fissati nei contratti collettivi con alterazione del sinallagma contrattuale - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 3.
- Costituzione, art. 36.



Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Titolari di incarichi di livello dirigenziale generale - Disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - Inapplicabilità - Ricorso della Regione Liguria - Asserita incidenza su una specifica voce di spesa, con lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, e dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali - Asserita alterazione delle scelte compiute dall'ARAN con violazione della riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 3.
- Costituzione, artt. 39, 117, terzo comma, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia - Asserita introduzione di specifica voce di spesa e norme di dettaglio, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

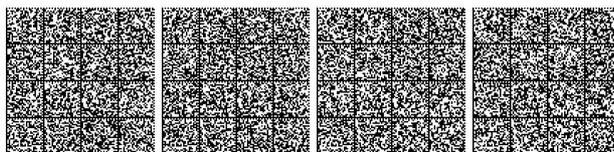
Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche - Adeguamento alle politiche assunzionali previste per le amministrazioni statali nel medesimo articolo - Ricorsi delle Regioni Liguria e Puglia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale in tema di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali - Asserita introduzione di normativa di dettaglio, con violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 29.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Trattenimenti in servizio del personale - Contenimento nei limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione della competenza legislativa residuale in materia di ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali - Asserita introduzione di vincolo puntuale alla spesa, con violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 31.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Enti pubblici di nuova istituzione - Assunzioni consentite nel limite del 50 per cento delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60 per cento della dotazione organica - Piani annuali di assunzioni da sottoporsi all'approvazione dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia - Ricorsi delle Regioni Liguria e Puglia - Asserita lesione della competenza residuale regionale in materia di organizzazione di enti non statali - Asserita introduzione di vincolo puntuale alla spesa, con violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pub-



blica - Asserita violazione della funzione amministrativa regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 36.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, 118, primo comma, e 119. Pag. 18

N. 174. Ordinanza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Istituzione del giudice di pace - Controversie sulle spettanze economiche del giudice di pace - Competenza - Tribunale in funzione di giudice del lavoro - Mancata previsione - Incompleta e contraddittoria ricostruzione del quadro normativo - Evocazione di parametro inconferente - Evocazione immotivata degli ulteriori parametri - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 25, primo comma, 35, primo comma, 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma. Pag. 33

N. 175. Ordinanza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro - Fattispecie riferita alla condotta del custode di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo - Ritenuta disparità di trattamento rispetto alla condotta di chi circola abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, integrante l'illecito amministrativo di cui all'art. 213 del nuovo codice della strada - Possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione idonea a superare i prospettati dubbi di costituzionalità, riconducendo la fattispecie *a quo* ai principi generali in materia di concorso di persone nell'illecito amministrativo - Omessa ricerca, da parte del giudice rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice penale, art. 335.
- Costituzione, art. 3. Pag. 36

N. 176. Sentenza 2 - 6 luglio 2012

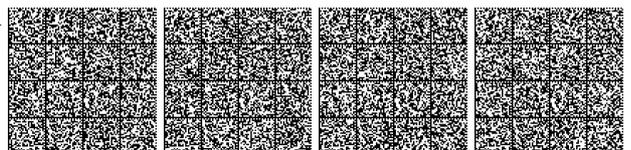
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Ricorsi delle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna - Preliminare valutazione sull'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'art. 119 della Costituzione.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 5-bis

Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Aggravio del bilancio delle altre Regioni e rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità - Violazione del principio secondo cui gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e tali risorse devono provenire dallo Stato - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale.

- D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 5-bis.
- Costituzione, art. 119, commi terzo e quinto (artt. 3 e 5).



Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità - *Ius superveniens* che rafforza ed estende il meccanismo previsto dalla norma impugnata già dichiarata incostituzionale - Conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà - Inscindibile connessione funzionale tra la norma impugnata e quella sopravvenuta - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 4, lett. n).
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27. Pag. 39

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 135. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale della Campania del 21 settembre 2011
Amministrazione pubblica - Norme della Regione Campania - Previsione dello scioglimento dei consigli di amministrazione degli Istituti autonomi case popolari e della nomina, con provvedimento del Presidente della Giunta regionale, per ciascuno degli IACP della Regione Campania di un commissario straordinario, che si avvale di più subcommissari - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della irragionevolezza della disparità di trattamento - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e del servizio esclusivo alla Nazione dei pubblici dipendenti.
- Legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16, art. 19, comma 4.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 98. Pag. 51

- N. 136. Ordinanza emessa dal Consiglio di Stato del 26 settembre 2011
Consorzi - Consorzi di bonifica - Norme della Regione Puglia - Previsione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2003, che le assegnazioni di fondi in favore dei consorzi di bonifica ai sensi dell'art. 16 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni ed integrazioni non sono soggette ad esecuzione forzata, purché vengano destinate specificamente: al pagamento delle retribuzioni del personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; al pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; all'espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai consorzi - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento di situazioni omogenee e dell'irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento processuale.
- Legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, art. 1.
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41, 98, commi primo e secondo, e 117, comma secondo, lett. l). Pag. 54

- N. 137. Ordinanza del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli del 12 dicembre 2011
Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesoriери, i quali possono disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto



ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, come modificato dall'art. 17, comma 4, lett e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, primo comma, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 61

N. 138. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Trapani del 9 marzo 2012

Imposta di registro - Atti soggetti a registrazione in termine fisso - Trasferimenti di fabbricati o porzioni di fabbricato ad imprese il cui oggetto esclusivo o principale sia rappresentato da un'attività di rivendita di immobili - Riduzione dell'aliquota all'1%, ove l'acquirente dichiara nell'atto che intende rivendere gli immobili entro tre anni - Agevolazione prevista per i soli trasferimenti esenti da IVA ai sensi dell'art. 10, comma 8-bis, del d.P.R. n. 633 del 1972 - Mancata estensione ai trasferimenti effettuati alle suddette imprese da soggetti non titolari di partita IVA - Discriminazione di situazioni omogenee - Esercizio irragionevole della discrezionalità legislativa, per difetto di razionalità rispetto allo scopo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, Tariffa allegata, parte I, art. 1, comma quinto [*recte*: comma 1, sesto periodo].
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 67

N. 139. Ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento del 10 maggio 2012

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Personale di cui alla legge n. 27 del 1981 (magistrati e categorie equiparate) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento del trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

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

Pag. 69





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 171

Sentenza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta - Elencazione dei mezzi e manufatti che possono essere installati o realizzati nelle strutture ricettive medesime - Ricorso del Governo - Paventata possibilità di realizzare strutture edilizie in aree protette senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, art. 1, che ha sostituito il comma 4 dell'art. 23 della legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13 e successive modifiche.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Installazione e rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento - Possibilità di realizzare strutture (preingressi e cucinotti) permanentemente collocate, in assenza di titolo abilitativo edilizio nonché del parere degli organi titolari di gestione del parco - Mancata previsione di verifiche e controlli che permettano di riscontrare il presunto carattere precario e temporaneo dell'installazione - Contrasto con la legge quadro sulle aree protette - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13, art. 25-bis, comma 1, inserito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, e 22; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 3.

Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Disposizioni transitorie, nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento del parco, per la realizzazione di interventi di adeguamento - Necessità di previa comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può dettare specifiche modalità realizzative dell'intervento - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, primo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Strutture precedentemente perimetrare, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, già autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti - Installazione, rimozione, spostamento di mezzi mobili di pernottamento - Preventivo parere degli enti gestori - Esonero - Contrasto con la legge quadro sulle aree protette - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, secondo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); legge 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11, comma 3, e 22.



Parchi - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Lazio - Strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali - Strutture autorizzate successivamente all'istituzione del parco - Interventi che non prevedono titoli abilitativi edilizi - Parere dell'ente parco - Termine di sessanta giorni e successivo accoglimento per silenzio assenso - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n.13, art. 25-bis, comma 8, terzo periodo, inserito dall'art. 2 della legge Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s).

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 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche) e successive modifiche», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 2 novembre 2011, ed iscritto al n. 129 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

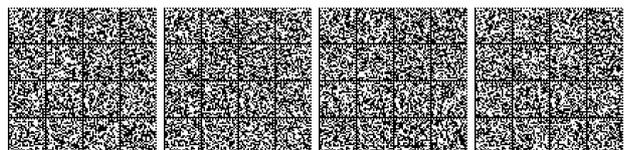
udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Enrico Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Renato Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 25 ottobre 2011, depositato il 2 novembre successivo, ha promosso in via principale, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successiva modifiche) e successive modifiche».

2.- Dopo avere trascritto il testo delle disposizioni censurate, il ricorrente sostiene che, in base ad esse, sarebbe offerta «la possibilità di installare tra l'altro manufatti prefabbricati, quali bungalow trilocali, bilocali, monolocali, capanni, gusci e tukul (articolo 1, comma 4, lett....), del nuovo articolo 23 della legge regionale n. 13/2007), nonché case mobili, con relativi preingressi e cucinotti (lett. a) dell'appena citato art. 1, comma 4)».



Tali manufatti «si configurano come strutture permanenti e determinano un mutamento dello stato dei luoghi e del relativo ambiente anche nelle aree protette: di conseguenza vanno considerati strutture edilizie. Tuttavia, per effetto di siffatte disposizioni, potrebbero essere realizzati senza l'acquisizione di alcun parere degli organi titolari della gestione del parco». Risulterebbe evidente, dunque, l'illegittimità delle norme regionali impugnate: sia dell'art. 1, perché, sostituendo il comma 4 dell'art. 23 della legge regionale n. 13 del 2007, consentirebbe la realizzazione di strutture edilizie nelle aree protette, senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori dell'area stessa; sia dell'art. 2, perché creerebbe una nuova norma (cioè l'art. 25-*bis* della legge regionale n. 13 del 2007), la quale stabilirebbe in modo arbitrario che le installazioni di case mobili (vedi comma 4, lettera *a*) e dei relativi preingressi e cucinotti «costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggetti a titolo abilitativo edilizio».

Infatti, le impugnate norme regionali non stabilirebbero né prescrizioni, né limitazioni quantitative alle realizzazioni, né possibilità di controllo e di verifica del conseguente impatto ambientale, sicché non sarebbero rispettate le finalità istitutive delle aree protette, individuate dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Le norme censurate, pertanto, violerebbero l'art. 11 di quest'ultima legge, la quale affida all'Ente parco l'adozione del regolamento che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco (comma 1), stabilisce che «nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e fauna protette e ai rispettivi habitat» (comma 3) e prevede il nulla osta dell'Ente parco per il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative a interventi, impianti ed opere all'interno del parco stesso (art. 13 della legge n. 394 del 1991).

In definitiva, le disposizioni regionali interverrebbero su materia di competenza dello Stato e non rispetterebbero la normativa statale, che fissa uniformi criteri di tutela validi per l'intero territorio nazionale.

Esse, dunque, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla stregua del quale la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è rimessa alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, con conseguente illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011.

3.- Il Presidente della Giunta regionale, previa autorizzazione della stessa, si è costituito in giudizio con atto depositato il 2 dicembre 2011, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Ad avviso della resistente, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri andrebbe respinto, perché basato su una erronea interpretazione delle norme censurate.

In particolare, in ordine all'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2011, andrebbe osservato che esso, lungi dal consentire l'installazione di manufatti permanenti all'interno dell'area dei parchi, come erroneamente asserito dalla difesa dello Stato, si limiterebbe ad individuare le strutture ricettive, classificandole nelle seguenti categorie: *a*) strutture ricettive alberghiere; *b*) strutture ricettive extralberghiere; *c*) strutture ricettive all'aria aperta.

La norma, dunque, avrebbe natura palesemente definitiva e non certo autorizzativa, non contenendo alcun riferimento in ordine alla possibilità di realizzare «bungalows, trilocali, bilocali, monolocali, capanni, gusci, e tukul» nelle aree naturali protette. Da ciò conseguirebbe la manifesta infondatezza della doglianza avanzata dal ricorrente, che avrebbe esteso in modo arbitrario la portata della norma impugnata, alterandone il significato.

Invece, con riguardo alle censure rivolte all'art. 2 della citata legge regionale, si dovrebbe rilevare che l'art. 13 della legge n. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette) stabilisce che: «Il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco. Il nulla osta (...) è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine il nulla osta si intende rilasciato».

Orbene, il comma 1 dell'art. 25-*bis* della legge regionale n. 13 del 2007, introdotto dall'art. 2 della legge regionale n. 14 del 2011, si limiterebbe ad esplicitare, per ciò che concerne le strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette, quanto già previsto dalla legge statale, ossia che il nulla osta dell'Ente parco è necessario soltanto in relazione ad interventi, impianti e opere che siano soggetti ad autorizzazione o concessione.

In altre parole, laddove «siano posti in essere interventi impattanti sul territorio, tali da richiedere il rilascio di un titolo abilitativo edilizio, allora e solo allora deve essere richiesto, nell'ambito del procedimento autorizzatorio, anche il nulla osta del parco». Pertanto, la previsione impugnata risulterebbe legittima, poiché gli interventi cui essa si riferisce consisterebbero in attività edilizia libera, non sottoposta, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), ad alcun titolo abilitativo edilizio.

Inoltre, per quanto attiene all'ulteriore censura mossa dal ricorrente, con la quale si contesta la qualificazione, ad opera della legge regionale n. 14 del 2011, di alcune attività come attività edilizia libera, andrebbe ricordato che proprio il testo unico in materia edilizia, in particolare l'art. 6 di esso, rubricato «Attività edilizia libera», consentirebbe alle



Regioni a statuto ordinario di «estendere la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2», cioè di poter individuare ulteriori fattispecie di attività edilizia libera rispetto a quelle già previste.

Peraltro, il comma 1 dell'art. 25-*bis*, lungi dal rappresentare una norma in bianco, farebbe salve eventuali modalità esecutive fissate dal piano e dal regolamento dell'area protetta, demandando al regolamento di attuazione della legge l'individuazione delle condizioni strutturali e di mobilità necessarie per qualificare l'attività edilizia come libera.

Sarebbe attività edilizia libera, quindi, non qualsiasi installazione e rimessaggio di mezzi mobili e di tende, ma soltanto quella che rientrerà nei limiti individuati dal regolamento di attuazione della legge.

Considerazioni analoghe sarebbero valide anche con riferimento alle censure mosse al comma 8 del medesimo art. 25-*bis*, come introdotto dall'art. 2 della legge regionale impugnata, a nulla rilevando il fatto che il legislatore regionale abbia distinto le fattispecie in relazione al momento di apposizione del vincolo ambientale. Infatti, gli interventi previsti dalla disposizione *de qua* costituirebbero attività edilizia libera e perciò non richiederebbero alcun atto autorizzatorio, ivi compreso quello dell'Ente parco.

In proposito, andrebbe posto in evidenza che la norma dettata dalla disciplina oggetto di sindacato sarebbe perfino più restrittiva di quella statale, in quanto il legislatore regionale ha previsto che, «nei casi in cui le strutture sono state autorizzate successivamente all'istituzione del parco ove sono ricomprese», debba essere comunque acquisito il nulla osta del parco, anche se si tratta di attività libera.

In conclusione, per quanto attiene alla previsione del silenzio assenso col decorso di sessanta giorni dalla richiesta di nulla osta rivolta all'ente gestore, andrebbe rilevato che si tratta di un effetto disposto dalla legge n. 394 del 1991, ritenuta dal Consiglio di Stato ancora vigente, anche a seguito della modifica della disciplina sul silenzio assenso, di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Alla stregua delle considerazioni che precedono, le norme regionali impuginate dovrebbero andare esenti da censure, in quanto si sarebbero limitate a disciplinare aspetti relativi alla materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente.

4.- In prossimità dell'udienza di discussione la difesa regionale ha depositato una memoria illustrativa con istanza di rinvio (quest'ultima, peraltro, non più coltivata). Nella memoria sono ulteriormente sviluppate le difese svolte nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche) e successive modifiche».

Il ricorrente ritiene dette disposizioni in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Infatti, con esse «sarebbe offerta la possibilità di installare tra l'altro manufatti prefabbricati, quali bungalow trilocali, bilocali, monolocali, capanni, gusci e tukul (art. 1, comma 4, lett....), del nuovo articolo 23 della legge regionale n. 13 del 2007), nonché case mobili, con relativi preingressi e cucinotti (lett. *a*) dell'appena citato art. 1, comma 4)».

«Tali manufatti», ad avviso della difesa dello Stato, «si configurano come strutture permanenti e determinano un mutamento dello stato dei luoghi e del relativo ambiente anche nelle aree protette: di conseguenza, vanno considerate strutture edilizie. Tuttavia, per effetto di siffatte disposizioni, potrebbero essere realizzati senza l'acquisizione di alcun parere degli organi titolari della gestione del parco».

Alla stregua di quanto precede, risulterebbe «evidente l'illegittimità delle norme regionali impuginate: sia dell'articolo 1, perché, sostituendo il comma 4 dell'articolo 23 della legge regionale n. 13/2007, consente la realizzazione di strutture edilizie nelle aree protette, senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori dell'area protetta; sia dell'articolo 2, perché crea una nuova norma (art. 25-*bis* della legge regionale n. 13/2007), la quale stabilisce arbitrariamente che le installazioni di case mobili (v. comma 4, lett. *a*) e dei relativi preingressi e cucinotti "costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggetti a titolo abilitativo edilizio"».



Infatti, «le impugnate norme regionali non stabiliscono né prescrizioni, né limitazioni quantitative delle realizzazioni, né possibilità di controllo e di verifica del conseguente impatto ambientale, e pertanto non rispettano le finalità istitutive delle aree protette individuate dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette)». Sarebbero così violati gli artt. 11 e 13 di quest'ultima legge.

2.- La questione, avente ad oggetto l'art. 1 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, non è fondata.

Detta disposizione è così rubricata: «Modifica all'articolo 23 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 "Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 'Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo' e successive modifiche" e successive modifiche».

Il testo della norma è formulato nei termini di seguito indicati:

«1. Il comma 4 dell'articolo 23 della L. R. n. 13/2007 e successive modifiche è sostituito dal seguente:

“4. Sono strutture ricettive all'aria aperta i complessi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, attrezzati per la sosta e il soggiorno sia di turisti provvisti di mezzi autonomi di pernottamento sia dei medesimi sprovvisti di tali mezzi autonomi di pernottamento. Nelle strutture ricettive all'aria aperta, oltre alla realizzazione delle strutture destinate ai servizi, sono consentite, esclusivamente per l'esercizio delle attività autorizzate:

a) L'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, quali roulotte, caravan, maxicaravan, case mobili, e dei relativi preingressi e cucinotti;

b) L'installazione di manufatti realizzati con sistemi di prefabbricazione leggera, quali tukul, gusci, capanni, bungalow monolocali, bilocali, trilocali;

c) La realizzazione di manufatti, quali tukul, gusci, capanni, bungalow monolocali, bilocali, trilocali, non permanentemente infissi al suolo;

d) L'installazione di strutture non permanentemente infisse al suolo e di facile rimozione, quali le tende”».

L'art. 23 della legge regionale n. 13 del 2007 è destinato alla individuazione delle strutture ricettive, che sono così catalogate: a) strutture ricettive alberghiere; b) strutture ricettive extralberghiere; c) strutture ricettive all'aria aperta. L'art. 1 della legge regionale n. 14 del 2011 (che ha sostituito il comma 4 del citato art. 23) si limita a definire la nozione di strutture ricettive all'aria aperta e ad indicare quali mezzi e manufatti possono essere installati o realizzati in esse. Non vi è alcun accenno alle aree protette, la cui disciplina, dunque, non viene in rilievo, né vi è riferimento alla normativa concernente i titoli abilitativi edilizi, sicché l'affermazione contenuta nel ricorso, secondo la quale il detto art. 1 consentirebbe la realizzazione di strutture edilizie nelle aree protette, senza l'acquisizione del necessario parere degli enti gestori, si rivela inesatta. In realtà si tratta di una norma a carattere definitorio o descrittivo, che si sottrae alle censure mosse dal ricorrente.

3.- La questione, avente ad oggetto l'art. 2, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, è fondata, nei sensi e nei limiti in prosieguo indicati.

La norma ora citata, sotto la rubrica «Inserimento dell'articolo 25-bis nella L. R. n. 13/2007», così dispone:

«1. Dopo l'articolo 25 nella sezione II del capo III della L. R. n. 13 del 2007 è inserito il seguente: “Art. 25-bis posizioni per l'attività edilizia nell'ambito delle strutture ricettive all'aria aperta.

1. Entro il perimetro delle strutture ricettive all'aria aperta di cui all'articolo 23, comma 4, l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, dei relativi preingressi e cucinotti, anche se collocati permanentemente, previsti dal citato articolo 23, comma 4, lettera a) e delle altre strutture di cui al medesimo articolo 23, comma 4, lettera d), costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggetti a titolo abilitativo edilizio, sempre che siano effettuati nel rispetto delle condizioni strutturali e di mobilità stabilite dal regolamento di cui all'articolo 56, fatto comunque salvo quanto stabilito dagli articoli 5, comma 5, 6, comma 6 e 10, comma 8-bis, della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e successive modifiche, considerato che le installazioni ed il rimessaggio dei predetti mezzi nelle strutture ricettive all'aria aperta collocate all'interno di aree naturali protette regionali, fatte salve le eventuali ulteriori modalità esecutive fissate nel piano e nel relativo regolamento approvati ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, non comportano modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale».

Omissis



Il comma 8 dell'inserito art. 25-*bis* della legge n. 13 del 2007, norma introdotta dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. n. 14 del 2011, statuisce quanto segue:

«8. Nelle strutture ricettive all'aria aperta collocate nei territori ricadenti nelle aree naturali protette di cui alla L. R. n. 29/1997 e successive modifiche, nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento di cui agli articoli 26 e 27 della stessa, sono consentiti gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* del D.P.R. 380/2001, nonché, previa comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può dettare, nel termine di trenta giorni, specifiche modalità realizzative dell'intervento, quelli necessari per l'adeguamento alle prescrizioni di cui al regolamento adottato ai sensi dell'art. 56 per la prima classificazione delle strutture o per la loro riclassificazione migliorativa. Nelle strutture precedentemente perimetrare, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, regolarmente autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti, l'installazione, la rimozione e/o lo spostamento dei mezzi mobili di pernottamento di cui all'articolo 23, comma 4, lettere *a)* e *d)*, non costituiscono mutamenti dello stato dei luoghi, pertanto non sono soggetti al preventivo parere degli enti gestori. Nei casi in cui le strutture sono state autorizzate successivamente all'istituzione del parco ove sono ricomprese, il rilascio del parere dell'ente parco riguardante un intervento che non prevede titoli abilitativi edilizi è reso entro il termine di sessanta giorni, decorso il quale interviene l'accoglimento per silenzio assenso».

Come si desume dal testo della normativa ora trascritta, l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2011, che ha inserito nella legge regionale n. 13 del 2007 l'art. 25-*bis*, consente nelle strutture ricettive all'aria aperta, previste dall'art. 23, comma 4, di detta legge regionale, l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili di pernottamento, con relativi preingressi e cucinotti, «anche se collocati permanentemente».

Tali mezzi mobili sono le roulotte, i caravan, i maxicaravan, le case mobili, nonché altre strutture non permanentemente infisse al suolo e di facile rimozione. L'installazione e il rimessaggio «costituiscono attività edilizia libera e non sono quindi soggette a titolo abilitativo edilizio». Ciò perché le installazioni e il rimessaggio dei predetti mezzi nelle menzionate strutture, collocate all'interno di aree naturali protette regionali, non comporterebbero modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale.

Al riguardo, si deve premettere che la disciplina delle aree protette rientra nella «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. (*ex multis*: sentenza n. 44 del 2011). La normativa statale di tali aree, che inerisce alle finalità essenziali di tutela della natura attraverso la sottoposizione di parti di territorio a speciale protezione, si estrinseca, tra l'altro, nella predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione della flora e della fauna (sentenza n. 387 del 2008).

Sul tema in questione, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo (*ex multis*: sentenze n. 235 del 2011, n. 225 e n. 12 del 2009).

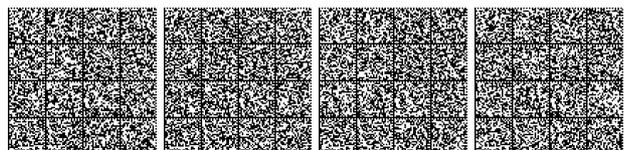
Tanto premesso, si deve in primo luogo osservare che l'art. 1 della legge n. 394 del 1991, nel definire le finalità e l'ambito della legge medesima, dispone che essa, «in attuazione degli articoli 9 e 32 della Costituzione e nel rispetto degli accordi internazionali, detta principi fondamentali per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese».

L'art. 11, inserito nel titolo delle aree naturali protette nazionali, prevede il regolamento del parco, cui demanda la disciplina dell'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco stesso, stabilendo, inoltre, che esso sia adottato dal relativo Ente nel termine dalla norma stessa stabilito. A tale regolamento è affidata, tra l'altro, l'individuazione della tipologia e delle modalità di costruzione di opere e manufatti.

Il detto art. 11, comma 3, dispone che «Salvo quanto previsto dal comma 5, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat», con l'indicazione di una serie di divieti.

L'art. 22, rubricato «Norme quadro» e collocato nel titolo delle aree naturali protette regionali, indica tra i principi fondamentali per la disciplina di tali aree l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità al dettato dell'art. 11, di regolamenti delle aree protette.

Orbene, la norma qui censurata (art. 2, comma 1, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011) si pone in contrasto con la citata normativa statale e, in particolare, con l'art. 11 della legge quadro n. 394 del 1991, articolo richiamato,



in tema di aree naturali protette regionali, dall'art. 22, comma 1, lettera *d*), della medesima legge quadro. L'art. 22 ora menzionato, che individua i principi fondamentali per la disciplina di dette aree, prevede l'adozione, con le modalità in esso stabilite, di regolamenti delle aree protette (comma 1, lettera *d*); e il medesimo art. 11, comma 3, pone il divieto di attività ed opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat.

Il comma 1 dell'art. 25-*bis* della legge regionale n. 13 del 2007, come osserva il ricorrente, non prevede alcuna prescrizione o limitazione numerica delle installazioni consentite, né fa riferimento a iniziative di controllo o di verifica dell'impatto ambientale, limitandosi a rinviare: *a*) al «rispetto delle condizioni strutturali e di mobilità» stabilite da un regolamento (atto che, per sua natura, non potrebbe derogare alle attività indicate dalla norma censurata, che le qualifica attività edilizie libere e perciò non soggette a titolo abilitativo edilizio); *b*) alla legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 (che disciplina la «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico» e, perciò, non viene in rilievo nel caso in esame); *c*) alle «eventuali ulteriori modalità esecutive fissate nel piano e nel relativo regolamento approvati ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche». Queste ultime norme concernono, rispettivamente, il piano e il regolamento dell'area naturale protetta, ma non incidono sul contenuto precettivo della norma qui censurata, anche perché sono richiamate soltanto per far salve «eventuali ulteriori modalità esecutive», restando ferma la regola secondo cui l'attività prevista dall'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2011 costituisce attività edilizia libera e, quindi, non è soggetta a titolo abilitativo edilizio, non comportando modifiche sostanziali sotto il profilo ambientale.

Non è invece richiamato l'art. 28 della legge regionale n. 29 del 1997, che disciplina il nulla osta e i poteri di intervento dell'ente di gestione (rinviando all'art. 13 della legge n. 394 del 1991). Il mancato richiamo è dovuto, nella logica della Regione, alla circostanza che il menzionato art. 28 è diretto a disciplinare (comma 1) «il rilascio di concessioni od autorizzazioni, relativo ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta», rilascio sottoposto, per l'appunto, a preventivo nulla osta dell'ente di gestione; poiché, nella prospettiva della norma censurata, l'attività in essa prevista non sarebbe soggetta a titolo abilitativo edilizio, non sarebbe nemmeno richiesto il nulla osta dell'ente di gestione. Il che configura un ulteriore contrasto della norma censurata con la citata normativa statale e, per il tramite di questa (normativa interposta), con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto la mancanza di ogni possibilità di controllo compromette gravemente la tutela dell'ambiente, demandata, come si è visto, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3.1.- In questo quadro, la difesa erariale ha censurato il predetto comma 1 dell'art. 25-*bis* della legge regionale del Lazio n. 13 del 2007, deducendo che la norma consentirebbe l'installazione e il rimessaggio, entro il perimetro delle strutture ricettive all'aria aperta, di mezzi mobili di pernottamento, dei relativi preingressi e cucinotti, anche se collocati permanentemente, previsti dall'art. 23, comma 4, lettere *a*) e *d*), della legge regionale n. 13 del 2007 (come sostituito dall'art. 1 della citata legge regionale n. 14 del 2011), in assenza di titolo edilizio e senza alcun parere degli organi titolari della gestione del parco, trattandosi di attività edilizia libera.

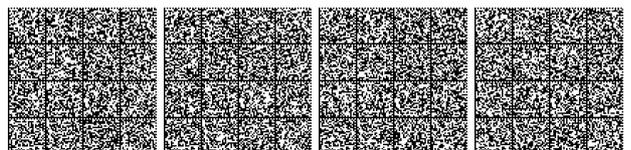
La difesa regionale ha replicato che il regime giuridico relativo alle strutture mobili è stabilito, a livello statale, dall'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*).

Detta normativa avrebbe sancito il principio in forza del quale il rilascio del titolo abilitativo sarebbe necessario, anche in caso di strutture mobili, «nelle sole ipotesi in cui esse, essendo finalizzate al soddisfacimento di esigenze durature nel tempo, determinino una trasformazione permanente del territorio».

Tale ipotesi esulerebbe del tutto dal caso di specie. Infatti, le strutture mobili in questione non determinerebbero alcuna trasformazione irreversibile o permanente del territorio su cui insistono, realizzando, al contrario, il duplice requisito in presenza del quale la giurisprudenza sarebbe concorde nell'escludere la necessità del titolo abilitativo. Invero, si tratterebbe di strutture caratterizzate da precarietà oggettiva, tenuto conto delle tipologie dei materiali utilizzati, nonché da precarietà funzionale, in quanto contraddistinte dalla temporaneità della funzione cui assolvono e volte a garantire esigenze meramente temporanee (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 278 del 2010). Pertanto, le relative installazioni costituirebbero attività edilizia libera.

La tesi della Regione, qui riassunta, non può essere condivisa.

L'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, destinato alle definizioni degli interventi edilizi, individua, tra gli altri, come «interventi di nuova costruzione», quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio e statuisce che sono comunque da considerarsi tali (art. 3, comma 1, lettera e numero 5) «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze



meramente temporanee». Il comma 2 del medesimo art. 3, poi, aggiunge che le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi.

L'art. 6 dello stesso d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce quali sono gli interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo, e tra essi non figurano le installazioni delle strutture sopra menzionate, mentre il successivo art. 10 inserisce gli interventi di nuova costruzione tra quelli di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio.

Su queste basi, l'assunto della difesa regionale - secondo cui le strutture mobili, previste dall'art. 1 della legge impugnata, non determinerebbero alcuna trasformazione irreversibile o permanente del territorio su cui insistono - si pone in palese contrasto con la normativa statale e con i principi fondamentali da essa affermati. Invero, è evidente che, se quell'assunto fosse esatto, cioè se si trattasse «di strutture caratterizzate da precarietà oggettiva, tenuto conto delle tipologie dei materiali utilizzati», il legislatore statale non avrebbe catalogato in modo espresso tra «gli interventi di nuova costruzione» l'installazione di manufatti leggeri, tra cui le case mobili. Inoltre, quanto alla precarietà funzionale che contraddistinguerebbe i manufatti, ponendosi come nozione distinta dalla temporaneità delle funzioni cui assolvono, giacché essi sarebbero volti a garantire esigenze meramente temporanee, è sufficiente notare, da un lato, che proprio il dettato della norma censurata smentisce tale precarietà, dal momento che considera l'installazione e il rimessaggio dei mezzi mobili, «anche se collocati permanentemente», come attività edilizia libera, e perciò non soggetta a titolo abilitativo edilizio; e, dall'altro, che proprio la mancanza del titolo edilizio e di ogni previsione di verifica o di controllo impedisce di riscontrare il presunto carattere precario e temporaneo dell'installazione.

Il richiamo alla sentenza di questa Corte, n. 278 del 2010, non è pertinente.

Essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma statale che dettava una disciplina avente ad oggetto la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi, escludendo la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto.

La declaratoria di illegittimità costituzionale è basata sul rilievo che «l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti». Come si vede, la tematica oggetto della presente questione non è stata affrontata. Tuttavia, la Corte ha rilevato che «la normativa statale sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario»; ed ha aggiunto, sul piano generale, che «il discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso». Si tratta, per l'appunto, dei due elementi di cui sopra è stata riscontrata l'assenza.

La difesa regionale, poi, richiama l'art. 6, comma 6, del d.P.R. n. 380 del 2001 (rubricato «Attività edilizia libera») ed afferma che esso consentirebbe in modo espresso alle Regioni a statuto ordinario di poter estendere «la disciplina di cui al presente articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2».

Questa tesi non è fondata.

Infatti, è vero che la norma richiamata dalla Regione consente interventi edilizi liberi, ulteriori rispetto a quelli nel medesimo articolo menzionati, ma si tratta di interventi (atipici) che non possono certo abrogare le disposizioni previste nella definizione stabilita dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 25-bis della legge regionale n. 13 del 2007, inserito dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, per violazione della citata normativa statale in ordine agli interventi di nuova costruzione e, quindi, dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il quale riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

4.- La difesa dello Stato ha censurato il comma 8 dell'art. 25-bis della legge regionale n. 13 del 2007.

Tale disposizione è composta da tre periodi che vengono esaminati separatamente.

Nel primo di essi è stabilito che, nelle strutture ricettive all'aria aperta collocate nei territori ricadenti nelle aree naturali protette di cui alla legge regionale n. 29 del 1997 e successive modifiche, nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento di cui agli articoli 26 e 27 della stessa, sono consentiti gli interventi di cui agli artt. 3, comma 1, lettere a), b) e c) del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché, previa comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può dettare, nel termine di trenta giorni, specifiche modalità realizzative dell'intervento, quelli necessari per l'adeguamento alle prescrizioni di cui al regolamento adottato ai sensi dell'art. 56 per la prima classificazione delle strutture o per la loro riclassificazione migliorativa.

La questione di legittimità costituzionale, concernente la norma ora trascritta (primo periodo), non è fondata.



Si tratta di una disposizione transitoria («nelle more dell'approvazione del piano e del regolamento di cui agli articoli 26 e 27» della legge regionale n. 29 del 1997), che si richiama alla normativa statale (art. 3, comma 1, lettere a, b e c, del d.P.R. n. 380 del 2001, con le conseguenze che ne derivano anche in ordine al regime giuridico dettato dall'art. 6 del medesimo decreto presidenziale) e che, quanto agli altri interventi di adeguamento menzionati, dispone una preventiva comunicazione all'ente gestore dell'area, il quale può adottare le iniziative nella norma stessa indicate.

Tale disciplina, dunque, non viola il parametro costituzionale invocato dal ricorrente.

A diverse conclusioni deve pervenirsi in ordine al secondo periodo della norma censurata. Esso dispone che, nelle strutture precedentemente perimetrate, inserite negli strumenti urbanistici vigenti, regolarmente autorizzate all'esercizio ricettivo e ricadenti nei parchi successivamente istituiti, l'installazione, la rimozione e/o lo spostamento di mezzi mobili di pernottamento di cui all'art. 23, comma 4, lettere a) e d), non costituiscono mutamenti dello stato dei luoghi, pertanto non sono soggetti al preventivo parere degli enti gestori.

Vengono in rilievo gli stessi manufatti e strutture di cui già si è trattato nei punti precedenti, che possono essere installati, rimossi e/o spostati senza alcun controllo e prescindendo da qualsiasi verifica sul numero e sul posizionamento che vanno ad assumere. In questo quadro, l'affermazione secondo cui i suddetti movimenti non costituirebbero mutamento dello stato dei luoghi, onde non sarebbero soggetti al preventivo parere degli enti gestori, si rivela a dir poco apodittica. È sufficiente ricordare le prescrizioni e i limiti posti dal già citato art. 11 della legge quadro n. 394 del 1991 e successive modificazioni (richiamato, per le aree naturali protette regionali, dall'art. 22, comma 1, lettera d della medesima legge), per convincersi della necessità che le installazioni e gli spostamenti dei mezzi mobili di pernottamento (che possono assumere anche dimensioni ragguardevoli) siano soggetti quanto meno al preventivo parere degli enti gestori, proprio a salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati (art. 11, comma 3, della legge n. 394 del 1991).

L'esonero da tale parere, dunque, si pone in contrasto con la menzionata normativa statale e si risolve in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sicché va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 8, secondo periodo, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011.

Infine, il terzo periodo della disposizione oggetto di scrutinio stabilisce che, nei casi in cui le strutture sono state autorizzate successivamente all'istituzione del parco ove sono ricomprese, il rilascio del parere dell'ente parco riguardante un intervento che non prevede titoli abilitativi edilizi è reso entro il termine di sessanta giorni, decorso il quale interviene l'accoglimento per silenzio assenso.

Con riferimento a tale norma, la questione non è fondata.

Infatti, essa ha un ambito circoscritto, perché riguarda soltanto interventi che non prevedano titoli abilitativi edilizi e contempla comunque il rilascio di un parere che consente all'ente gestore di esercitare un controllo sull'iniziativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25-bis, comma 1, della legge della Regione Lazio 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo e successive modifiche" e successive modifiche), inserito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e successive modifiche), e successive modifiche»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 25-bis, comma 8, secondo periodo, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2007, inserito dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, che ha sostituito il comma 4 dell'articolo 23 della legge della Regione Lazio n. 13 del 2007 e successive modifiche, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;



4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25-bis, comma 8, primo e terzo periodo, della legge della Regione Lazio n. 13 del 2007, inserito dall'art. 2 della legge della Regione Lazio n. 14 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120171

N. 172

Sentenza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Questione prospettata da giudice che, avendo accolto la domanda cautelare di sospensione, non ha esaurito la propria potestas iudicandi - Ammissibilità della questione.

- D.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 8.

Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Eccepite difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Reiezione.

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

Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Eccepite inammissibilità per omessa verifica della possibilità di un'interpretazione della norma censurata conforme a costituzione - Reiezione.

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



Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Individuazione del *thema decidendum* - Limitazione ai reati previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale.

- D.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, artt. 3, 27 e 117, primo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 8.

Straniero - Lavoratori extracomunitari - Svolgimento, alla data del 30 giugno 2009, di attività di assistenza o di lavoro domestico nell'ambito della famiglia del datore di lavoro - Regolarizzazione della posizione lavorativa (cosiddetta emersione) - Lavoratori condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dall'articolo 381 del codice di procedura penale - Diniego automatico della regolarizzazione - Irragionevolezza - Necessità che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il lavoratore straniero rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.l. 1 luglio 2009, n. 78 (convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102), art. 1-ter, comma 13, lett. c).
- Costituzione, art. 3 (Cost., artt. 27 e 117, primo comma; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 8).

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 1-ter, comma 13 (*recte*: articolo 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche con ordinanza dell'8 luglio 2011 e dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza del 13 ottobre 2011, iscritte ai nn. 22 e 26 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 9 e 10, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ed il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, con ordinanze dell'8 luglio e del 13 ottobre 2011, hanno sollevato, rispettivamente, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione ed agli articoli 3, 27 e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione agli articoli 6 ed 8 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, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13 (*recte*:



articolo 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, il quale dispone che non possono essere ammessi alla procedura di emersione prevista da detta disposizione i lavoratori extracomunitari che risultino condannati per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale.

2.- L'ordinanza di rimessione del TAR per le Marche premette che, nel giudizio principale, il ricorrente, cittadino del Senegal, ha impugnato il provvedimento con il quale «il competente Sportello Unico per l'immigrazione di Ancona, recependo il parere negativo espresso dalla locale Questura, ha respinto la dichiarazione c.d. di emersione» presentata ai sensi del citato art. 1-ter dal datore di lavoro del predetto, in quanto egli è stato condannato, con sentenza definitiva, alla pena di mesi 8 e giorni 20 di reclusione ed € 2.200,00 di multa per il reato previsto e punito dall'articolo 171-ter, comma 2, della legge 22 aprile 1941, n. 633 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), per avere commercializzato 52 CD e 24 DVD privi del marchio SIAE, nonché prodotti con marchi contraffatti. Tale reato, compreso fra quelli di cui all'art. 381 del codice di procedura penale, in virtù della previsione contenuta nella norma censurata, impedisce, infatti, l'ammissione alla procedura di emersione.

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale del richiamato art. 1-ter, comma 13, lettera c), «nella parte in cui esclude automaticamente l'accesso alla c.d. sanatoria in presenza di condanne, anche non definitive, per i reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p., senza prevedere una valutazione della concreta pericolosità sociale del lavoratore extracomunitario di cui è chiesta la regolarizzazione», ritenendo detta questione rilevante, poiché, «vigente la norma nella sua attuale formulazione, il ricorso dovrebbe essere rigettato».

A suo avviso, contrasterebbe con i «principi di ragionevolezza e proporzionalità che la medesima, grave, conseguenza della non ammissione alla procedura di emersione (che, merita sottolinearlo, vale a rendere regolari soggetti che già vivono da tempo e lavorano nel territorio dello Stato in condizioni di precarietà) colpisca, allo stesso modo, gli stranieri che hanno compiuto reati di rilevante gravità, e che generano allarme sociale, e coloro che - al pari del ricorrente - siano incorsi in una sola azione disdicevole, di scarsissimo rilievo penale, dovuta ad un oggettivo stato di bisogno e di disperazione, e che abbiano successivamente seguito un percorso di riabilitazione, e, avendo compreso il disvalore del proprio operato, abbiano in prosieguo tenuto una condotta di vita esente da mende». Inoltre, la norma violerebbe il principio di parità di trattamento (art. 3 Cost.), poiché assoggetta ad una stessa disciplina coloro i quali si sono resi colpevoli di azioni di rilevanza penale, «profondamente diverse per gravità e intensità del dolo».

Il rimettente deduce che questioni analoghe a quella in esame sono state dichiarate inammissibili o non fondate, sia pure in riferimento ai casi dell'automatismo del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, in ipotesi di commissione di reati particolarmente gravi (sentenza n. 148 del 2008). Nondimeno, sostiene che talora (sentenza n. 180 del 2008) detta conclusione sarebbe stata giustificata dal fatto che «la giurisprudenza (in alcuni casi) aveva fornito un'interpretazione più "morbida" della norma»; talaltra, lo stesso legislatore ha mitigato l'iniziale rigore della disciplina, prevedendo, con successive disposizioni, che, per i soggetti che hanno fatto ingresso nel nostro Paese per ricongiungersi con i familiari e/o per i soggiornanti di lungo periodo, «l'Amministrazione non potesse respingere l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per la sola preesistenza di una condanna, ma dovesse valutare altri ed ulteriori elementi».

Pertanto, secondo il giudice *a quo*, sarebbe possibile ritenere che «il sistema rifiuti ogni automatismo, idoneo a generare ingiustizie e disparità», in contrasto con i principi di ragionevolezza, parità di trattamento e proporzionalità, che sarebbero lesi dalla norma censurata, poiché non consente «all'Amministrazione che istruisce il procedimento [di] valutare la gravità del reato, l'allarme sociale che lo stesso ha procurato, la condotta successiva tenuta dal soggetto», e, quindi, «la attuale pericolosità di colui per il quale è chiesta la regolarizzazione».

Infine, conclude il TAR per le Marche, il ricorrente è stato «condannato - nel 2009 - per avere venduto supporti audio e video privi del marchio SIAE oltre a merce con marchio contraffatto, ossia per un reato che ordinariamente non è suscettibile di creare particolare allarme sociale». Dunque, non potrebbe essere escluso «che, laddove la legge consentisse una valutazione caso per caso della concreta pericolosità sociale, la competente Amministrazione avrebbe potuto pervenire ad una diversa conclusione del procedimento, previo accertamento dell'insussistenza di altre cause preclusive alla c.d. emersione».

3.- L'ordinanza di rimessione del TAR per la Calabria premette che S.G., in data 4 ottobre 2010, in esito ad un'istanza di regolarizzazione della posizione lavorativa (definita dal citato art. 1-ter, comma 3, «dichiarazione di emersione») presentata dal datore di lavoro, otteneva il permesso di soggiorno. In data 20 maggio 2011 la Prefettura di Reggio Calabria disponeva, però, l'archiviazione di detta domanda e la revoca del permesso di soggiorno, poiché era stato accertato che egli, sotto le diverse generalità di S.G., era stato condannato con sentenza del Tribunale ordinario di Reggio Calabria, per il reato di cui all'art. 582 del codice penale, il quale, in virtù della norma censurata, impedisce detta regolarizzazione. Il ricorrente, cittadino indiano, ha, quindi, impugnato il decreto di «rigetto della domanda di emersione dal lavoro irregolare» presentata dal datore di lavoro, il provvedimento di revoca del permesso di soggiorno ed ogni altro atto presupposto, deducendo di avere proposto appello avverso detta sentenza, per le ragioni di cui ha dato conto nel processo principale.



Secondo il TAR, il ricorso dovrebbe essere rigettato, ma potrebbe essere accolto, qualora il citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui attribuisce rilievo ostativo alla regolarizzazione alla sentenza di condanna non passata in giudicato e sostiene che, non potendo essere offerta un'interpretazione costituzionalmente orientata di tale norma, la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante. Il giudice *a quo* espone, inoltre, di avere accolto la domanda cautelare, ordinando la sospensione dell'efficacia dell'atto impugnato sino alla decisione della questione di legittimità costituzionale.

3.1.- La norma censurata, ad avviso del rimettente, violerebbe anzitutto gli artt. 3 e 27 Cost. La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, secondo la giurisprudenza di questa Corte, richiede il bilanciamento di molteplici interessi, riservato al legislatore ordinario, ferma l'esigenza che le scelte da questi realizzate non siano manifestamente irragionevoli. La sentenza n. 78 del 2005 ha, quindi, dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 33, comma 7, lettera c), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e l'art. 1, comma 8, lettera c), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, nella parte in cui facevano derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione dalla presentazione di una denuncia per uno dei reati indicati dagli artt. 380 e 381 cod. proc. pen., affermando che la mera denuncia nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità del denunciato, ma solo obbliga le autorità competenti ad accertare se sussistano le condizioni per l'inizio di un procedimento penale.

La sentenza n. 148 del 2008 ha, invece, dichiarato non fondata la questione avente ad oggetto il combinato disposto degli artt. 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nella parte in cui prevede quale causa ostativa al rinnovo del permesso di soggiorno la condanna definitiva a seguito di patteggiamento, per reati inerenti agli stupefacenti, senza alcuna valutazione in concreto della pericolosità del condannato e senza attribuire rilievo alla sussistenza delle condizioni per la concessione del beneficio della sospensione della pena.

Ad avviso del giudice *a quo*, dette pronunce non potrebbero essere richiamate in relazione alla norma censurata, poiché questa attribuisce rilevanza ostativa alla regolarizzazione anche ad una sentenza di condanna non definitiva e, quindi, disciplina «una fattispecie, in un certo senso, a metà strada tra le due già vagliate dalla Corte costituzionale». Da dette pronunce sarebbe, tuttavia, desumibile il principio secondo il quale «la compatibilità costituzionale della scelta legislativa sussiste esclusivamente se quest'ultima è predicativa di pericolosità o colpevolezza in relazione a reati considerati gravi, essendo solo in siffatti casi ragionevolmente prefigurabile l'espulsione». Pertanto, in difetto di una sentenza definitiva di condanna, la pericolosità sociale non potrebbe essere presunta, ma dovrebbe costituire frutto di «una valutazione prognostica basata su dati concreti e significativi circa la specifica potenzialità di reiterazione del comportamento delittuoso, oltre che sul *fumus commissi delicti*».

Ad avviso del TAR, «se la ragione che ha indotto il legislatore a determinarsi per l'ostatività, anche in presenza di un accertamento non definitivo, è la sussistenza della colpevolezza in ordine alla commissione di un reato considerato grave, allora la violazione dell'art. 27 della Cost. (...) è del tutto manifesta», poiché, in virtù di tale parametro, nessuna «sanzione, penale o amministrativa basata sulla colpevolezza» potrebbe essere irrogata in difetto «della definitività dell'accertamento giudiziario». Diversamente, «ove invece, come il Collegio ritiene, il disposto normativo intenda sorreggersi su una valutazione implicita di pericolosità derivante dal *fumus* di colpevolezza rappresentato dalla sentenza di condanna non definitiva, è l'art. 3 della Costituzione ed il principio di ragionevolezza ad essere violato». Siffatto *fumus*, rilevante ai fini cautelari, non potrebbe «giustificare sanzioni definitive», lesive dei diritti fondamentali riconosciuti dall'art. 2 Cost., che privano il lavoratore extracomunitario «del lavoro e delle relazioni familiari», in difetto dell'accertamento definitivo della colpevolezza, «senza il preliminare vaglio dell'autorità giudiziaria in ordine alla pericolosità specifica dell'imputato o, comunque, senza una previa valutazione amministrativa circa l'effettiva pericolosità» dello straniero, «avuto riguardo alla natura e gravità dei fatti contestati ed all'andamento della sua vita pregressa e postuma del medesimo».

In definitiva, la norma, «determinando automaticamente l'espulsione a titolo definitivo» dello straniero «condannato con sentenza non ancora passata in giudicato per reati che potrebbero in concreto finanche essere insufficienti a legittimare un arresto in flagranza», avrebbe accolto un concetto di pericolosità che non ragionevolmente prescinde dall'accertamento definitivo della colpevolezza.

3.2.- Secondo il giudice *a quo*, la norma in esame violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 8 della CEDU.

La Corte europea dei diritti dell'uomo (*infra*, anche Corte EDU) ha riconosciuto il potere degli Stati di controllare l'ingresso dello straniero nel proprio territorio e di espellerlo, a tutela dell'ordine pubblico interno, qualora commetta un delitto (Grande Camera, sentenza del 18 ottobre 2006, Üner c. Paesi Bassi), ma ha precisato che tale misura deve



essere «giustificata da un bisogno sociale imperativo» e dalla proporzionalità della stessa rispetto allo scopo perseguito» (sentenze del 19 febbraio 1998, Dalia c. Francia; 9 ottobre 2003, Slivenko c. Lettonia; 23 giugno 2008, Maslov c. Austria) e, quindi, soltanto ragioni peculiarmente rilevanti, quali appunto la gravità del reato commesso, potrebbero legittimare il rifiuto del rilascio di un titolo di soggiorno.

Ad avviso del rimettente, il citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), attribuisce, invece, efficacia ostativa a tutti i reati previsti dall'art. 381 cod. proc. pen., benché essi, in considerazione dell'eventuale, particolare, tenuità del fatto in concreto commesso, possano «esprimere un così basso grado di allarme sociale da inibire persino l'arresto in flagranza». Inoltre, qualora il reato non sia stato accertato con sentenza definitiva, i dubbi in ordine alla sussistenza della «condizione di necessità alla luce del citato criterio di proporzionalità, diventano numerosi e consistenti».

Secondo il TAR, la Corte EDU richiede, poi, che la «valutazione della gravità ai fini della necessità deve essere fatta in concreto» (sentenza del 2 agosto 2001, Boultif c. Svizzera) e che la misura dell'espulsione sia proporzionata al suo scopo ed ha anche indicato gli elementi rilevanti a detto fine. Siffatti elementi non sarebbero stati, invece, presi in considerazione dal legislatore italiano, il quale ha previsto «un automatismo espulsivo prescindendo dalla gravità in concreto del reato, dalla personalità del reo e dalla sua condizione socio-economica e familiare», ricollegandolo, peraltro, «ad un accertamento non definitivo, obliterando il principio generale di non colpevolezza comune agli Stati contraenti».

3.3.- La norma in esame violerebbe, infine, l'art. 6 della CEDU, il quale stabilisce garanzie concernenti anche gli stranieri extracomunitari e, quindi, lo Stato incontra limiti nell'esercizio del potere di vietarne l'ingresso o la permanenza sul proprio territorio, in ragione della salvaguardia del diritto degli stessi a partecipare personalmente ai processi nei quali risultano imputati (Corte EDU, Grande Camera, sentenza del 1° marzo 2006, Sejdovic c. Italia; sentenza 8 febbraio 2007, Kollcaku c. Italia).

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata comporterebbe l'espulsione dello straniero, in pendenza del processo di appello promosso dallo stesso, per accertare la sua innocenza e, benché l'art. 17 (*recte*: art. 15) della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), consenta allo straniero sottoposto a procedimento penale di rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, l'espulsione dallo Stato potrebbe, comunque, costituire fattore di notevole ostacolo all'effettiva partecipazione al processo, non riconducibile al comportamento dell'espulso, tenuto conto della presunzione di non colpevolezza.

In definitiva, secondo il TAR, il citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), sarebbe costituzionalmente illegittimo «nella parte in cui dispone che non possono essere ammessi alla procedura di emersione tutti coloro che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, senza consentire all'amministrazione alcuna valutazione in ordine alle circostanze soggettive ed oggettive del caso concreto ed alla pericolosità» attuale dello straniero.

4.- In entrambi i giudizi davanti a questa Corte 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.

Secondo l'interveniente, la questione sollevata dal TAR per le Marche sarebbe inammissibile, in quanto questa Corte avrebbe dichiarato inammissibili questioni analoghe (sentenza n. 206 del 2007 - *recte*: n. 206 del 2006 -; ordinanze n. 126 del 2005, n. 44 del 2006 - *recte*: n. 44 del 2007 - e n. 218 del 2007), affermando che la disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri richiede la ponderazione di una pluralità di interessi, riservata all'ampia discrezionalità del legislatore ordinario (sentenza n. 62 del 1994). Siffatte pronunce, a suo avviso, comporterebbero l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, poiché il rimettente avrebbe indicato in modo generico ed apodittico, senza nessun riferimento alla fattispecie sottoposta al suo esame, gli elementi che la differenzierebbero da quelle già decise da queste Corti. Inoltre, il TAR neppure avrebbe «esplorato la possibilità di pervenire a un'interpretazione delle norme impugnate conforme a Costituzione».

4.1.- Nel merito, ad avviso dell'Avvocatura generale, la questione sarebbe infondata.

La valutazione della pericolosità sociale del lavoratore extracomunitario dovrebbe essere «garantita solo per l'espulsione come misura di sicurezza», costituendo il c.d. automatismo espulsivo «il riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione e che costituisce anche per gli stranieri presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa» (sentenza n. 129 del 1995, ordinanza n. 146 del 2002). La scelta realizzata con la norma censurata non sarebbe, quindi, manifestamente irragionevole e neppure determinerebbe una disparità di trattamento, mentre la sentenza n. 78 del 2005 avrebbe censurato la disciplina che prevedeva il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario nel caso di denuncia del lavoratore extracomunitario per uno dei reati di cui agli articoli 380 e 381 cod. proc. pen., esclusivamente in quanto la denuncia «è atto che nulla prova riguardo alla colpevolezza o alla pericolosità» del denunciato. La



disposizione in esame stabilisce, invece, che l'emersione dal lavoro irregolare è impedita non dalla mera denuncia, bensì da una sentenza penale che «costituisce adeguata e ragionevole “prova riguardo alla colpevolezza e pericolosità del soggetto indicato come autore degli atti che il denunciante riferisce”», con conseguente infondatezza delle censure proposte dal TAR per le Marche.

4.2.- In relazione alla questione sollevata dal TAR per la Calabria, l'interveniente deduce che la norma censurata prevede quale ragione ostativa della regolarizzazione la pronuncia di una sentenza di condanna, non la mera denuncia, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale, secondo la quale la condanna per un delitto punito con pena detentiva può assumere rilievo ostativo ai fini dell'accettazione dello straniero nel territorio dello Stato. Inoltre, la sentenza n. 78 del 2005 di questa Corte permetterebbe di ritenere che, se la mera denuncia è inidonea ad impedire la regolarizzazione, a diversa conclusione potrebbe pervenirsi in presenza di una sentenza di condanna di primo grado, che implica una valutazione di merito da parte dell'autorità giudiziaria.

Infine, il citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), secondo l'Avvocatura generale, non avrebbe neppure carattere innovativo, poiché l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 stabilisce che tutte le sentenze di condanna, anche non definitive, impediscono il rilascio del permesso di soggiorno e, quindi, non introdurrebbe un elemento discriminatorio ed irragionevole nella disciplina dell'immigrazione.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ed il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria dubitano, rispettivamente, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione ed agli articoli 3, 27 e 117, primo comma, della Costituzione ed in relazione agli articoli 6 ed 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*infra*: CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, della legittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13 (*recte*: articolo 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102.

2.- I giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata in riferimento a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in parte coincidenti, e, quindi, vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3.- L'art. 1-ter del d.l. n. 78 del 2009, introdotto dalla legge di conversione n. 102 del 2009, disciplina, per quanto qui interessa, la regolarizzazione della posizione lavorativa dei lavoratori extracomunitari (definita «emersione») i quali, alla data del 30 giugno 2009, svolgevano attività di assistenza in favore del datore di lavoro o di componenti della famiglia del predetto, ancorché non conviventi, affetti da patologie o handicap che ne limitano l'autosufficienza, ovvero espletavano attività di lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare.

Il comma 13, lettera c), di detta disposizione stabilisce che non possono ottenere detta regolarizzazione i lavoratori extracomunitari «che risultino condannati, anche con sentenza non definitiva, (...) per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381» del codice di procedura penale. Secondo il TAR per le Marche, tale norma violerebbe l'art. 3 Cost. anzitutto in quanto assoggetta ad una stessa disciplina coloro i quali si sono resi colpevoli di azioni di rilevanza penale «profondamente diverse per gravità e intensità del dolo», non permettendo «all'Amministrazione che istruisce il procedimento [di] valutare la gravità del reato, l'allarme sociale che lo stesso ha procurato, la condotta successiva tenuta dal soggetto», e, quindi, «la attuale pericolosità di colui per il quale è chiesta la regolarizzazione». Inoltre, essa recherebbe vulnus a detto parametro costituzionale, poiché, in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, non consente di ammettere alla procedura di emersione sia i lavoratori extracomunitari colpevoli di reati di rilevante gravità, che generano allarme sociale, sia quelli di essi «che - al pari del ricorrente - siano incorsi in una sola azione disdicevole, di scarsissimo rilievo penale, dovuta ad un oggettivo stato di bisogno e di disperazione, e che abbiano successivamente seguito un percorso di riabilitazione, e, avendo compreso il disvalore del proprio operato, abbiano in prosieguo tenuto una condotta di vita esente da mende».

Detta disposizione, ad avviso del TAR per la Calabria, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui dispone il diniego automatico della regolarizzazione anche nel caso di condanna irrogata con sentenza non definitiva, in virtù di «una valutazione implicita di pericolosità derivante dal mero fumus di colpevolezza», in riferimento ai reati previsti dall'art. 381 cod. proc. pen., i quali, tuttavia, «potrebbero esprimere un così basso grado di allarme sociale da inibire persino l'arresto in flagranza». Tale fumus, secondo il rimettente, non giustificherebbe un automatismo che, in violazione del principio di ragionevolezza e degli altri parametri costituzionali sopra indicati, incide sui diritti fondamentali del lavoratore extracomunitario e lo priva «del lavoro e delle relazioni familiari», in difetto dell'accertamento definitivo della penale responsabilità del predetto e di una previa valutazione in ordine all'effettiva pericolosità del medesimo, avuto riguardo «alla natura e gravità dei fatti contestati ed all'andamento della sua vita pregressa e postuma».



4.- Preliminarmente, va osservato che il TAR per la Calabria ha accolto la domanda cautelare, disponendo la sospensione del provvedimento impugnato sino all'esito della decisione della questione di legittimità costituzionale e, quindi, non ha esaurito la propria potestas iudicandi, con la conseguenza che, sotto questo profilo, la questione è ammissibile (tra le più recenti, ordinanza n. 307 del 2011).

5.- L'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione sollevata dal TAR per le Marche, proposta dall'Avvocatura generale sul rilievo che il rimettente non avrebbe indicato gli elementi che differenzierebbero la fattispecie in esame da quelle oggetto di questioni analoghe, non accolte da questa Corte, non è fondata. Indipendentemente da ogni considerazione concernente la pertinenza dei precedenti richiamati dall'interveniente, la mancata, specifica valutazione di questi ultimi e di argomenti eventualmente già svolti da questa Corte non può, infatti, influire sulla rilevanza della sollevata questione, che è stata plausibilmente motivata dal giudice *a quo*.

Del pari non fondata è l'ulteriore eccezione di inammissibilità formulata, sostenendo che detto rimettente non avrebbe verificato la possibilità di un'interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione, poiché il TAR ha implicitamente, ma chiaramente indicato gli argomenti che, tenuto conto della chiara formulazione lessicale del citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), impediscono una tale esegesi.

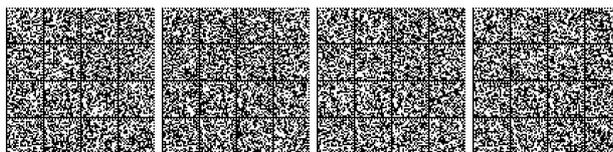
6.- In linea ancora preliminare, occorre precisare che le questioni di legittimità costituzionale sono rilevanti limitatamente alla parte della norma in esame che non consente di ammettere alla procedura di emersione il lavoratore extracomunitario condannato - con sentenza definitiva, secondo il TAR per le Marche, ovvero anche con sentenza non definitiva, ad avviso del TAR per la Calabria - per uno dei reati previsti dall'art. 381 cod. proc. pen.

Infatti, i ricorrenti nei giudizi principali non hanno ottenuto la regolarizzazione della propria posizione lavorativa, in quanto hanno riportato condanna, ciascuno, per uno dei reati contemplati da quest'ultima norma. Inoltre, entrambi i rimettenti denunciano la violazione dell'art. 3 Cost., sostenendo, sia pure con argomentazioni solo in parte coincidenti, che l'automatismo del diniego della regolarizzazione sarebbe manifestamente irragionevole, anche perché correlato alla condanna per uno di detti reati, benché non siano di rilevante gravità e tali da suscitare particolare allarme sociale, tenuto conto che per essi è previsto come facoltativo l'arresto in flagranza.

7.- Nel merito, la questione è fondata con riferimento all'art. 3 Cost., nei termini di seguito precisati.

7.1.- La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, secondo la giurisprudenza costituzionale, è collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici, che spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità (sentenze n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994). In essa rientrano la fissazione dei requisiti necessari per le autorizzazioni che consentono ai cittadini extracomunitari di trattenersi e lavorare nel territorio della Repubblica (sent. n. 78 del 2005) ed il c.d. automatismo che caratterizza taluni profili della disciplina del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno (sentenza n. 148 del 2008), oppure dell'espulsione (ordinanze n. 463 del 2005, n. 146 del 2002) e che, per alcuni aspetti, connotava anche la legalizzazione del lavoro irregolare dei predetti, stabilita dalla disciplina anteriore a quella fissata dalla norma censurata (sentenza n. 206 del 2006; ordinanze n. 218 del 2007, n. 44 del 2007), ferma l'esigenza di uno specifico giudizio di pericolosità sociale, nel caso in cui l'espulsione dal territorio nazionale sia disposta come misura di sicurezza (sentenze n. 148 del 2008, n. 58 del 1995). In particolare, siffatto automatismo costituisce «un riflesso del principio di stretta legalità che permea l'intera disciplina dell'immigrazione» ed è «anche per gli stranieri, presidio ineliminabile dei loro diritti, consentendo di scongiurare possibili arbitri da parte dell'autorità amministrativa» (tra le molte, sentenza n. 148 del 2008; ordinanza n. 146 del 2002).

L'esercizio di tale discrezionalità, come pure è stato più volte ribadito, incontra, tuttavia, i limiti segnati dai precetti costituzionali e, per essere in armonia con l'art. 3 Cost., occorre che sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (sentenze n. 206 del 2006 e n. 62 del 1994). Questa Corte ha, quindi, escluso che violi tale parametro costituzionale la previsione del diniego della regolarizzazione del lavoratore extracomunitario conseguente alla pronuncia di un provvedimento di espulsione da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera, ma ha espressamente valorizzato a detto fine la peculiare rilevanza di tale provvedimento, in quanto «non era correlato a lievi irregolarità amministrative ma alla situazione di coloro che avessero già dimostrato la pervicace volontà di rimanere in Italia in una posizione di irregolarità tale da sottrarli ad ogni normale controllo o di coloro che tale volontà lasciassero presumere all'esito di una valutazione dei singoli casi condotta sulla base di specifici elementi» (sentenza n. 206 del 2006; ordinanze n. 44 del 2007, n. 218 del 2007). Analogamente, ha giudicato non in contrasto con l'art. 3 Cost., l'automatismo del rifiuto del rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, qualora lo straniero extracomunitario abbia riportato una condanna per un reato inerente agli stupefacenti, ma avendo cura di sottolineare la non manifesta irragionevolezza di tale previsione anche perché detta ipotesi delittuosa, tra l'altro, spesso implica «contatti, a diversi livelli, con appartenenti ad organizzazioni criminali» (sentenza n. 148 del 2008).



L'inesistenza di un'incompatibilità, in linea di principio, del citato automatismo con l'art. 3 Cost. non implica, quindi, che le fattispecie nelle quali esso è previsto siano sottratte al controllo di non manifesta arbitrarietà. Il legislatore può, pertanto, subordinare la regolarizzazione del rapporto di lavoro al fatto che la permanenza nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno degli interessi coinvolti dalla disciplina dell'immigrazione, ma la relativa scelta deve costituire il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento degli stessi, soprattutto quando sia suscettibile di incidere sul godimento dei diritti fondamentali dei quali è titolare anche lo straniero extracomunitario (sentenze n. 245 del 2011, n. 299 e n. 249 del 2010), perché la condizione giuridica dello straniero non deve essere «considerata - per quanto riguarda la tutela di tali diritti - come causa ammissibile di trattamenti diversificati o peggiorativi» (sentenza n. 245 del 2011). Inoltre, questa Corte ha anche affermato il principio - qui richiamabile, benché sia stato enunciato in riferimento ad una differente materia - in virtù del quale «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*», sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta «tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenze n. 231 e n. 164 del 2011; n. 265 e n. 139 del 2010).

7.2.- Nel quadro di tali principi, a conforto della manifesta irragionevolezza della norma censurata assume anzitutto rilievo la considerazione che il diniego della regolarizzazione consegue automaticamente alla pronuncia di una sentenza di condanna anche per uno dei reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen., nonostante che gli stessi non siano necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi. In tal senso è, infatti, significativo che, essendo possibile procedere per detti reati «all'arresto in flagranza soltanto se la misura è giustificata dalla gravità del fatto ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto» (art. 381, comma 4, cod. proc. pen.), è già l'applicabilità di detta misura ad essere subordinata ad una specifica valutazione di elementi ulteriori rispetto a quelli consistenti nella mera prova della commissione del fatto.

La manifesta irragionevolezza della disciplina stabilita dalla norma censurata, nella parte qui rilevante, è, inoltre, confermata dalla circostanza che l'automatismo concerne una fattispecie connotata da profili peculiari tra quelle aventi ad oggetto l'accertamento della sussistenza dei requisiti per la permanenza nel territorio dello Stato. La regolarizzazione in esame riguarda i soli stranieri extracomunitari i quali da un tempo ritenuto dal legislatore apprezzabile svolgevano, sia pure in una situazione di irregolarità, attività di assistenza in favore del datore di lavoro o di componenti della famiglia del predetto, ancorché non conviventi, affetti da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza, ovvero attività di lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare. Sono, queste, infatti, attività che, per il loro contenuto e per la circostanza di essere svolte all'interno di una famiglia, da un canto, agevolano l'accertamento dell'effettiva pericolosità dello straniero. Dall'altro, evidenziano che l'automatismo, nel caso di assistenza in favore di quanti sono affetti da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza, rischia di pregiudicare irragionevolmente gli interessi di questi ultimi. È, invero, notorio che, soprattutto quando tale attività sia stata svolta per un tempo apprezzabile, può instaurarsi un legame peculiare e forte con chi ha bisogno di assistenza costante e che, quindi, può essere lesa da un diniego disposto in difetto di ogni valutazione in ordine alla effettiva imprescindibilità e proporzionalità dello stesso rispetto all'esigenza di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, nonostante che sia agevole ipotizzare, ed accertare, l'esistenza di situazioni contrarie alla generalizzazione posta a base della presunzione assoluta che fonda l'automatismo.

La specificità della fattispecie rende, quindi, manifesta l'irragionevolezza del diniego di regolarizzazione automaticamente correlato alla pronuncia di una sentenza di condanna per uno dei reati di cui all'art. 381 cod. proc. pen., senza che sia permesso alla pubblica amministrazione di apprezzare al giusto gli interessi coinvolti e di accertare se il lavoratore extracomunitario sia o meno pericoloso per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato. L'arbitrarietà di tale disciplina risulta, infine, ancora più palese in relazione al caso, oggetto dell'ordinanza del TAR per la Calabria, di pronuncia di una sentenza non definitiva di condanna per uno dei reati contemplati da detta norma. Dalla sentenza non definitiva sono, infatti, desumibili elementi in grado di orientare la formulazione del giudizio di pericolosità; urta, invece, in modo manifesto con il principio di ragionevolezza che siano collegate alla stessa, in difetto del giudicato ed in modo automatico, conseguenze molto gravi, spesso irreversibili, per il lavoratore extracomunitario, nonostante che, per le considerazioni sopra svolte, la stessa commissione del reato potrebbe non essere sicuramente sintomatica della pericolosità sociale del medesimo.

Deve essere pertanto dichiarata, in riferimento all'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale del citato art. 1-ter, comma 13, lettera c), nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati per i quali l'art. 381 cod. proc. pen. permette l'arresto facoltativo in flagranza, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Restano assorbiti tutti gli altri profili di censura.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 381 del codice di procedura penale, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120172

N. 173

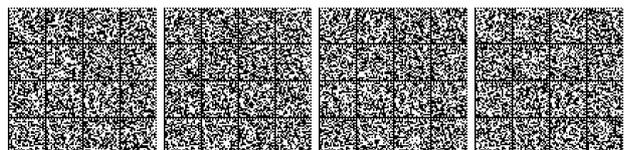
Sentenza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

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

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

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Possibilità di istituire risorse finanziarie aggiuntive reperite attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Asseverata introduzione di specifica voce di spesa e norme di dettaglio, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e dell'autonomia finanziaria regionale - Asseverata lesione della competenza statutaria in materia di igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica - Asseverata violazione della competenza residuale in materia di organizzazione sanitaria - Asseverata lesione della competenza statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale - *Ius superveniens* che esclude la diretta applicabilità delle norme impugnate alla Regione autonoma - Cessazione della materia del contendere.



- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28, e combinato disposto degli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, lett. a), 3, lett. f) e l), 4, primo comma, e 12.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Titolari di incarichi di livello dirigenziale generale - Disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - Inapplicabilità - Ricorso della Regione Liguria - Asserita riduzione dei trattamenti fissati nei contratti collettivi con alterazione del sinallagma contrattuale - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni - Inammissibilità delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 3.
- Costituzione, art. 36.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Titolari di incarichi di livello dirigenziale generale - Disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - Inapplicabilità - Ricorso della Regione Liguria - Asserita incidenza su una specifica voce di spesa, con lesione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, e dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali - Asserita alterazione delle scelte compiute dall'ARAN con violazione della riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 3.
- Costituzione, artt. 39, 117, terzo comma, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio - Ricorsi delle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia - Asserita introduzione di specifica voce di spesa e norme di dettaglio, in violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica e dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche - Adeguamento alle politiche assunzionali previste per le amministrazioni statali nel medesimo articolo - Ricorsi delle Regioni Liguria e Puglia - Asserita violazione della competenza legislativa regionale residuale in tema di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali - Asserita introduzione di normativa di dettaglio, con violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 29.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, e 119.

Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Trattenimenti in servizio del personale - Contenimento nei limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale - Ricorso della Regione Puglia - Asserita lesione della competenza legislativa residuale in materia di ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali - Asserita introduzione di vincolo puntuale alla spesa, con violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 31.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 119.



Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Enti pubblici di nuova istituzione - Assunzioni consentite nel limite del 50 per cento delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60 per cento della dotazione organica - Piani annuali di assunzioni da sottoporsi all'approvazione dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia - Ricorsi delle Regioni Liguria e Puglia - Asserita lesione della competenza residuale regionale in materia di organizzazione di enti non statali - Asserita introduzione di vincolo puntuale alla spesa, con violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione della funzione amministrativa regionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 36.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi secondo, lett. g), terzo e quarto, 118, primo comma, e 119.

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 degli articoli 9, commi 3, 28, 29, 31 e 36, e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Liguria, Umbria, 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 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 Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Ulisse Corea per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per le Regioni Liguria, Umbria ed 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.- Con ricorso notificato il 27 settembre 2010, depositato in cancelleria il 28 settembre 2010 e iscritto al n. 96 del registro ricorsi dell'anno 2010, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 28, e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), e degli articoli 2, lettera *a*), 3, lettere *f*) e *l*), 4, primo comma, e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).



1.1.- La ricorrente afferma che l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce, tra l'altro, che «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato [...] possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio [...], non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009». La stessa disposizione aggiunge che le riportate previsioni «costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale». Ad avviso della ricorrente, tale disposizione, per quanto riguarda la specifica posizione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, deve essere coordinata con l'art. 14, comma 24-bis, del medesimo decreto-legge n. 78 del 2010, ai sensi del quale il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, può essere superato esclusivamente nel caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle Regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette Regioni, «a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa», fatto salvo, comunque, il rispetto dei vincoli ed obiettivi di contenimento della spesa pubblica previsti dal patto di stabilità interno. Inoltre, sempre secondo il comma 24-bis dell'art. 14, per l'attuazione dei «processi assunzionali la Regione è tenuta ad attingere prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato».

1.1.1.- Ciò premesso, la ricorrente sostiene, in via principale, che il combinato disposto degli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, contrasta con gli artt. 2, lettera a), e 4, primo comma, dello statuto della Regione, nonché con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Al riguardo la difesa regionale afferma che, ai sensi dell'art. 2, lettera a), dello statuto regionale speciale, la Regione Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste gode di una competenza primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale». Conseguentemente, nella relativa disciplina, la Regione valdostana non può essere limitata dall'intervento del legislatore statale, essendo venuto meno anche il limite del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, dell'interesse nazionale e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in virtù della previsione di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Nella medesima materia, poi, in forza del parallelismo posto dall'art. 4 dello statuto, la Regione esercita le rispettive funzioni amministrative.

Ad avviso della ricorrente, le predette attribuzioni statutarie sarebbero lese dal comma 28 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, perché, per effetto di tale disposizione, la Regione e gli enti pubblici regionali non possono autonomamente determinarsi circa il trattamento accessorio da destinare al personale, né possono - per la parte eccedente il limite fissato con legge statale - assumere nuovo personale o mantenere i rapporti contrattuali in essere, dovendo, altrimenti, rideterminarne, in senso peggiorativo, il relativo trattamento economico.

Le impugnate disposizioni del decreto-legge n. 78 del 2010 inciderebbero pertanto in maniera diretta su aspetti concernenti lo «stato economico» del personale.

Inoltre, l'art. 14, comma 24-bis, del medesimo decreto-legge, nel consentire alla Regione di superare il tetto massimo di spesa imposto dal comma 28 del precedente art. 9 solo nell'ipotesi della proroga di contratti a tempo determinato, impone all'ente la scelta di uno specifico modello contrattuale e lederebbe pertanto le attribuzioni regionali in materia di stato giuridico del personale. Identica considerazione varrebbe per l'ultimo periodo dello stesso art. 14, comma 24-bis, che, in ipotesi di nuove assunzioni, obbliga le Regioni ad attingere prioritariamente al personale a tempo determinato ovvero a motivare una diversa scelta del personale da assumere. A quest'ultimo riguardo, la difesa regionale menziona anche la sentenza n. 95 del 2008 di questa Corte, secondo cui la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale è riconducibile alla materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali che rientra nella competenza residuale delle Regioni.

1.1.2.- In subordine, la ricorrente sostiene che il combinato disposto degli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 sarebbe illegittimo anche ove si volesse invocare il titolo competenziale rappresentato dalla materia del coordinamento della finanza pubblica. In particolare, risulterebbero violati l'art. 3, lettera f), dello statuto di autonomia speciale e gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., applicabili alla Regione ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Infatti le predette norme impugnate, lungi dall'introdurre principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, si risolvono nell'imposizione di misure analitiche e di dettaglio che non lasciano alcun margine di intervento al legislatore regionale in ordine alla scelta degli strumenti idonei a perseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica.



Né l'indebita ingerenza nelle attribuzioni regionali potrebbe ritenersi esclusa dalla previsione della deroga introdotta dall'art. 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, che consente di superare il limite di spesa del 50 per cento solamente in caso di proroga di contratti a tempo determinato già in essere. Neppure tale deroga, infatti, permette alla Regione di rinnovare contratti di tipo diverso da quelli a tempo determinato ovvero di procedere all'assunzione di nuovo personale per un importo eccedente il 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità.

Lo Stato, quindi, avrebbe esorbitato dalla competenza concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., limitando indebitamente l'autonomia finanziaria di spesa della Regione, nonché quella dei Comuni situati nella Regione Valle d'Aosta, in relazione alla quale la competenza spetta alla ricorrente ai sensi dell'art. 3, lettera f), dello statuto di autonomia speciale.

1.1.3.- La difesa regionale aggiunge che il combinato disposto degli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 lede anche l'autonomia finanziaria di entrata della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, costituzionalmente tutelata dagli artt. 3, lettera f), e 12 dello statuto regionale speciale, nonché dall'art. 119 Cost. e dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Infatti, il predetto art. 14, comma 24-bis, dispone che i contratti a tempo determinato prorogati dalla Regione in virtù della deroga da esso prevista gravino solo «sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite» dalla Regione medesima «attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno». In questa maniera, ad avviso della ricorrente, il legislatore statale, esorbitando dalla sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, avrebbe seccamente imposto alla Regione valdostana l'istituzione di risorse aggiuntive, fissato le modalità di reperimento e individuato la relativa destinazione, così violando ogni garanzia afferente all'autonomia finanziaria di entrata della ricorrente.

1.1.4.- Ulteriori profili di illegittimità costituzionale sono denunciati dalla ricorrente con riferimento al fatto che l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 prevede espressamente che le disposizioni da esso dettate si applichino anche agli enti del Servizio sanitario nazionale.

In particolare, sarebbe violato l'art. 3, lettera l), dello statuto di autonomia speciale che attribuisce alla Regione la competenza legislativa in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica».

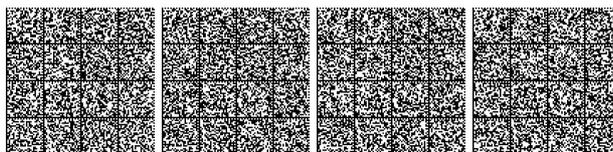
La difesa regionale ricorda, poi, che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la sanità risulta ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della «tutela della salute» e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le Regioni possono adottare una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale. Tale particolare forma di autonomia riconosciuta alle Regioni ad autonomia ordinaria in materia di tutela della salute ed organizzazione sanitaria deve applicarsi anche alla ricorrente in quanto più ampia rispetto a quella prevista dallo statuto speciale. Conseguentemente, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 sarebbe costituzionalmente illegittimo anche in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Inoltre, pur volendo ritenere che l'organizzazione dei servizi sanitari non costituisca una materia di competenza residuale regionale ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., bensì un aspetto rientrante nella materia «tutela della salute» di competenza concorrente ai sensi del terzo comma del medesimo art. 117, l'art. 9, comma 28, sarebbe comunque illegittimo perché la disciplina in esso contenuta non costituisce un principio fondamentale in tema di organizzazione, estendendosi anche ai profili di dettaglio di quest'ultima.

2.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010 e iscritto al n. 102 del registro ricorsi dell'anno 2010, la Regione Liguria ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 3, 28, 29 e 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 36, 39, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione.

2.1.- Ad avviso della ricorrente, il comma 3 del predetto art. 9 [a norma del quale «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi»], ponendo limiti rigidi ed autoapplicativi a voci specifiche e minute di spesa, lederebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. e l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Inoltre, contrasterebbe con l'art. 39 Cost., perché incide sull'entità dei trattamenti economici determinata dai contratti collettivi, violando la riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni. Tale violazione si tradurrebbe, ad avviso della difesa regionale, in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale tutelata dagli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., perché lo Stato, in questa maniera, altera unilateralmente le scelte fatte dall'Agenzia per



la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per conto delle Regioni e pone limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale.

Inoltre, la norma in questione violerebbe il principio di ragionevolezza e l'art. 36 Cost., perché riduce i trattamenti fissati nei contratti collettivi, che si presumono essere quelli proporzionati alla qualità e quantità del lavoro prestato, producendo un'ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale, danneggiando i singoli lavoratori a fronte di una limitata incidenza sul totale della manovra. Tali violazioni, poi, si rifletterebbero in lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa regionale, riguardando la gestione del personale regionale e del bilancio.

2.2.- La ricorrente impugna, poi, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 assumendo che esso violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché, ponendo limiti rigidi a una specifica voce di spesa, eccede dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre la norma contrasterebbe con l'art. 119 Cost., perché, concernendo una specifica voce di spesa e fissando misure di dettaglio, lede l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

2.3.- L'art. 9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce che «le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo». La ricorrente sostiene che tale norma, concernendo anche società pubbliche dell'ordinamento regionale, lederebbe l'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione e degli enti locali, eccedendo dai limiti della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, poiché impone un limite rigido ad una voce specifica di spesa.

2.4.- La Regione Liguria censura anche l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che «per gli enti di nuova istituzione non derivanti da processi di accorpamento o fusione di precedenti organismi, limitatamente al quinquennio decorrente dall'istituzione, le nuove assunzioni, previo esperimento delle procedure di mobilità, fatte salve le maggiori facoltà assunzionali eventualmente previste dalla legge istitutiva, possono essere effettuate nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica» e che, a tal fine, «gli enti predispongono piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze».

La ricorrente sostiene che la norma, ove fosse da intendere come rivolta anche al sistema regionale, sarebbe illegittima per violazione degli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione.

Essa, infatti, ponendo un limite alle assunzioni degli enti pararegionali e paracomunali, non detta un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma un precetto dettagliato lesivo dell'autonomia finanziaria della Regione e degli enti locali.

Inoltre, il limite sarebbe irragionevole e pregiudicherebbe il buon andamento della pubblica amministrazione, perché costringe gli enti a restare per diversi anni «sotto-organico» e pone un limite percentuale alle spese per il personale fissato in modo rigido ed indiscriminato, a prescindere da quali possano essere le altre necessità di spesa degli enti pubblici. Tale violazione degli artt. 3 e 97 Cost. si rifletterebbe, poi, in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione e degli enti locali, nella cui sfera rientrano le politiche assunzionali.

3.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010, e iscritto al n. 103 del registro ricorsi dell'anno 2010, la Regione Umbria ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

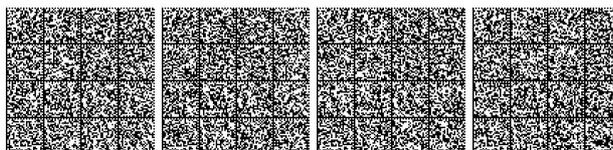
La ricorrente svolge, al riguardo, i medesimi argomenti dedotti nel ricorso della Regione Liguria e riportati sub n. 2.2.

4.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 6 ottobre 2010 e iscritto al n. 106 del registro ricorsi dell'anno 2010, la Regione Emilia-Romagna ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La ricorrente formula le medesime censure contenute nel ricorso proposto dalla Regione Liguria e riportate sub n. 2.2.

5.- Con ricorso notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2010 e iscritto al n. 107 del registro ricorsi dell'anno 2010, la Regione Puglia ha promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 28, 29, 31 e 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione.

5.1.- La ricorrente sostiene, in particolare, che l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché prevede limiti puntuali a specifiche voci di spesa.



5.2.- Quanto all'art. 9, comma 29, del d.lgs. n. 78 del 2010, ad avviso della difesa regionale esso, nella parte in cui si applica a società controllate da enti territoriali diversi dallo Stato, eccederebbe dalla competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., e invaderebbe quella regionale residuale stabilita dal quarto comma dello stesso art. 117.

La medesima norma sarebbe illegittima, poi, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., perché imponendo vincoli puntuali di spesa ad enti differenti rispetto a quelli nei confronti dei quali lo Stato dispone della competenza legislativa, esorbiterebbe dai limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., a tutela dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 della Costituzione.

5.3.- Con riferimento all'art. 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, la Regione Puglia premette che tale norma prevede che i trattenimenti in servizio del personale delle pubbliche amministrazioni possono avvenire esclusivamente entro i limiti delle facoltà assunzionali consentiti in base alle cessazioni del personale, con conseguente proporzionale riduzione delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio.

Ad avviso della difesa regionale, tale disposizione, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, è illegittima per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., poiché, regolando la possibilità di effettuare il trattenimento in servizio anche del personale delle amministrazioni regionali e locali, invade la competenza legislativa residuale regionale nella materia della «organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali». Che si tratti di una normativa destinata ad intervenire in tale materia, peraltro, sarebbe confermato - secondo la ricorrente - dal fatto che essa risulta espressamente dettata «al fine di agevolare il processo di riduzione degli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni».

La Regione Puglia aggiunge che, ove non si ritenesse che l'art. 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010 appartenga alla materia della «organizzazione amministrativa», la sua legittimità dovrebbe essere necessariamente valutata sulla base delle disposizioni costituzionali che prevedono la competenza dello Stato a dettare i «principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» e che regolano l'autonomia finanziaria regionale. Ed allora, posto che la norma in esame prevede un limite puntuale concernente una specifica voce di spesa, ossia quella dei trattenimenti in servizio, essa non potrebbe essere qualificata come principio fondamentale della materia del «coordinamento della finanza pubblica», con conseguente violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

5.4.- La ricorrente sostiene, poi, che l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui si applica anche alle Regioni, violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, della Costituzione.

5.4.1.- Sussisterebbe, innanzi tutto, contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), e quarto comma, della Costituzione. Infatti, la prima delle due disposizioni costituzionali citate attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in relazione alla materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali; pertanto se lo Stato disciplinasse anche l'organizzazione amministrativa di enti pubblici diversi da quelli statali, verrebbe ad invadere la competenza legislativa residuale che, in virtù dell'art. 117, quarto comma, Cost., spetta alle Regioni nella materia dell'organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali e locali.

5.4.2.- L'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, limitando le nuove assunzioni al 50 per cento delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque al 60 per cento della dotazione organica, lederebbe anche gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., poiché la norma impone un vincolo di spesa puntuale, il quale non può essere legittimato dalla competenza statale a porre i «principi fondamentali» nella materia del «coordinamento della finanza pubblica».

5.4.3.- La Regione Puglia aggiunge che la norma censurata, nella parte in cui prevede che gli enti predispongano «piani annuali di assunzioni da sottoporre all'approvazione da parte dell'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze», contrasterebbe anche con l'art. 118, primo e secondo comma, Cost., perché alloca una funzione amministrativa (l'approvazione dei piani di assunzione) in capo al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito di una materia diversa da quelle contemplate dall'art. 117, secondo comma, Cost.; infatti, nella parte in cui l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 è rivolto anche agli enti pubblici non statali, esso è ascrivibile al quarto comma dell'art. 117 Cost. e l'art. 118, secondo comma, Cost., prevede che ad allocare le funzioni amministrative sia il legislatore competente in base al precedente art. 117.

Il primo comma dell'art. 118 Cost., invece, sarebbe lesivo perché - a prescindere dalla questione concernente la titolarità della competenza legislativa ad allocare la funzione - la norma impugnata ha attribuito quest'ultima ad organi statali senza che ciò sia giustificato dal principio di sussidiarietà, e in particolare dalla inadeguatezza del livello regionale di governo. Infatti, posto che il fine della normativa in questione è quello di concorrere al contenimento della spesa pubblica, il controllo del rispetto dei criteri di coordinamento della finanza pubblica da parte degli enti pubblici non statali può efficacemente essere svolto dagli organi inseriti nel circuito regionale dell'indirizzo politico.



6.- In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per il rigetto dei ricorsi.

6.1.- Preliminarmente la difesa dello Stato eccepisce la tardività dei ricorsi proposti contro norme già contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive.

6.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che il predetto decreto-legge è stato adottato nel pieno di una grave crisi economica internazionale, al fine di assicurare la stabilità finanziaria del Paese nella sua interezza. Le disposizioni in esso contenute, pertanto, devono essere esaminate nel loro complesso, poiché ognuna sorregge le altre al fine di raggiungere le finalità di stabilizzazione e di rilancio economico. Si tratterebbe, in particolare, di interventi normativi tutti rientranti nella competenza statale del coordinamento della finanza pubblica e che trovano fondamento nei principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), nonché in quelli correlati del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), della pari dignità (art. 114 Cost.), del fondo perequativo (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e degli altri doveri espressi dagli artt. da 41 a 47, 52 e 54 della Costituzione.

6.2.1.- Nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste l'Avvocatura generale dello Stato deduce che, poiché le norme impugnate sono dirette a consolidare il patto di stabilità esterno ed interno, esse si applicano anche agli enti ad autonomia speciale, perché pure su questi grava il dovere di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica, condizionati anche dagli obblighi comunitari.

6.3.- Con specifico riferimento alle censure rivolte alle disposizioni contenute nell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che esse concernono la spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni, vale a dire uno degli aggregati di spesa più consistenti e di rilevanza strategica i fini dell'attuazione del piano di stabilità interno, con conseguente sottrazione di tali disposizioni da ogni censura di interesse regionale, anche perché si tratta di norme non permanenti, ma transitorie.

L'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 conterrebbe, poi, una disposizione di principio, cui le Regioni debbono adeguarsi.

Inoltre l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che, con la sentenza n. 151 del 2010, questa Corte ha stabilito che la disciplina del rapporto di pubblico impiego è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva statale.

6.4.- Con riferimento alla censura rivolta all'art. 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010 dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, il Presidente del Consiglio dei ministri, oltre a richiamare quanto dedotto rispetto all'art. 9, sostiene che tale norma detta disposizioni specifiche per le Regioni ad autonomia speciale che non violano lo statuto regionale neppure nell'ultimo periodo, ponendo un principio di riforma economico-sociale a favore dei lavoratori precari.

7.- Le parti hanno depositato memorie.

7.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha chiesto in via preliminare che la Corte dichiari l'inapplicabilità ad essa delle norme oggetto della sua impugnazione, in virtù del disposto dell'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), a norma del quale «Per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131». La Regione sostiene che, poiché in data 11 novembre 2010 essa ha già raggiunto l'accordo con il Ministero per la semplificazione normativa relativamente all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, previsto dall'art. 1, comma 160, della legge n. 220 del 2010, la disciplina contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2010 è ad essa inapplicabile.

In via subordinata, la Regione eccepisce che le norme da essa impugnate sarebbero incostituzionali anche per violazione del principio di leale collaborazione.

7.2.- Le Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna deducono l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la possibilità di impugnare disposizioni contenute in un decreto-legge anche dopo la sua conversione in legge.



Le ricorrenti contestano che si possano ritenere legittime le disposizioni impugnate invocando la situazione di emergenza economica, la quale non consentirebbe comunque l'emanazione di norme che nel contenuto si discostino dalle regole costituzionali.

Con riferimento specifico alle disposizioni dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 oggetto di impugnazione, le Regioni affermano che esse non attengono alla spesa complessiva per il personale pubblico, ma a singole voci componenti di quella spesa. Inoltre si tratta di norme autoapplicative che non lasciano alcun margine di scelta alle Regioni. Alcune di esse, poi, non hanno neppure natura transitoria.

7.2.1.- In memorie successivamente depositate, le Regioni Liguria, Umbria ed Emilia-Romagna sostengono che l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato modificato dall'art. 4, comma 102, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), il quale ha aggiunto le camere di commercio agli enti soggetti al limite relativi alle assunzioni e gli enti locali ai soggetti per i quali le disposizioni del predetto comma 28 costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica. Tuttavia simili modificazioni, ad avviso delle ricorrenti, non fanno venir meno la materia del contendere in relazione alla censura fondata sull'applicazione dell'art. 9 agli enti locali, considerato che la norma modificata ha avuto già applicazione.

Le ricorrenti menzionano, poi, le sentenze di questa Corte n. 182 e n. 232 del 2011, sottolineando che la prima ha ribadito i limiti del potere statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, mentre la seconda ha escluso che una disposizione contenuta nel d.l. n. 78 del 2010 (e, precisamente, l'art. 43) potesse qualificarsi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

7.3.- La Regione Puglia deduce preliminarmente l'infondatezza dell'eccezione di tardività sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nega, poi, che situazioni di emergenza economica abilitino lo Stato a legiferare eccedendo dai limiti previsti dalla Costituzione alla sua competenza legislativa.

La difesa regionale richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e, con specifico riferimento alle disposizioni dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 oggetto di impugnativa, contesta che esse possano essere qualificate come principi fondamentali in quella materia, anche per il loro carattere autoapplicativo.

Riguardo all'art. 9, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, la Regione Puglia contesta la fondatezza dell'argomentazione di controparte, secondo cui la norma non avrebbe natura innovativa e, con riferimento al comma 36 dello stesso art. 9, prende atto che l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la norma non si applica alle Regioni; la ricorrente, pertanto, conferma che la sua autonomia costituzionale sarebbe adeguatamente salvaguardata anche da una pronuncia di rigetto fondata su una simile interpretazione della disposizione censurata.

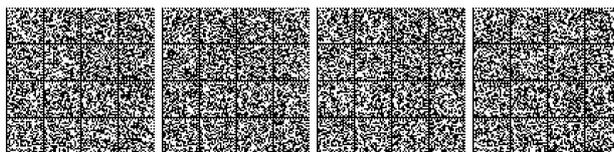
La difesa regionale contesta, infine, che le disposizioni dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 oggetto di impugnazione possano essere ricondotte alla materia dell'ordinamento civile, poiché esse non attengono alla disciplina degli istituti contrattuali del rapporto di impiego pubblico.

7.4.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memorie nelle quali ha ribadito argomentazioni già svolte in sede di costituzione in giudizio.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ha riaffermato che le previsioni contenute nell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 soddisfano i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte affinché le norme statali che impongono limiti alla spesa di Regioni ed enti locali possano qualificarsi come principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, esse pongono solamente obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica (intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente), senza prevedere strumenti o modalità per il loro perseguimento. Quanto all'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, la difesa dello Stato sostiene che esso, riferendosi agli enti di nuova istituzione, non si applica alle Regioni.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento all'art. 9, commi 3, 28, 29, 31 e 36 del decreto-legge n. 78 del 2010 sostiene che trattasi di disposizioni di principio e, pertanto, legittimamente emanate dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica. Il comma 28, inoltre, è riconducibile anche alla materia dell'ordinamento civile.

Quanto all'art. 14, comma 24-bis, la difesa dello Stato sostiene che, trattandosi di disposizione che contiene una deroga, a favore delle Regioni ad autonomia speciale, del limite imposto dall'art. 9, comma 28, essa è una norma di favore per i predetti enti. Per quel che concerne, poi, l'ultimo periodo (che prescrive che le Regioni, per l'attuazione dei processi assunzionali previsti dalla normativa vigente, debbano prioritariamente attingere ai lavoratori a tempo determinato), il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che si tratta di una norma di principio ispirata a criteri solidaristici, diretta ad assicurare la stabilità occupazionale e ad evitare un aumento insostenibile dell'impiego pubblico a tutela del patto di stabilità.



Considerato in diritto

1.- Con distinti ricorsi, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e le Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia hanno promosso, tra l'altro, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, commi 3, 28, 29, 31 e 36, e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento - nel complesso - agli articoli 3, 36, 39, 97, 117, secondo comma, lettera *g*), terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 della Costituzione, dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), degli articoli 2, lettera *a*), 3, lettere *f*) e *l*), 4, primo comma, e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e del principio di ragionevolezza.

2.- In particolare, la Regione Liguria ha censurato l'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

Ad avviso della ricorrente, tale norma viola sia l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, perché, ponendo limiti rigidi a una specifica voce di spesa, eccede dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia l'art. 119 della Costituzione, poiché, concernendo una specifica voce di spesa e fissando con precisione la misura del taglio, lede l'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

La Regione Liguria afferma che sono violati anche il principio di ragionevolezza e gli artt. 36 e 39 Cost., perché, riducendo i trattamenti fissati nei contratti collettivi, la norma impugnata produce un'ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale e viola la riserva di contrattazione collettiva in materia di retribuzioni, alterando le scelte compiute dall'Agenzia per la rappresentanza nazionale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per conto delle Regioni e ponendo limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale.

3.- Tutte le ricorrenti propongono questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale, con disposizioni espressamente qualificate come principi generali di coordinamento della finanza pubblica, impone, a partire dal 2011, vincoli alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché restrizioni alla spesa per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio.

Le ricorrenti impugnano tali disposizioni per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., sostenendo che esse eccedono dalla competenza legislativa statale concorrente, perché pongono limiti ad una specifica voce di spesa e fissano misure di dettaglio.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste lamenta anche la violazione dell'art. 3, lettera *l*), dello statuto di autonomia speciale, perché, nella parte in cui si riferisce anche agli enti del servizio sanitario nazionale, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 lede la competenza regionale in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», nonché dell'art. 117, quarto comma, Cost., che attribuisce alle Regioni una competenza esclusiva in materia di organizzazione sanitaria.

La stessa Regione impugna la predetta norma statale anche in combinato disposto con il successivo art. 14, comma 24-*bis*, il quale stabilisce che il limite di spesa previsto dall'art. 9, comma 28, può essere superato esclusivamente nel caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle Regioni a statuto speciale, nonché dagli enti territoriali facenti parte delle predette Regioni, «a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive appositamente reperite da queste ultime attraverso apposite misure di riduzione e razionalizzazione della spesa», fatto salvo, comunque, il rispetto dei vincoli e degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica previsti dal patto di stabilità interno, e che per l'attuazione dei «processi assunzionali la regione è tenuta ad attingere prioritariamente ai lavoratori a tempo determinato».

Ad avviso della difesa regionale, in questa maniera sarebbero lesi gli artt. 2, lettera *a*), e 4, primo comma, dello statuto speciale e l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che attribuiscono alla Regione la competenza primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale». Sussisterebbe, poi, contrasto con l'art. 3, lettera *f*), dello statuto e con gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., poiché le norme impuginate si risolvono nell'imposizione di misure analitiche e di dettaglio che non lasciano alcun margine di intervento al legislatore regionale. Infine sarebbero violati gli artt. 3, lettera *f*), e 12 dello statuto, l'art. 119 Cost., e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, poiché il legislatore statale, esorbitando dalla sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ha imposto alla Regione valdostana



l'istituzione di risorse aggiuntive, fissato le modalità del loro reperimento e individuato la relativa destinazione, così violando l'autonomia finanziaria di entrata della Regione medesima.

4.- È impugnato anche l'art. 9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, «adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo».

Le Regioni Liguria e Puglia lamentano il contrasto di tale norma con gli artt. 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, e 119 Cost., denunciando la lesione della competenza regionale residuale in tema di società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali e la compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, stante il carattere dettagliato della disposizione.

5.- La Regione Puglia impugna anche l'art. 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale stabilisce che i trattenimenti in servizio del personale delle pubbliche amministrazioni possono avvenire esclusivamente entro i limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale. La ricorrente lamenta la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., denunciando la lesione della propria competenza residuale in materia di ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali ed eccepisce che, se si volesse ricondurre la norma nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, essa sarebbe comunque illegittima in considerazione della sua natura di vincolo puntuale alla spesa.

6.- Le Regioni Liguria e Puglia impugnano, infine, l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale impone un vincolo alle facoltà di assunzione degli enti pubblici di nuova istituzione, stabilendo che questi possono procedere ad assunzioni «nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica». La norma, inoltre, prevede che gli enti predispongano piani annuali di assunzioni che debbono essere approvati dall'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

Le ricorrenti, denunciando il contrasto di tale norma con gli artt. 3, 97, 117 e 119 Cost., lamentano che lo Stato ha ecceduto dalla propria competenza legislativa, sia perché si tratta di norma attinente all'organizzazione di enti non statali (riservata alla competenza residuale regionale), sia perché il carattere dettagliato della disposizione ne impedisce la qualificazione come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Esse denunciano altresì la violazione dell'art. 118 Cost., poiché la norma censurata attribuisce ad organi statali la funzione dell'approvazione dei piani assunzionali, senza che ciò sia giustificato dall'inadeguatezza del livello regionale di governo e in una materia diversa da quelle previste dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

7.- Riservata a diverse pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti, i ricorsi debbono essere riuniti per essere decisi con la stessa sentenza.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri preliminarmente eccepisce la tardività dei ricorsi perché proposti contro norme già contenute nel decreto-legge n. 78 del 2010, non modificate in sede di conversione e, quindi, in ipotesi immediatamente lesive, onde esse avrebbero dovuto essere impugnate con ricorsi proposti entro 60 giorni dall'emanazione del decreto-legge e non, come avvenuto nella fattispecie, dopo la conversione in legge.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte, infatti, ha ripetutamente affermato l'ammissibilità di questioni concernenti disposizioni contenute in un decreto-legge proposte solamente successivamente alla conversione in legge (tra le tante, sentenza n. 383 del 2005).

9.- In ordine alle questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste contro gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

In effetti, la ricorrente, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2011, ha affermato che, a séguito della sopravvenuta entrata in vigore della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), il suo concorso agli obiettivi di finanza pubblica ha luogo, ormai, con misure da definire mediante accordi con lo Stato. Si tratta, precisamente, dell'accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010 e di quello con il Ministro per la semplificazione normativa, ai sensi dell'art. 1, commi 160 e seguenti della stessa legge n. 220 del 2010. Alla luce di tale normativa, la Regione ricorrente sostiene che le disposizioni impuginate non sono ad essa applicabili, perché introducono misure volte ad assicurare il proprio concorso agli obiettivi di finanza pubblica senza che esse siano state pattuite mediante i menzionati accordi.

La ricorrente ha prodotto in giudizio una copia dell'accordo concluso in data 11 novembre 2010 con il Ministro per la semplificazione, con la denominazione «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in attuazione



dell'art. 119 della Costituzione». Tale accordo non è stato concluso nel rispetto di quanto previsto dai commi 160 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 (entrata in vigore il 1° gennaio 2011), ma in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al fine di «modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario». In attuazione di tale accordo - il quale prevede che gli obiettivi finanziari in esso pattuiti «sono approvati con legge ordinaria dello Stato [...]» - è poi effettivamente intervenuta la citata legge n. 220 del 2010, la quale, al comma 160 del suo art. 1, stabilisce che: «Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modificazioni, la regione Valle d'Aosta concorre [...] all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, attraverso le misure previste nell'accordo sottoscritto tra il Ministro per la semplificazione normativa e il presidente della regione Valle d'Aosta: a) con la progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017; b) con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale; c) con la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione Valle d'Aosta».

Dalla conclusione di quest'ultimo accordo e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 - atti entrambi sopravvenuti al decreto-legge n. 78 del 2010 recante la disposizione impugnata - consegue che il concorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce. Pertanto, gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 (che dispongono esclusivamente per gli anni successivi al 2010) sono applicabili a detta Regione solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato. Essi, dunque, non trovando diretta applicazione nei confronti di tale Regione autonoma, non possono violarne l'autonomia legislativa e finanziaria, con conseguente cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni promosse dalla ricorrente.

10.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalla Regione Liguria sono in parte inammissibili e in parte non fondate.

10.1.- La norma impugnata stabilisce che nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

10.2.- Le questioni promosse in riferimento al principio di ragionevolezza e all'art. 36 Cost. sono inammissibili.

Ad avviso della ricorrente, la norma impugnata, riducendo i trattamenti fissati nei contratti collettivi, che si presumono essere quelli proporzionati alla qualità e quantità del lavoro prestato, determinerebbe una ingiustificata ed irragionevole alterazione del sinallagma contrattuale e tale violazione si rifletterebbe in lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa regionale, riguardando la gestione del personale regionale e del bilancio.

La censura è inammissibile, risolvendosi nella evocazione di parametri non attinenti al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni. Né sussiste il preteso collegamento con l'autonomia finanziaria ed organizzativa delle Regioni, non potendosi affermare che una norma statale che abbia incidenza sulla disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici costituisca di per sé una compromissione delle prerogative regionali.

10.3.- Le questioni promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 119, Cost., non sono fondate.

La Regione Liguria denuncia la natura autoapplicativa ed il carattere di dettaglio della norma censurata, insuscettibile di essere considerata come principio fondamentale, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa delle Regioni.

In realtà, nella parte in cui la disposizione si applica al personale dirigenziale regionale e provinciale (i cui rapporti di impiego sono tutti contrattualizzati), essa è riconducibile nella materia dell'ordinamento civile.

Infatti l'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010 non fa altro che rafforzare il principio già affermato dall'art. 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), a norma del quale il trattamento economico corrisposto ai dirigenti pubblici «remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza».



Si tratta di disciplina diretta a conformare due degli istituti del rapporto di lavoro che lega i dirigenti alle pubbliche amministrazioni di appartenenza quali sono il trattamento economico e soprattutto il regime di esclusività. L'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, dunque, attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo, in sostanza, che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico.

10.4.- Ad avviso della ricorrente sarebbe leso anche l'art. 39 Cost., perché la norma statale impugnata, incidendo sull'entità dei trattamenti economici determinata dai contratti collettivi, violerebbe la riserva di contrattazione in materia di retribuzioni e tale violazione si tradurrebbe in lesione dell'autonomia organizzativa e finanziaria regionale, perché lo Stato avrebbe alterato unilateralmente le scelte fatte dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per conto delle Regioni e posto limiti puntuali a specifiche voci di spesa regionale.

La questione non è fondata.

La norma censurata integra la disciplina dell'istituto delle incompatibilità e degli incarichi aggiuntivi dei dirigenti pubblici e, dunque, non attiene a materia oggetto di contrattazione collettiva. Il compenso spettante al dirigente per gli incarichi aggiuntivi esula dall'attività svolta in esecuzione del contratto di impiego che lo lega all'ente pubblico. Si tratta, cioè, di un ambito diverso da quello in cui vengono in rilevanza le scelte compiute dall'ARAN per conto delle Regioni.

11.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., non sono fondate.

La norma statale impugnata, con disposizione espressamente qualificata come principio generale di coordinamento della finanza pubblica, al quale devono adeguarsi le Regioni, le Province autonome, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, impone, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa (il limite è quello del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009); nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio (anche qui il limite è pari al 50 per cento della corrispondente spesa sostenuta nel 2009).

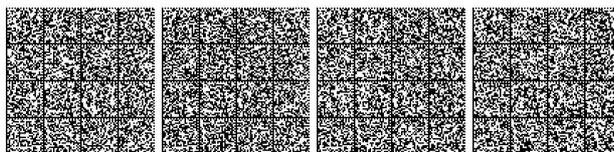
Successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012). In particolare, il legislatore ha integrato l'elenco delle amministrazioni soggette al limite previsto dalla norma impugnata, inserendovi espressamente le Camere di commercio e gli enti locali. Tale modifica non altera i termini della questione così come risultanti dai ricorsi in esame, poiché l'intervento del 2011 non tocca gli aspetti della norma oggetto di doglianza da parte delle ricorrenti. Si aggiunga che, in base all'art. 36 della legge n. 183 del 2011, le descritte modifiche della norma impugnata hanno effetto dal 1° gennaio 2012, onde il testo originario dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha comunque avuto vigore per tutto il 2011.

Orbene, le doglianze formulate dalle ricorrenti non sono fondate, perché la norma oggetto della presente questione è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009.

12.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalle Regioni Liguria e Puglia in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, e 119 Cost., non sono fondate.

La norma censurata estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni.

Questa Corte ha già affermato che le disposizioni in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni debbono essere ricondotte alla materia dell'ordinamento civile tutte le volte in cui esse non attengano alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008). Anche la norma, oggetto della presente questione, riguarda la disciplina delle assunzioni valevole per i soggetti di diritto privato di cui si tratta ed è



estranea ai profili strettamente connessi con lo svolgimento di attività amministrativa. Essa, pertanto, dev'essere ricondotta alla normativa in tema di ordinamento di queste società di capitali, oggetto, in generale, di norme di diritto privato.

Da ciò consegue l'infondatezza delle censure sollevate dalle ricorrenti, per avere lo Stato emanato la norma nell'esercizio della competenza legislativa attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

13.- Neppure le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., sono fondate.

La norma impugnata introduce un limite all'esercizio della facoltà delle pubbliche amministrazioni di accogliere le istanze di trattenimento in servizio per un biennio oltre il raggiungimento dell'età pensionabile proposte dai dipendenti ai sensi dell'art. 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133. Essa, in particolare, stabilisce che i trattenimenti in servizio possono avvenire esclusivamente entro i limiti delle facoltà di assunzione consentiti in base alle cessazioni del personale, con conseguente proporzionale riduzione delle risorse destinabili alle nuove assunzioni per un importo pari al trattamento retributivo derivante dai trattenimenti in servizio.

La disposizione, dunque, equipara, ai fini dell'applicazione dei limiti alle assunzioni imposti alle pubbliche amministrazioni da altre norme, i trattenimenti in servizio alle assunzioni di nuovo personale. Ciò, evidentemente, sulla base della constatazione del fatto che, sul piano dei conseguenti oneri finanziari a carico dell'ente pubblico, il trattenimento in servizio produce effetti analoghi a quelli dell'assunzione. La norma censurata, dunque, non fa altro che integrare la generale disciplina in tema di limiti alle assunzioni dettata da altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica. E ciò fa enunciando un principio di natura generale secondo il quale anche i provvedimenti di trattenimento in servizio dei dipendenti oltre il compimento dell'età pensionabile, vanno considerati, ai fini della verifica del rispetto di quei limiti, alla stregua di assunzioni. Anche l'art. 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato, quindi, legittimamente emanato dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

14.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 promosse dalle Regioni Liguria e Puglia, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 Cost., non sono fondate.

Anche la norma statale oggetto di tale questione impone un vincolo alle facoltà di assunzione delle pubbliche amministrazioni, statuendo che gli enti pubblici di nuova istituzione possono procedere ad assunzioni «nel limite del 50% delle entrate correnti ordinarie aventi carattere certo e continuativo e, comunque nel limite complessivo del 60% della dotazione organica». Stabilisce, inoltre, che gli enti predispongano piani annuali di assunzioni che debbono essere approvati dall'amministrazione vigilante d'intesa con il Dipartimento della funzione pubblica ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

La norma impugnata non prevede alcun limite al proprio ambito soggettivo di applicabilità, riferendosi genericamente agli «enti di nuova istituzione», e non consente un'interpretazione che restringa l'operatività della disposizione ai soli enti statali.

Non sono condivisibili, pertanto, le argomentazioni secondo cui lo Stato avrebbe ecceduto dalla propria competenza legislativa, perché si tratterebbe di norma attinente all'organizzazione di enti non statali (riservata alla competenza residuale regionale), ovvero perché il carattere dettagliato della disposizione ne impedirebbe la qualificazione come principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Neppure sono condivisibili quelle secondo cui vi sarebbe violazione dell'art. 118 Cost., poiché la norma censurata attribuirebbe ad organi statali la funzione dell'approvazione dei piani di assunzione in una materia diversa da quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., senza peraltro che ciò sia giustificato dall'inadeguatezza del livello regionale di governo.

Invero, anche le disposizioni dettate dall'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 sono complementari alle limitazioni alle assunzioni da parte di pubbliche amministrazioni contenute nelle generali disposizioni della legislazione statale di principio in materia. In effetti, esse mirano ad evitare che quelle limitazioni (che riguardano le amministrazioni già esistenti) siano eluse mediante l'istituzione di nuovi enti che possano procedere a indiscriminate nuove assunzioni. Pertanto, l'art. 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010 partecipa della natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Anche l'attribuzione al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze di competenze in ordine all'approvazione dei piani di assunzione è riconducibile alla competenza legislativa statale in questione, trattandosi di una misura accessoria al limite generale introdotto dallo stesso art. 9, comma 36, e finalizzata ad assicurarne il rispetto.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a diverse pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, promosse, in riferimento all'articolo 36 della Costituzione e al principio di ragionevolezza, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 28, e del combinato disposto degli articoli 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione), e agli articoli 2, lettera a), 3, lettere f) e l), 4, primo comma, e 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 39, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria, Umbria, Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 29, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 36, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse, in riferimento agli articoli 3, 97, 117, secondo comma, lettera g), terzo e quarto comma, 118, primo comma, e 119 della Costituzione, dalle Regioni Liguria e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

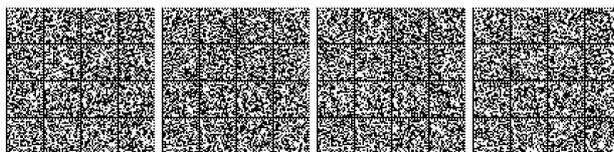
Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 174

Ordinanza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Istituzione del giudice di pace - Controversie sulle spettanze economiche del giudice di pace - Competenza - Tribunale in funzione di giudice del lavoro - Mancata previsione - Incompleta e contraddittoria ricostruzione del quadro normativo - Evocazione di parametro inconferente - Evocazione immotivata degli ulteriori parametri - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 21 novembre 1991, n. 374, art. 11.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 25, primo comma, 35, primo comma, 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), promosso dal Giudice di pace di Roma sul ricorso proposto da F.G. con ordinanza del 7 luglio 2011, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 23 maggio 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che il Giudice di pace di Roma ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 25, primo comma, 35, primo comma, 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nella parte in cui non prevede che il giudice competente per materia a dirimere ogni controversia sulle spettanze economiche del giudice di pace ivi previste sia il tribunale in funzione di giudice del lavoro;

che in punto di fatto il giudice remittente chiarisce di dover decidere in ordine ad un giudizio nel quale F.G., Giudice di pace presso l'ufficio di Verona, chiedeva l'emissione di un decreto ingiuntivo per la somma di euro 4.381,79, oltre interessi e spese legali, entro la competenza del giudice adito, per l'indebita decurtazione parziale, negli anni 2003-2011, dell'indennità forfettaria mensile di euro 258,23, prevista dall'art. 11, comma 3, della legge n. 374 del 1991;

che il remittente rileva che la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione ha affermato che la competenza a giudicare in materia di indennità spettanti al giudice di pace previste dal richiamato art. 11 della legge n. 374 del 1991 deve essere individuata in base al criterio generale del valore della causa;

che, da tale giurisprudenza, che ricomprende i giudici di pace nella categoria dei funzionari onorari ed esclude che il loro rapporto di lavoro possa essere assimilato al pubblico impiego ovvero ad un rapporto atipico subordinato o parasubordinato, deriva la impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata;

che la questione sarebbe rilevante, dal momento che in caso di suo accoglimento il giudice adito sarà tenuto a dichiarare la propria incompetenza, ed il ricorrente dovrà ripresentare l'istanza dinanzi al tribunale del lavoro territorialmente competente;



che la disposizione censurata, alla luce dell'interpretazione della richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione, che il remittente assume quale diritto vivente, appare al giudice *a quo* in contrasto con gli invocati parametri costituzionali;

che un primo profilo di illegittimità viene individuato nella violazione dell'art. 3, primo e secondo comma, Cost., in quanto la norma impugnata, negando che il rapporto di servizio onorario del giudice di pace integri un rapporto di lavoro subordinato, «così escludendo il giudice di pace dalle garanzie processuali e sostanziali previste dal diritto del lavoro», contrasterebbe con il principio di ragionevolezza, e con quello di uguaglianza;

che, infatti, il rapporto di servizio onorario, caratterizzato dall'assenza di un concorso pubblico per l'accesso e dalla carenza dei vincoli di subordinazione, troverebbe giustificazione in riferimento alle più alte cariche dello Stato, quali il Presidente della Repubblica, i giudici costituzionali, i ministri, i deputati e i senatori, i componenti del Consiglio superiore della magistratura, mentre i magistrati ordinari «di carriera», nell'ambito delle alte cariche dello Stato, costituirebbero uno dei pochi esempi in cui non viene seguito il modello del funzionario onorario, essendo questi assimilati, sotto il profilo economico e previdenziale, ai pubblici impiegati, seppure la loro condizione giuridica sia caratterizzata da un sistema ordinamentale che mira a preservare l'indipendenza della loro funzione;

che, in riferimento alla categoria dei giudici di pace, nell'ordinanza di rimessione si sottolineano i caratteri distintivi rispetto ai funzionari onorari e le «incontrovertibili similitudini» con i magistrati «di carriera», costituite dalla loro qualificazione di giudici ordinari, ai sensi dell'art. 1 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), dall'esser tenuti, in base all'art. 10, comma 1, della legge n. 374 del 1991 «all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari», nonché al rispetto delle tabelle di composizione dell'ufficio di appartenenza e degli ordini di servizio del coordinatore dell'ufficio, ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge n. 374 del 1991, ed a garantire la reperibilità al pari dei magistrati di carriera, con applicabilità diretta dell'art. 7-bis del citato r.d. n. 12 del 1941, essendo assoggettati alla sorveglianza del presidente del tribunale ed al potere disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, e destinatari dei provvedimenti organizzativi e concernenti il trattamento economico adottati dal Ministro della giustizia, mentre il trattamento fiscale del reddito dei giudici pace è assimilato al reddito da lavoro dipendente, con applicazione delle stesse trattenute del pubblico impiegato, escluse quelle previdenziali;

che pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, i giudici di pace si distinguono da quelli «di carriera» «solo per l'esclusione dai diritti costituzionali fondamentali di autogoverno (...), di progressione in carriera, di stabilità del rapporto e di tutela previdenziale ed assistenziale» e la riaffermazione della natura onoraria del loro rapporto di lavoro costituisce solo il «pretesto» per negare «i più elementari diritti costituzionali giuslavoristici e le fondamentali garanzie ordinamentali di imparzialità ed indipendenza», e in questa prospettiva si afferma che il principio di ragionevolezza «impone» che le controversie relative al rapporto di servizio dei giudici di pace sia rimesso alla competenza del tribunale in funzione di giudice del lavoro, rilevandosi anche la presenza di tutti i requisiti di subordinazione o parasubordinazione previsti dall'art. 409 cod. proc. civ. e, sotto diverso profilo, l'insussistenza delle ragioni di eventuale comunanza di interessi che giustificano l'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie di lavoro che coinvolgono i magistrati «di carriera», ribadendosi che «l'unica soluzione compatibile con i richiamati precetti costituzionali, senza che residui margine alcuno di discrezionalità in capo al Legislatore, è rappresentata dall'attribuzione delle controversie di lavoro del giudice di pace alla competenza del Tribunale in funzione di giudice del lavoro»;

che la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 4, primo comma, 35, primo comma, 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma, Cost., dal momento che almeno per un quadriennio, e per ulteriori due quadrienni in caso di positiva valutazione di idoneità, il giudice di pace svolge attività giudiziaria a tempo pieno ed in via continuativa, e che la conferma si sostanzia in un giudizio di idoneità di merito ed integra «un nuovo concorso del giudice, non più per titoli, bensì per esame», così perdendo i connotati politico discrezionali evidenziati dalle pronunce della Corte di cassazione, e in tale ambito i richiamati artt. 97 e 106 Cost., prevedendo forme alternative a quella del concorso, per l'accesso alle pubbliche amministrazioni ed alla magistratura, non discriminano tra diversi funzionari a causa delle modalità di costituzione del rapporto ed in riferimento alla tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori;

che infine, il Giudice di pace di Roma sostiene che la disposizione impugnata viola il principio di cui all'art. 25, primo comma, Cost., dal momento che il giudice del lavoro deve essere considerato il giudice naturale per le controversie relative a posizioni giuridiche derivanti dai rapporti di lavoro subordinato o parasubordinato e, quindi, anche in relazione ai giudizi concernenti il trattamento economico dei giudici di pace;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o non fondata.



Considerato che il Giudice di pace di Roma dubita - in riferimento agli articoli 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 25, primo comma, 35, primo comma, 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma, della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace), nella parte in cui non prevede che il giudice competente per materia a dirimere ogni controversia sulle spettanze economiche del giudice di pace ivi previste sia il tribunale in funzione di giudice del lavoro;

che nella prospettazione della violazione dell'art. 3 della Costituzione, il giudice remittente non considera che la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente affermato l'impossibilità di assimilare le posizioni dei giudici onorari e dei magistrati che svolgono professionalmente ed in via esclusiva funzioni giudiziarie, e l'impossibilità di comparare tali posizioni ai fini della valutazione del rispetto del principio di uguaglianza, a causa dello svolgimento a diverso titolo delle funzioni giurisdizionali, connotate dall'esclusività solo nel caso dei magistrati ordinari di ruolo che svolgono professionalmente le loro funzioni (sentenza n. 60 del 2006, ordinanze n. 479 del 2000 e n. 272 del 1999);

che la ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice *a quo* appare incompleta e contraddittoria, in quanto egli da un lato afferma la «assimilabilità del giudice di pace al magistrato di carriera», ma dall'altro non considera l'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che in deroga alla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, ha confermato il previgente regime di diritto pubblico per alcune categorie, tra le quali i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, né gli artt. 7 e 133, comma 1, lettera *i*), del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), i quali hanno ribadito l'appartenenza alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico e, quindi, anche dei magistrati di ruolo che esercitano professionalmente attività giudiziarie;

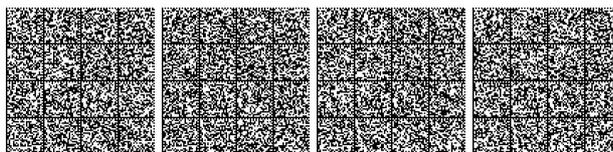
che l'ordinanza di rimessione, per affermare comunque la tesi della necessaria competenza del giudice del lavoro, si limita a sostenere che essa «trae giustificazione esclusivamente dal disposto inviolabile dell'articolo 111, comma 2, della Costituzione, al fine di garantire la terzietà del giudice nelle controversie che attengono ad interessi patrimoniali del magistrato di carriera direttamente connessi all'esercizio della giurisdizione (potenziale interesse di qualsiasi magistrato ordinario alla risoluzione favorevole di una controversia sullo status giuridico di un collega)», non rilevando che, da un lato, le ragioni della conferma del precedente regime pubblicistico per i magistrati si rinvengono notoriamente nella peculiarità delle funzioni pubbliche da loro svolte, e, dall'altro, che la giurisprudenza di questa Corte ha escluso che le norme relative al trattamento economico dei medesimi assumano rilevanza alcuna in ordine alla decisione delle controversie soggette alla cognizione di questi, e che tali norme incidano sulla indipendenza degli organi giudiziari dagli altri poteri (ordinanze n. 421 del 2008, n. 104 del 2000, n. 515 e n. 379 del 1989, n. 326 del 1987);

che, da un ulteriore profilo, la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente riconosciuto la discrezionalità e l'insindacabilità delle scelte del legislatore, che non siano caratterizzate da una manifesta irragionevolezza, nella disciplina di istituti processuali (*ex multis*, ordinanze n. 164, n. 82, n. 50 del 2010, n. 240 e n. 109 del 2006);

che infine, in riferimento agli altri parametri costituzionali, deve rilevarsi la evidente inconferenza del richiamo, nell'ordinanza di rimessione, agli artt. 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma, Cost., in quanto riferito ad una censura che attiene alla mancata previsione di una norma processuale relativa alla competenza per materia del giudice del lavoro, e la genericità delle argomentazioni con le quali il giudice remittente afferma la violazione di una pluralità di altri parametri invocati senza una motivazione specifica sull'illegittimità della norma censurata, limitandosi, in relazione agli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost. a sostenere che «la Costituzione tutela ogni forma di lavoro, a prescindere dalla sua durata (...) e dalla sua esclusività» senza specificare le ragioni per le quali il sistema vigente non offrirebbe tale tutela, mentre con riguardo alla pretesa violazione del principio del giudice naturale di cui all'art. 25 Cost., si rileva la natura apodittica delle argomentazioni a sostegno di tale conclusione, e la mancata considerazione della giurisprudenza di questa Corte che ha ribadito che il suddetto principio non è violato quando il giudice sia stato designato in modo non arbitrario né a posteriori, oppure direttamente dal legislatore in conformità a regole generali (*ex multis*, ordinanza n. 63 del 2002);

che, pertanto la questione sollevata è manifestamente inammissibile.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace) sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 4, primo comma, 25, primo comma, 35, primo comma, 97, terzo comma, e 106, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120174

N. 175

Ordinanza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro - Fattispecie riferita alla condotta del custode di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo - Ritenuta disparità di trattamento rispetto alla condotta di chi circola abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo, integrante l'illecito amministrativo di cui all'art. 213 del nuovo codice della strada - Possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione idonea a superare i prospettati dubbi di costituzionalità, riconducendo la fattispecie *a quo* ai principi generali in materia di concorso di persone nell'illecito amministrativo - Omessa ricerca, da parte del giudice rimettente, di un'interpretazione costituzionalmente conforme - Manifesta inammissibilità della questione.

- Codice penale, art. 335.
- Costituzione, art. 3.

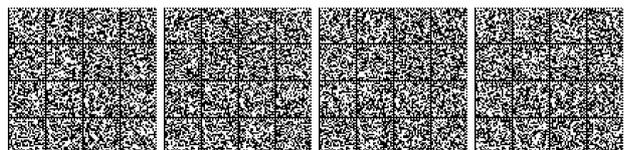
LA CORTE COSTITUZIONALE

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



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 335 del codice penale, promosso dal Tribunale di Napoli nel procedimento penale a carico di E.E. ed altro, con ordinanza depositata il 24 novembre 2011, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 6 giugno 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che il Tribunale di Napoli in composizione monocratica, con ordinanza depositata il 24 novembre 2011 (r.o. n. 25 del 2012), ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 335 del codice penale «limitatamente ai casi in cui punisce penalmente la colposa agevolazione della sottrazione da parte di un custode che, se avesse compiuto dolosamente e direttamente la medesima sottrazione, non sarebbe andato incontro ad alcuna sanzione penale per avvenuta depenalizzazione della relativa condotta»;

che il rimettente premette di procedere nei confronti di due imputati ai quali, in seguito alla modifica dell'imputazione avvenuta nell'udienza del 5 aprile 2011, era stato contestato il delitto previsto dall'art. 335 cod. pen., perché, per colpa, avevano agevolato la sottrazione di un ciclomotore del quale uno di essi era stato nominato custode dopo un sequestro amministrativo;

che il giudice *a quo* richiama la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 1963/11 del 28 ottobre 2010, secondo la quale la condotta di chi circola abusivamente con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo integra il solo illecito amministrativo di cui all'art. 213 del codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) e non già il reato previsto dall'art. 334 cod. pen., dato il carattere di specialità rivestito dalla prima norma rispetto alla seconda, ai sensi dell'art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale);

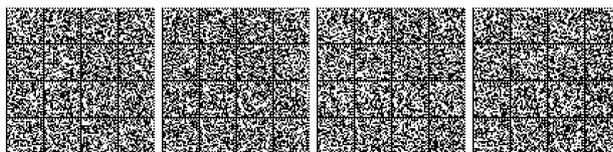
che, secondo il rimettente, mentre «la condotta di circolazione di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo è ormai mero illecito amministrativo ex art. 213 cit. sia che venga commessa dal custode o custode-proprietario, sia (e a maggior ragione) che venga commessa da un soggetto privo di tale qualifica», non potrebbe invece ritenersi depenalizzata la condotta riconducibile all'art. 335 cod. pen. quando l'agevolazione colposa riguardi un veicolo messo in circolazione nonostante il sequestro amministrativo in corso;

che, infatti, «l'esclusione della norma penale ex art. 334 c.p. con riguardo alla circolazione di un veicolo sequestrato deriva solo ed esclusivamente dal concorso prevalente di una norma speciale che, sanzionando amministrativamente l'identica condotta della "circolazione-sottrazione", sterilizza l'efficacia applicativa della norma incriminatrice», laddove identica norma non esiste per l'ipotesi di agevolazione colposa della sottrazione;

che, osserva ancora il giudice *a quo*, gli artt. 334 e 335 cod. pen. «viaggiano su due binari (talvolta) distinti. E se spesso l'art. 335 c.p. finisce per punire il concorso colposo (del custode) in un fatto doloso (del proprietario), suscettibile quest'ultimo di essere ricondotto all'art. 334 c.p., nulla toglie che l'incriminazione possa prescindere da una specifica rilevanza penale del fatto agevolato, per incentrare il disvalore sanzionato sulla sola omessa diligenza imputabile al custode»;

che la questione non sarebbe manifestamente infondata perché l'assetto normativo venutosi a creare dopo la citata pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione risulterebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto, in applicazione del combinato disposto degli artt. 334 cod. pen. e 213 del d.lgs. n. 285 del 1992 (indicato dal rimettente quale *tertium comparationis*), il custode che circoli con un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo o concorra dolosamente nella circolazione operata da altri (mediante affidamento volontario e consapevole del veicolo stesso) è soggetto alla sola sanzione amministrativa, laddove «il custode che per mera negligenza consenta ad altri di circolare con un veicolo sotto sequestro realizza (ancora oggi) il più grave illecito penale di cui all'art. 335 c.p., essendo esposto addirittura alla pena detentiva, per quanto in alternativa alla pecuniaria»;

che, secondo il giudice *a quo*, il diverso trattamento punitivo «non appare sorretto da valori rispondenti ad un principio di ragionevolezza legislativa, essendo immanente nel nostro sistema il criterio generale per cui la condotta colposa esprime un disvalore nettamente meno grave della condotta dolosa» e alla luce dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui la discrezionalità del legislatore può formare oggetto del sindacato di legittimità costituzionale qualora si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie;



che, inoltre, la diversità di trattamento non sarebbe ragionevole anche per l'identità del bene giuridico tutelato dalle due fattispecie previste dagli artt. 334 e 335 cod. pen.;

che tali argomentazioni sarebbero ulteriormente rafforzate dall'intervenuta depenalizzazione della fattispecie prevista dall'art. 350 cod. pen.;

che il giudice rimettente infine riferisce di non essere in grado di individuare «una strada ermeneuticamente sostenibile» che consenta di non applicare l'art. 335 cod. pen., dato che questa norma punisce l'agevolazione colposa di «qualsiasi sottrazione», anche di quelle ormai sanzionate solo in via amministrativa;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto alla Corte di dichiarare l'infondatezza della questione, osservando che le argomentazioni del rimettente «si fondano esclusivamente su una interpretazione giurisprudenziale (...) della norma, che allo stato permane vigente ed anche suscettibile in futuro di una diversa interpretazione alla luce dei precedenti orientamenti molto oscillanti e dibattuti»;

che, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, compete al legislatore nella sua ampia discrezionalità intervenire in modo razionale ed organico con scelte di depenalizzazione (già compiute, ad esempio, con riferimento all'art. 350 cod. pen.), idonee a garantire una ragionevole risposta sanzionatoria, coerente con il bene giuridico tutelato.

Considerato che il Tribunale di Napoli, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 335 del codice penale «limitatamente ai casi in cui punisce penalmente la colposa agevolazione della sottrazione da parte di un custode che, se avesse compiuto dolosamente e direttamente la medesima sottrazione, non sarebbe andato incontro ad alcuna sanzione penale per avvenuta depenalizzazione della relativa condotta»;

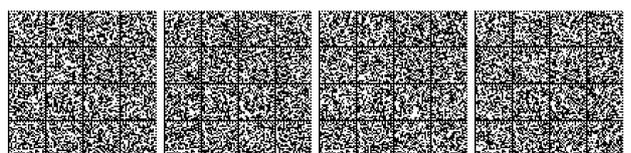
che la questione è manifestamente inammissibile;

che un'identica questione è stata esaminata da questa Corte, che, con la sentenza n. 58 del 2012 (successiva all'ordinanza del Tribunale di Napoli), l'ha dichiarata inammissibile «perché il giudice rimettente non ha preso in considerazione la possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione idonea a superare i prospettati dubbi di costituzionalità», avendo omesso di «verificare se il custode che abbia colposamente agevolato la circolazione abusiva di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo possa rispondere, ai sensi del combinato disposto degli artt. 5 della legge n. 689 del 1981 e 213, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992, di concorso colposo nell'illecito amministrativo altrui, invece che dell'autonomo reato di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro, previsto dall'art. 335 cod. pen.»;

che la sentenza n. 58 del 2012 ha rilevato che il tribunale rimettente avrebbe dovuto «verificare se il custode di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo che, per colpa, ne agevoli la circolazione abusiva da parte di un terzo, possa essere chiamato a rispondere - ai sensi del combinato disposto degli artt. 5 della legge n. 689 del 1981 e 213, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 1992 - a titolo di concorso colposo nell'illecito amministrativo commesso dal terzo; il che farebbe escludere, nel caso di specie, la configurabilità dell'autonomo reato di violazione colposa dei doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro di cui all'art. 335 cod. pen. (Corte di cassazione, sezione sesta penale, 17 gennaio - 16 febbraio 2012, n. 6221)» e che «con tale interpretazione, rispetto al custode di un veicolo sottoposto a sequestro amministrativo l'assetto normativo venutosi a delineare a seguito della sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione del 28 ottobre 2010, n. 1963/2011, si sottrarrebbe alla censura di violazione dell'art. 3 Cost., non risultando affetto da irragionevolezza, e potrebbe invece essere ricondotto ai principi generali in materia di concorso di persone nell'illecito amministrativo dettati dalla legge n. 689 del 1981»;

che analoghi rilievi possono essere formulati anche in relazione alla questione sollevata dall'attuale rimettente, il quale non ha preso in considerazione la possibilità di dare alla disposizione censurata un'interpretazione, indicata nella ricordata sentenza n. 58 del 2012 di questa Corte, idonea a superare i dubbi prospettati.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 335 del codice penale, sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*Giorgio LATTANZI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120175

N. 176

Sentenza 2 - 6 luglio 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Ricorsi delle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna - Preliminare valutazione sull'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'art. 119 della Costituzione.

– D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 5-bis

Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Aggravio del bilancio delle altre Regioni e rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità - Violazione del principio secondo cui gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e tali risorse devono provenire dallo Stato - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale.

– D.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 5-bis.

– Costituzione, art. 119, commi terzo e quinto (artt. 3 e 5).

Bilancio e contabilità pubblica - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità - *Ius superveniens* che rafforza ed estende il meccanismo previsto dalla norma impugnata già dichiarata incostituzionale - Conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà - Inscindibile connessione funzionale tra la norma impugnata e quella sopravvenuta - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 32, comma 4, lett. n).

– Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.



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 5-*bis* del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, promossi dalla Regione Toscana, dalla Regione Veneto e dalla Regione autonoma Sardegna, con distinti ricorsi notificati il 14-18 ed il 15 novembre 2011, depositati in cancelleria il 17, il 23 ed il 24 novembre 2011, ed iscritti ai numeri 133, 145 e 160 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 giugno 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Toscana, in persona del Presidente pro-tempore, autorizzato dalla Giunta regionale con delibere, rispettivamente, del 3 ottobre 2011, n. 833 e del 9 novembre 2011, n. 962, ha impugnato vari articoli del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e tra questi l'art. 5-*bis*, denunciando la violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, della Costituzione.

L'art. 5-*bis* (Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano *Sud*) del d.l. n. 138 del 2011, introdotto con la legge di conversione n. 148 del 2011, al comma 1 stabilisce che «al fine di garantire l'efficacia delle misure finanziarie per lo sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e l'attuazione delle finalità del Piano per il Sud, a decorrere dall'anno finanziario in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle predette regioni a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, sui cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale, nonché sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6-*sexies* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, può eccedere i limiti di cui all'articolo 1, commi 126 e 127, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, nel rispetto, comunque, delle condizioni e dei limiti finanziari stabiliti ai sensi del comma 2 del presente articolo».

Il comma 2 prevede quindi che «al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, sono stabiliti i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato ed alle restanti regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle predette regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento».

Secondo la Regione Toscana tali disposizioni, oltre a creare una forte disparità tra le Regioni che potranno e quelle che non potranno escludere dal patto di stabilità le spese a valere sui fondi suddetti, realizzerebbero un'operazione incostituzionale, allorché prevedono che i maggiori oneri derivanti dall'applicazione del comma 1 dell'art. 5-*bis* siano posti a carico anche delle Regioni escluse dall'obiettivo convergenza. La normativa in esame infatti confermerebbe in ogni caso l'obbligo di garantire gli equilibri di finanza pubblica, cosicché le più ampie possibilità di spesa riconosciute alle cinque Regioni in obiettivo convergenza andranno compensate con i maggiori oneri che sono accollati anche alle restanti Regioni.



Secondo la ricorrente la previsione in esame si tradurrebbe in una violazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, Cost. per le seguenti ragioni.

L'incidenza della spesa gravante sui fondi destinati alle aree sottosviluppate sarebbe molto più elevata per le cinque Regioni comprese nell'obiettivo convergenza rispetto a quella delle altre Regioni (12.350,636 milioni di euro per le cinque Regioni, rispetto a 4.675,955 milioni di euro per tutto il centro-nord, come si evince dalla delibera n. 80 del 2011 del Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE - adottata in data 11 gennaio 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie generale, n. 80 del 7 aprile 2011, contenente la tabella delle risorse dei fondi per le aree sottosviluppate - F.A.S., anni 2007-2013, destinate alle Regioni). Ne consegue che riequilibrare lo sfioramento del tetto del patto di stabilità rispetto a tale ingente cifra determinerà rilevanti oneri per le Regioni del centro-nord, in violazione dell'art. 119, terzo comma, Cost.

Lo Stato inoltre imporrebbe, illegittimamente, una forma del tutto impropria di solidarietà tra le Regioni, al di fuori dello strumento della perequazione, così come disciplinato dall'art. 119, terzo comma, Cost., secondo cui: «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante», strumento già compiutamente delineato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

Secondo la Regione Toscana, lo Stato, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., avrebbe il potere-dovere di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali che affliggono determinati territori e proprio a questi scopi potrebbe destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali. Ma, tuttavia, gli strumenti per l'attuazione dell'articolo 119 Cost. sarebbero stati più correttamente definiti dall'art. 16 della legge n. 42 del 2009, che infatti al comma 1, lettere *a)* ed *e)*, là dove detta i limiti per il legislatore delegato, stabilisce che detti contributi speciali siano utilizzati secondo obiettivi e criteri definiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma pur sempre restando essi a carico del bilancio dello Stato. Evidenzia in proposito la Regione ricorrente che neppure il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), emanato nell'esercizio della delega legislativa, prevederebbe meccanismi di redistribuzione degli oneri finanziari in alcun modo assimilabili a quelli oggetto della contestata disposizione.

Sarebbe dunque del tutto evidente, prosegue il ricorso, che con l'articolo 5-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 si sia costruito un meccanismo negativo, in cui la spesa per gli investimenti finalizzati allo sviluppo di alcune Regioni viene posta a carico delle altre; ma, secondo il dettato costituzionale, gli oneri necessari allo sviluppo delle Regioni meno avanzate dovrebbero essere sostenuti dallo Stato, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. In sostanza, la solidarietà tra le Regioni potrebbe e dovrebbe trovare realizzazione mediante uno strumento ben preciso, indicato dall'art. 119, terzo comma, Cost., ossia il fondo perequativo.

L'articolo 5-*bis* invece, secondo quanto assunto dalla ricorrente, contrasterebbe sia con il terzo che con il quinto comma dell'art. 119 Cost. Al riguardo, la Regione Toscana precisa inoltre che l'incostituzionalità della norma non potrebbe ritenersi superabile per il fatto che anche lo Stato concorrerà ai maggiori oneri, né tanto meno in ragione della previsione dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per il riparto tra le varie Regioni di detti oneri: a quest'ultimo proposito, infatti, la ricorrente osserva che l'intesa non interverrebbe sull'an dell'attribuzione alle Regioni estranee all'"obiettivo convergenza" dei maggiori oneri, ma riguarderebbe esclusivamente le modalità di attribuzione a ciascuna Regione di detti maggiori oneri, vertendosi quindi solo in punto di quantum e fermo restando, in ogni caso, «il rispetto dei tetti complessivi, fissati dalla legge per il concorso dello Stato e delle predette regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento». In altri termini, non potrebbe ritenersi sufficiente la previsione da parte del legislatore statale dell'intesa con le Regioni in quanto, nel caso di specie, l'intesa consentirebbe alle stesse di intervenire solo sulle modalità di attribuzione alle Regioni dei maggiori oneri, mentre sono proprio questi che si assumono costituzionalmente illegittimi.

Non sarebbe in definitiva ammissibile, secondo la Regione Toscana, che, ricorrendo ad uno strumento quale l'intesa in Conferenza Stato-Regioni (sede in cui si realizza la collaborazione e la concertazione istituzionale, non però lo stravolgimento di ogni regola e competenza), lo Stato possa eludere i propri doveri costituzionali, riversandone la responsabilità sulle Regioni e ponendole in competizione tra loro sul delicatissimo terreno dello sviluppo.

2. - La Regione Veneto, in persona del Presidente pro-tempore, autorizzato dalla Giunta regionale con delibera dell'8 novembre 2011, n. 1790, ha impugnato vari articoli del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, e tra queste dell'art. 5-*bis*, denunciando la violazione degli artt. 5 e 119, terzo e quinto comma, Cost.

2.1. - Con riguardo all'art. 5-*bis*, sostiene la ricorrente che lo scopo dell'intervento normativo, apparentemente indirizzato a predisporre strumenti di sviluppo territoriale corredati dalle necessarie modalità di perequazione finanziaria, si risolverebbe, in sostanza, nell'introduzione di misure speciali, dichiaratamente di favore e per ciò stesso spere-



quative, destinate soltanto ad alcune Regioni - che già versano in grave difficoltà finanziaria ed istituzionale e quindi meno "virtuose" - mediante un meccanismo di finanziamento indiretto a destinazione vincolata.

Prosegue la Regione Veneto che, secondo quello che pare essere la corretta interpretazione della disposizione, tale modalità di finanziamento indiretto consisterebbe nella possibilità, accordata alle «regioni dell'obiettivo convergenza (...) e del piano per il sud», di eccedere in termini di competenza e di cassa i limiti di spesa posti dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011.

Siffatta impostazione, secondo la ricorrente, si porrebbe in insanabile contrasto con l'art. 119 Cost., che sancisce il principio della piena responsabilità finanziaria gravante su ciascun ente in relazione alle funzioni di cui è tributario. E tale inderogabile principio varrebbe, a fortiori, per quelle Regioni, come il Veneto, che, lungi dall'essere tra le possibili destinatarie del finanziamento indiretto con vincolo di destinazione, proprio perché "virtuose", saranno tenute comunque a contribuire ai maggiori oneri derivanti dalla deroga ai tetti di spesa fissati dalla legge di stabilità 2011.

L'art. 119 Cost., espone la ricorrente, riconosce agli enti che compongono la Repubblica, e tra questi certamente alle Regioni, autonomia finanziaria di entrata e di spesa e disegna il sistema di finanziamento delle funzioni loro attribuite, limitando drasticamente la possibilità che lo Stato possa disporre fondi di finanziamento a favore delle autonomie regionali e locali. La norma della Carta fondamentale, infatti, prosegue la ricorrente, legittimerebbe formalmente soltanto due tipologie di fondi statali.

Alla prima di dette tipologie sarebbe riconducibile il fondo perequativo, privo di vincoli di destinazione, di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., utilizzabile per le amministrazioni con minore capacità fiscale per abitante e cumulabile alle entrate ed ai tributi propri delle amministrazioni medesime, unitamente alla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio di pertinenza, ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost. Tutti tali cespiti finanziari sono ordinariamente destinati a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed enti locali ai sensi del quarto comma dell'art. 119 medesimo.

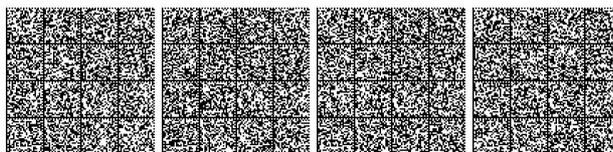
L'altra tipologia, prosegue la Regione Veneto, consisterebbe nelle «risorse aggiuntive» e negli «interventi speciali» previsti in favore di determinate Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi del quinto comma dell'art. 119 Cost.

In relazione a quanto sopra, sembra corretto alla ricorrente concludere che l'intervento legislativo specificamente impugnato non possa essere annoverato, non possedendone le caratteristiche, né tra i fondi perequativi, né tra quegli speciali stanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost. Conseguentemente, non trovando collocazione nella norma della Carta fondamentale, l'art. 5-bis di cui si tratta dovrebbe considerarsi incompatibile con l'art. 119 Cost., così come innovato per effetto della recente riforma che ha interessato il Titolo V.

In altri termini, la Regione Veneto reputa che l'ingiustificato privilegio - accordato ad alcune Regioni che già beneficiano della facoltà di attingere ai fondi comunitari - di superare i limiti di spesa imposti dal sistema finanziario interno a tutela della stabilità economica snaturi e sradichi il nesso istituzionalmente e giuridicamente inscindibile tra attribuzione delle risorse ed esercizio delle funzioni, rischiando di tradursi in un'elargizione *ad hoc* perseguita con modalità indirette. La stessa Corte costituzionale avrebbe già avuto modo di vagliare tale modalità di intervento, censurando l'introduzione nell'ordinamento di qualsiasi strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (si cita la sentenza n. 16 del 2004).

2.2. - La Regione Veneto evidenzia inoltre, come ulteriore profilo di illegittimità della norma impugnata, l'irrazionale preferenza riconosciuta alle sole «regioni dell'obiettivo convergenza (...) e del piano per il sud», che si concreterebbe in meccanismi forieri di un'ingiustificata e perciò iniqua disegualianza, tali da minare nella sostanza la stessa unità ed indivisibilità dello Stato sancita all'art. 5 Cost. La previsione oggetto di impugnazione, per i considerevoli contenuti discriminatori che presenterebbe, viene quindi ritenuta dalla ricorrente in insanabile contrasto con il principio di responsabilità finanziaria, che, allo scopo di impedire il protrarsi di situazioni di sperpero e non corretto impiego delle risorse provenienti dalla fiscalità generale, precluderebbe allo Stato la possibilità di attribuire risorse aggiuntive ai soggetti istituzionali che abbiano oltrepassato i limiti finanziari consentiti ovvero che non abbiano utilizzato le disponibilità economiche loro attribuite secondo le regole di buona amministrazione.

2.3. - Secondo la Regione Veneto, conclusivamente, la condizione di privilegio riservata dalla disposizione in esame ad alcune Regioni in ordine all'obbligo di rispetto dei limiti di spesa, non si fonderebbe, infatti, su valutazioni oggettive afferenti a determinate carenze infrastrutturali o immateriali che, in termini generali, potrebbero legittimare l'intervento legislativo di favore, rendendo accettabili eventuali misure perequative necessarie a sostegno dell'unità



nazionale. Al contrario, sostiene la ricorrente, la norma, basandosi su di una irragionevole ed apodittica quanto ingiustificata presunzione di inferiorità infrastrutturale presupposta in alcune Regioni, verrebbe ad esacerbare il dislivello giuridico e finanziario, alterando le corrette relazioni istituzionali e così rendendo del tutto illegittimo quell'obbligo di ripianamento, posto a carico delle restanti Regioni. Ciò si tradurrebbe in un altrettanto illegittimo depauperamento finanziario ed istituzionale, tenuto conto che le risorse destinate alla perequazione provengono necessariamente dai fondi altrimenti destinati all'esercizio delle funzioni di competenza.

3. - La Regione autonoma Sardegna, in persona del suo Presidente pro-tempore, autorizzato dalla Giunta regionale con delibera del 10 novembre 2011, n. 45, ha proposto impugnazione di alcuni articoli del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011 e, tra questi, dell'art. 5-bis, denunciando la violazione degli artt. 3 e 119, terzo e quinto comma, Cost.

Con riferimento all'art. 5-bis, evidenzia la ricorrente di essere tra le otto Regioni incluse nel c.d. "piano nazionale per il sud", ossia nel programma di attività strategiche che il Governo ha varato nel novembre del 2010, proponendosi il fine - come si legge nella relazione esplicativa del piano - di «creare nel Mezzogiorno un ambiente favorevole e pre-condizioni adeguate al pieno dispiegamento delle sue potenzialità di sviluppo», a fronte del «divario di sviluppo tra il Mezzogiorno ed il resto del Paese (...) da oltre 40 anni immutato nelle sue dimensioni quantitative» e del «divario nel Pil pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro Nord (...) oggi all'incirca uguale a quello degli anni '60». Al contrario, prosegue la ricorrente, essa non è inclusa tra quelle che possono partecipare al c.d. "obiettivo convergenza" dell'Unione europea - varato con il regolamento della Comunità europea 11 luglio 2006, n. 1083/2006 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999) al fine di promuovere una maggiore armonizzazione e coerenza nell'utilizzo dei fondi strutturali europei (la ricorrente richiama, a questo proposito, il "considerando" n. 9 del citato Regolamento) - in quanto non rientrerebbe nei parametri stabiliti in base al «sistema comune di classificazione delle regioni» introdotto dal regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1059/2003 del 26 maggio 2003 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica - NUTS), ex art. 5 del regolamento (CE) n. 1083/2006. Per effetto della disposizione impugnata, le Regioni non inserite nell'"obiettivo convergenza", ma che presentano, comunque, quella situazione di mancato sviluppo che ne ha determinato l'inserimento nel "piano nazionale per il sud", come è il caso della Sardegna, non solo non si vedono riconoscere i benefici di cui al comma 1 del medesimo articolo 5-bis, ma subiscono anche i pregiudizi derivanti dal comma 2, trovandosi obbligate a cofinanziare le risorse destinate al sostegno di altre Regioni alle quali, comunque, sono accomunate da una condizione di arretratezza rispetto agli indicatori di sviluppo nazionali.

Per quanto sopra la ricorrente ritiene che la disposizione in esame:

- violi l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto considera in maniera diversa Regioni ed aree del Paese che presentano gli stessi gravi problemi di mancato sviluppo sociale ed economico;

- violi l'art. 3 Cost. anche sotto il profilo dell'irragionevolezza, in quanto, al fine di colmare le disegualianze strutturali tra le diverse aree del Paese, richiede maggiori oneri a Regioni che lo stesso Stato ha ritenuto, con il "piano nazionale per il sud", meritevoli di beneficiare di un particolare sforzo di sostegno sociale ed economico;

- violi, infine, il terzo ed il quinto comma dell'art. 119 Cost., in quanto aggrava le disegualianze tra Regioni ed aree del Paese arretrate quanto alle condizioni di sviluppo, contrastando in maniera frontale con i principi di perequazione, coesione e solidarietà sociale ivi previsti.

4. - Si è costituito in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

4.1. - Con riguardo ai motivi del ricorso proposto dalla Regione Toscana, la difesa erariale ha anzitutto richiamato, quali fondamenti dell'esercizio della potestà legislativa espressa dalla norma impugnata, i principi posti dagli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., dai quali si evincerebbe che in materia di coordinamento di finanza pubblica la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione statale, anche al fine di perseguire gli obiettivi concordati in sede di Unione europea (sentenza n. 35 del 2005).

Inoltre, secondo la difesa erariale, non vi sarebbero dubbi sulle finalità della norma, volta al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento del debito, che costituiscono obiettivi al cui perseguimento sono tenute a collaborare anche le Regioni, se del caso tramite l'imposizione di vincoli di bilancio tesi al coordinamento finanziario (sentenze n. 237 e n. 284 del 2009).

Il Presidente del Consiglio evidenzia che il quadro costituzionale di riferimento, quale descritto nel ricorso della Regione Toscana, non potrebbe più essere considerato del tutto attuale o immutabile, tenuto conto dell'approvazione del disegno di legge costituzionale per l'obbligo di pareggio del bilancio, a modifica degli artt. 81, 100, 117 e 119 Cost. In altri termini, si dovrebbe tener conto di un processo in corso per la valorizzazione dei principi di sostenibilità del debito



di tutte le pubbliche amministrazioni e del correlato vincolo di pareggio del bilancio. In secondo luogo, non potrebbero essere rinvenuti nell'art. 119 Cost., così come costantemente interpretato nella giurisprudenza costituzionale, i limiti invocati dalle ricorrenti all'adozione del sistema di solidarietà tra Regioni così come introdotto dall'art. 5-bis in esame. Osserva difatti la difesa erariale che nel sistema delineato dall'art. 119 Cost. le funzioni pubbliche regionali e locali devono essere interamente finanziate attraverso le risorse derivanti da compartecipazioni, tributi propri e fondo perequativo, secondo quanto stabilito dal quarto comma, mentre i finanziamenti speciali (di natura perequativa), previsti dal quinto comma, sono costituiti da risorse eventuali ed aggiuntive e devono riferirsi a finalità di perequazione e di garanzia diverse dal normale esercizio, oltre a doversi indirizzare a specifici enti locali o a categorie di essi (sentenze n. 370 del 2003, n. 16 del 2004, n. 49 del 2004).

Il Presidente del Consiglio rammenta inoltre che il giudice delle leggi, nella sentenza n. 37 del 2004, ha rilevato espressamente che «(...) l'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali (...) poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (sentenze n. 296 del 2003 e n. 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti». L'intervento normativo *de quo*, non discostandosi dai limiti tracciati dalla giurisprudenza costituzionale, sarebbe quindi da ritenersi immune dalle censure sollevate.

4.2. - Con riferimento all'impugnazione proposta dalla Regione Veneto, il Presidente del Consiglio obietta inoltre che l'art. 5-bis non introdurrebbe un nuovo tipo di fondo, non previsto dall'art. 119 Cost. Al contrario, esso prevederebbe una particolare modalità di quantificazione delle spese imputabili al fondo per lo sviluppo e la coesione, nonché ai cofinanziamenti nazionali di interventi dei fondi comunitari a finalità strutturale. Non si introdurrebbe in tal modo una generalizzata deroga ai limiti di spesa previsti dalla legge di stabilità per il 2011. La disposizione impugnata, infatti, secondo la difesa erariale, non autorizzerebbe sic et simpliciter le Regioni interessate a superare tali limiti nell'impegnare spese imputabili alle fonti suddette. Al contrario, essa subordinerebbe (comma 2) tale possibilità alla determinazione di precisi "limiti finanziari" da stabilire d'intesa tra lo Stato e tutte le Regioni e Province autonome; e, comunque, ribadisce che l'applicazione del comma 1 non potrà in nessun caso comportare il superamento del tetto massimo di concorso finanziario dello Stato e delle Regioni non interessate, stabilito dalla legge di stabilità. Ne deriverebbe, in tale prospettiva, che il superamento dei limiti dovrà quindi avvenire "a saldi invariati".

Oltre a ciò, la difesa erariale evidenzia che, in seguito all'adozione della norma impugnata, con l'art. 32, comma 4, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», si è stabilito che siano escluse dal patto di stabilità regionale «le spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali di fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'art. 6-sexies d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinatamente e nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 5-bis comma 2 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138 conv. con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011 n. 148».

Ne conseguirebbe che, per effetto di tale disposizione, tutte le spese imputabili alle fonti contemplate dal comma 1 dell'art. 5-bis del d.l. n. 138 del 2011 sono ora sottratte ai vincoli del patto di stabilità e che tale sottrazione vale per tutte le Regioni, purché siano rispettate le condizioni fissate dal decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso articolo.

In definitiva, secondo il Presidente del Consiglio, per effetto di quanto disposto dal predetto art. 32, comma 4, lettera n), della legge di stabilità per il 2012, la questione dovrebbe ritenersi superata.

4.3. - Relativamente all'impugnazione della Regione autonoma Sardegna, la difesa erariale evidenzia che anche le doglianze di detta ricorrente potrebbero considerarsi superate per effetto del citato art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011. Osserva difatti che tale disposizione, la cui formulazione è stata condivisa dalle stesse autonomie regionali, consente di estendere a tutte le Regioni, e non solo a quelle ricomprese nell'"obiettivo convergenza", le esclusioni in parola, fermi restando i limiti da stabilire con il predetto decreto del Ministro dell'economia e delle finanze al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica.

5. - Con memorie depositate in vista dell'udienza pubblica, le Regioni Toscana e Sardegna hanno replicato alle difese erariali.



5.1. - In particolare, la Regione Toscana ha osservato che mentre il fondo perequativo sarebbe finalizzato a realizzare l'inderogabile solidarietà tra le Regioni, nella fattispecie in esame si sarebbe tuttavia creato un meccanismo inammissibile, che introduce elementi di solidarietà interregionale al di fuori di tutti i parametri previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost., nel quadro degli interventi finalizzati allo sviluppo, attualmente disciplinati nel quinto comma dell'art. 119 Cost. A tal fine, ricorda la ricorrente che il d.lgs. n. 88 del 2011, istitutivo del Fondo per lo sviluppo e la coesione, è intitolato proprio «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42». Né, secondo la ricorrente, a giustificazione di tale operazione potrebbe addursi il fatto che a questo scopo si utilizzino strumenti - quali il patto di stabilità ed il contenimento della spesa pubblica - di matrice comunitaria e rientranti nella potestà legislativa statale di coordinamento della finanza pubblica, posto che essi per loro natura dovrebbero avere un'applicazione uniforme (o, quantomeno, non penalizzante per alcune Regioni). La stessa sentenza della Corte costituzionale n. 284 del 2009, citata dalla difesa erariale a sostegno delle proprie tesi, confermerebbe invece, secondo la ricorrente, l'illegittimità del meccanismo di cui all'art. 5-*bis* in esame, allorché - in ordine alla censura avverso l'articolo 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, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che, che imponeva all'intero settore regionale il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011 - la Corte ha affermato che «la norma impugnata non introduce alcuna discriminazione tra Regioni con differenti gradi di sviluppo, ma si limita a porre un vincolo generale per l'intero settore regionale. Gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi».

Neppure conferente, secondo la ricorrente, sarebbe il riferimento agli interventi legislativi sulla potestà tributaria regionale, che non avrebbe alcun rilievo nella fattispecie in esame.

Infine, il richiamo al principio del c.d. "pareggio di bilancio" evidenzerebbe ulteriormente i profili di illegittimità della norma prospettata dalla Regione Toscana con il proprio ricorso: il dovere, sancito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), di assicurare "l'equilibrio tra spese ed entrate" sarebbe riferito allo Stato ed a tutte le altre pubbliche amministrazioni, comprese le Regioni, ma ognuno limitatamente al proprio bilancio. Diversamente, la norma in esame, creerebbe una sorta di compensazione (da ritenersi non conforme a Costituzione) tra bilanci di Regioni diverse, allorché prevede che i maggiori oneri derivanti dall'applicazione del comma 1 dell'art. 5-*bis* siano posti a carico (anche) delle Regioni escluse dall'"obiettivo di convergenza".

In sostanza, conclude la ricorrente, sarebbe del tutto evidente che con l'art. 5-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 venga costruito un meccanismo negativo, in cui la spesa per gli investimenti finalizzati allo sviluppo di alcune Regioni è posta a carico delle altre. Ma, si osserva, secondo il dettato costituzionale le risorse necessarie allo sviluppo delle Regioni meno avanzate o andrebbero reperite dallo Stato, ai sensi dell'articolo 119, quinto comma, Cost., oppure dovrebbero essere rinvenute attraverso il meccanismo della solidarietà tra le Regioni, nell'unica forma indicata dall'art. 119, terzo comma, Cost., ossia il fondo perequativo.

5.2. - La Regione autonoma Sardegna, nella propria memoria, contesta l'affermazione della difesa dello Stato che sostiene il superamento delle doglianze regionali in ragione della sopravvenienza dell'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge n. 183 del 2011. Se, difatti, è vero, argomenta la ricorrente, che l'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011 prevede che «il complesso delle spese finali di cui ai commi 2 e 3 è determinato, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, dalla somma delle spese correnti e in conto capitale risultanti dal consuntivo al netto» di una serie di capitoli di bilancio, tra i quali, come ricorda l'Avvocatura erariale, vi è quella relativa alle spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, subordinatamente e nei limiti previsti dal decreto di cui al comma 2 dell'art. 5-*bis*, d'altra parte si obietta che i commi 2 e 3 del medesimo art. 32 della legge di stabilità 2012 fanno riferimento, rispettivamente, al «complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna Regione a statuto ordinario» ed al «complesso delle spese finali in termini di cassa di ciascuna Regione a statuto ordinario».

La lettura della disposizione, secondo la ricorrente, farebbe intendere che tale detrazione, rilevante ai fini del calcolo del complesso delle spese finali, sia rilevante solo per le Regioni a statuto ordinario, dunque non per quelle a statuto speciale.

Ma anche nel caso in cui tale detrazione, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata, si dovesse considerare prevista anche per queste ultime, secondo la Regione autonoma Sardegna l'esclusione dal patto di stabilità delle spese necessarie per finanziare gli oneri imposti dalla disposizione censurata non sarebbe comunque idonea a fugare tutti i vizi d'illegittimità della disposizione già evidenziati nelle precedenti difese, ed, anzi, li confermerebbe:



il fatto che gli oneri imposti alle Regioni che non rientrano nell'obiettivo convergenza" non siano contabilizzati agli effetti del patto di stabilità non esclude certo che la Regione autonoma Sardegna non debba comunque impiegare proprie risorse appunto per finanziare tali oneri. In altri termini, si conclude, il problema sollevato dalla Sardegna col proprio ricorso non atteneva a circostanze contabili, seppure legate al meccanismo del patto di stabilità, bensì, più semplicemente, all'onere finanziario che grava sulla Regione. Si tratterebbe quindi di un onere economico-finanziario lesivo dell'autonomia di detta ricorrente, profilo su cui lo Stato non avrebbe svolto deduzioni.

Considerato in diritto

1. - Vengono all'esame di questa Corte tre ricorsi, rispettivamente proposti dalla Regione Toscana (ric. n. 133 del 2011), dalla Regione Veneto (ric. n. 145 del 2011) e dalla Regione autonoma Sardegna (ric. n. 160 del 2011), le quali hanno promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti di numerose disposizioni del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel suddetto decreto-legge, vengono decise in questa sede le questioni relative all'articolo 5-bis.

Detta disposizione, introdotta con la legge di conversione e rubricata sotto il nomen iuris «Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano sud», stabilisce al comma 1 che la spesa in termini di competenza e di cassa effettuata annualmente da ciascuna delle cinque Regioni inserite nell'obiettivo convergenza" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), per quel che concerne i cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale e comunque le risorse per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), possa eccedere i limiti di spesa imposti dal patto di stabilità interno. Il successivo comma 2 prevede che, al fine di salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica, un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano da adottare entro il 30 settembre di ogni anno, stabilisca i limiti finanziari per l'attuazione del comma 1, nonché le modalità di attribuzione allo Stato e alle restanti Regioni dei relativi maggiori oneri, garantendo in ogni caso il rispetto dei tetti complessivi afferenti al patto di stabilità e agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento.

Dopo la presentazione dei ricorsi è stato emanato l'art. 32, comma 4, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)», il quale ha previsto che siano escluse dal patto di stabilità regionale le «spese a valere sulle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione sociale, sui cofinanziamenti nazionali di fondi comunitari a finalità strutturale e sulle risorse individuate ai sensi di quanto previsto dall'art. 6-sexies del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, subordinatamente e nei limiti previsti dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di cui all'art. 5-bis, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148».

1.1. - Secondo la Regione Toscana la norma impugnata violerebbe l'art. 119, terzo comma, della Costituzione, introducendo una forma di solidarietà tra le Regioni al di fuori degli istituti perequativi, così come concepiti dalla predetta norma costituzionale e dalla conforme disciplina attuativa contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). La disposizione sarebbe altresì in contrasto con l'art. 119, quinto comma, Cost., istituendo un meccanismo di spesa per gli investimenti destinati allo sviluppo di alcune Regioni gravante sulle altre, mentre la norma costituzionale stabilisce che gli oneri necessari per la rimozione degli squilibri economico-sociali e la promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate devono essere sostenuti dallo Stato.

Anche l'articolo 16 della precitata legge n. 42 del 2009 stabilirebbe al comma 1, lettere a) ed e), che i contributi speciali siano utilizzati secondo obiettivi e criteri definiti d'intesa con la Conferenza unificata, ma pur sempre restando essi a carico del bilancio dello Stato.

1.2. - Secondo la Regione Veneto l'art. 5-bis violerebbe l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto esso sancisce il principio della piena responsabilità finanziaria gravante su ciascun ente territoriale in relazione alle funzioni di cui è titolare, prevedendo solo due ipotesi di perequazione, entrambe a carico dello Stato: il fondo perequativo, privo



di vincoli di destinazione, di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., nonché le «risorse aggiuntive» e gli «interventi speciali» previsti in favore di determinate Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, al fine di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, (...) rimuovere gli squilibri economici e sociali, (...) favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, (...) provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni», ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. La norma impugnata sarebbe inoltre in contrasto con l'art. 5 Cost., introducendo un sistema produttivo di ingiustificato privilegio e diseguaglianza a vantaggio delle Regioni meno «virtuose», basato su una mera presunzione di «inferiorità strutturale». In tal modo verrebbe accentuato il dislivello giuridico e finanziario delle situazioni esistenti nei diversi contesti regionali.

1.3. - La Regione autonoma Sardegna ritiene che l'art. 5-bis sia in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto considererebbe in maniera diversa Regioni e aree del Paese - come la medesima Sardegna - ove si presentano analoghi e non inferiori problemi di mancato sviluppo sociale ed economico, e sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, al fine di colmare le diseguaglianze strutturali tra le diverse aree del Paese, verrebbero imposti maggiori oneri a Regioni come la ricorrente, che lo stesso Stato ha ritenuto, con il «piano nazionale per il sud», meritevoli di beneficiare di un particolare sforzo di sostegno sociale ed economico.

Anche secondo la Sardegna la norma impugnata sarebbe in contrasto con l'art. 119, terzo e quinto comma, Cost., in quanto, facendo gravare l'onere economico-finanziario relativo agli interventi previsti dall'«obiettivo convergenza» sulle Regioni escluse, ma parimenti versanti in uno stato di mancato sviluppo socio-economico, aggraverebbe le diseguaglianze tra Regioni ed aree del Paese arretrate quanto alle condizioni di sviluppo, contrastando con il principio di perequazione, coesione e solidarietà sociale ivi previsto.

1.4. - Le difese dell'Avvocatura dello Stato si incentrano sul preteso carattere di coordinamento della finanza pubblica della norma impugnata, la quale sarebbe emanata nell'ambito dei principi sanciti all'art. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.

La norma sarebbe volta al contenimento della spesa pubblica ed al risanamento del debito, obiettivi al cui perseguimento sono tenute a collaborare anche le Regioni.

Secondo l'Avvocatura non sarebbero rinvenibili nell'art. 119 Cost., così come costantemente interpretato nella giurisprudenza costituzionale, i limiti, ex adverso invocati, all'adozione del sistema di solidarietà tra Regioni, introdotto dall'art. 5-bis in esame.

Lo Stato obietta altresì che l'art. 5-bis non introdurrebbe un nuovo tipo di fondo rispetto alle previsioni dell'art. 119 Cost. ma sarebbe un'applicazione conseguente alla regola di indefettibilità dei saldi finanziari stabiliti in sede di determinazione del patto di stabilità interno.

Inoltre, per effetto dell'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il regime di deroga ai vincoli del patto di stabilità sarebbe allargato a tutte le Regioni titolari di risorse imputabili alle fonti contemplate dal comma 1 dell'art. 5-bis del decreto-legge, a condizione che siano rispettate le modalità fissate dal decreto ministeriale previsto dal comma 2 dello stesso articolo. Secondo il Presidente del Consiglio, per effetto di quanto disposto dal predetto art. 32, comma 4, lettera n), della legge di stabilità per il 2012, la questione dovrebbe ritenersi superata.

2. - Alla luce delle richiamate argomentazioni va preliminarmente disposta la riunione dei tre ricorsi, attesa la loro connessione oggettiva e la sostanziale coincidenza delle censure prospettate, al fine di un'unica pronunzia.

3. - Ancora in via preliminare, deve essere valutata l'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'invocato parametro di cui all'art. 119 Cost.

L'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), prevede che «Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge». L'art. 32 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), prevede che «la questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall'atto invasa la sfera della competenza assegnata alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi costituzionali». L'art. 127, secondo comma, Cost. statuisce che «la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale».

Alla luce delle suddette disposizioni devono essere scrutinate le censure mosse dalle ricorrenti alla disposizione in esame: dal richiamato quadro normativo si ricava come la loro legittimazione a ricorrere sia strettamente ancorata alla finalità di salvaguardia della suddivisione competenziale delineata dalla Costituzione. Nel caso in esame, la sfera



di competenza invasa non è precisata con riferimento al riparto operato dall'art. 117 Cost., ma viene lamentata la compressione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., la quale ridonderebbe sull'esercizio delle competenze regionali.

Da ciò consegue che in tale contesto debba essere anche verificata la sussistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale consistente in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso. Infatti, con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 119 Cost., questa Corte ha già avuto modo di negare la sussistenza di «una astratta idoneità della disciplina in contestazione ad influire sull'autonomia finanziaria delle Regioni» (sentenza n. 216 del 2008). In quella occasione, peraltro, la questione, dichiarata inammissibile, ineriva ad un intervento «effettuato con oneri a carico della fiscalità generale, sicché la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe» - stante l'assenza di un fondo sanitario nazionale destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria - «la redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni» (sentenza n. 216 del 2008).

Diversamente dal precedente, nel caso in esame le Regioni ricorrenti, pur non richiamando l'invasione specifica di alcuna delle competenze di cui all'art. 117 Cost., lamentano il concreto pregiudizio della compressione delle risorse destinate all'esercizio delle proprie funzioni e la sua non conformità ai precetti dell'art. 119 Cost.

Ciò in conseguenza dei riflessi applicativi della norma impugnata, che comportano sia la conservazione cautelativa, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale, della provvista finanziaria a carico delle Regioni contribuenti, sia la sottrazione delle somme compensative, una volta entrato a regime il decreto stesso.

Può quindi concludersi che le questioni sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. devono ritenersi ammissibili, in quanto collegano la lesione competenziale al parametro costituzionale invocato (così, sentenza n. 216 del 2008).

4. - Le questioni relative all'art. 5-bis del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 119 Cost. sono fondate nei termini di seguito precisati.

Le ricorrenti denunciano la lesione che la norma arrecherebbe alle loro prerogative, con specifico riguardo all'autonomia finanziaria, poiché la disposizione impugnata comporterebbe un aggravio del proprio bilancio ed una conseguente rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità.

L'assunto è effettivamente confermato, sia dalla clausola di invarianza complessiva dei tetti di spesa prescritta dalla suddetta disposizione, sia dalla considerazione che tale clausola può essere rispettata solamente se si ridistribuiscono tali «maggiori oneri» tra lo Stato e le «restanti regioni». Ne deriva in tal modo una concreta incisione della sfera di autonomia finanziaria di queste ultime.

Non sono in proposito pertinenti le eccezioni sollevate dall'Avvocatura dello Stato, la quale invoca l'emanando decreto del Ministro dell'economia, da un lato, come risolutivo ai fini di un'equa distribuzione del sacrificio e, dall'altro, come temporalmente preclusivo dell'attualità del pregiudizio. Infatti, l'art. 5-bis, comma 1, rimette al suddetto decreto, previsto dal comma 2, la fissazione delle condizioni, dei limiti finanziari per la sua attuazione e delle modalità di attribuzione dei relativi maggiori oneri allo Stato ed alle restanti Regioni.

La norma, tuttavia, precisa che il decreto deve garantire il rispetto dei tetti complessivi stabiliti dalla legge per il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento da parte dello Stato e delle Regioni. Dunque, l'eventuale adozione del decreto non sarebbe comunque risolutiva né della questione inerente al mancato rispetto dei principi in tema di perequazione contenuti nell'art. 119 Cost. e nelle successive norme di attuazione, né di quella posta in ordine al pregiudizio finanziario derivante dall'accantonamento e dalla utilizzazione per scopi solidaristici delle quote a carico delle Regioni stesse. Infatti, l'adozione del decreto - in qualsiasi modo articolata - non impedirebbe la lesione poiché, sebbene sia prevista l'intesa con la Conferenza unificata, questa sarebbe in ogni caso chiamata dallo Stato a raggiungere l'accordo su uno schema di decreto il quale, in conformità al dispositivo dell'art. 5-bis, dovrebbe comunque contenere una proposta di ripartizione dei maggiori oneri in capo allo Stato medesimo ed alle Regioni. In proposito, il dettato normativo, se da un canto rimette al decreto la fissazione delle condizioni e dei limiti finanziari per accedere al beneficio della deroga, dall'altro sottopone questi elementi alla clausola di invarianza dei tetti complessivi del concorso dello Stato e delle Regioni. Ne deriva che il meccanismo normativamente tratteggiato comporterà comunque maggiori oneri e che tali oneri graveranno sia sullo Stato che sugli enti territoriali ricorrenti.

Anche la mancata adozione del decreto non sarebbe risolutiva. Infatti, l'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) - il quale contiene regole specificative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost. - prevede, in relazione ai nuovi o maggiori oneri finanziari del tipo di quelli indotti dall'impugnato art. 5-bis, che lo Stato deve adottare provvedimenti di immediata salvaguardia (combinato disposto dei commi 1 e 12) per la compensazione degli effetti correlati ai nuovi oneri («In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere



e la relativa copertura»). Nel caso di specie essi non possono che coincidere con la conseguente riduzione delle autorizzazioni di spesa afferenti alle ordinarie relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, interessate passivamente al meccanismo solidale. Infatti, la clausola di salvaguardia di cui al comma 12 viene definita dal legislatore come «effettiva e automatica», comportando, conseguentemente, il cautelare accantonamento delle risorse non appena entrata in vigore la norma che dispone le maggiori spese.

Peraltro, con riguardo alla mancata adozione del decreto, questa Corte ha avuto modo di ribadire - in analoga occasione - che «tale circostanza non è tuttavia idonea a determinare una sopravvenuta carenza di interesse all'impugnativa da parte della Regione ricorrente. Difatti, in assenza dell'abrogazione delle norme impugnate e, dunque, in costanza della loro perdurante vigenza, permane l'autorizzazione in capo allo Stato ad attivare tale prerogativa in base ai contenuti e secondo i meccanismi previsti dalla disciplina sottoposta attualmente a scrutinio e della quale la Regione lamenta, appunto, l'invasività» (sentenza n. 451 del 2006).

L'analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta dunque a concludere che essa non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. È proprio questa «chiamata in solidarietà», lamentata dalle ricorrenti, che rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5-bis, gravando dei correlati oneri non solo lo Stato ma anche le altre Regioni.

Simili forme di ausilio non trovano fondamento, né nell'art. 119 Cost., né nella legge n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi 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) e n. 88 del 2011.

La disposizione impugnata non è comunque riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato.

Questa Corte ha avuto occasione di affermare che «gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenza n. 284 del 2009). Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione «verticale» effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce certamente - allo stato della legislazione - che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente da questa Corte (sentenze n. 71 del 2012, n. 284 e n. 107 del 2009, n. 216 del 2008, n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004).

Mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile.

5. - Lo scrutinio di costituzionalità attrae inevitabilmente anche l'art. 32, comma 4, lettera n), della legge n. 183 del 2011, il quale, pur non essendo stato impugnato, conferma e rafforza il meccanismo previsto dall'art. 5-bis attraverso l'estensione a tutte le Regioni della facoltà originariamente limitata a quelle contemporaneamente ricomprese nell'«obiettivo convergenza» e nel «piano nazionale per il sud», con conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà. In considerazione dell'inscindibile connessione funzionale esistente tra la norma impugnata e quella sopravvenuta, che ne riproduce ed amplifica gli aspetti già censurati, l'illegittimità costituzionale della prima deve essere estesa in via consequenziale alla seconda, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953 (*ex plurimis*, sentenza n. 131 del 2012).

6. - Restano assorbite le altre questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 5 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis del decreto legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011;

2) dichiara in via consequenziale - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera n), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 luglio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

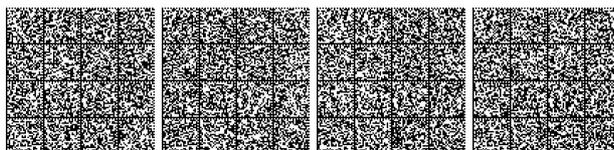
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 luglio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120176



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 135

Ordinanza del 21 settembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale della Campania sul ricorso proposto da De Filippo Andrea contro regione Campania, Commissario straordinario dell'IACP (Istituto autonomo Case Popolari) di Caserta e Melone Vincenzo.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Campania - Previsione dello scioglimento dei consigli di amministrazione degli Istituti autonomi case popolari e della nomina, con provvedimento del Presidente della Giunta regionale, per ciascuno degli IACP della Regione Campania di un commissario straordinario, che si avvale di più subcommissari - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della irragionevolezza della disparità di trattamento - Violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e del servizio esclusivo alla Nazione dei pubblici dipendenti.

- Legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16, art. 19, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 98.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 3165 del 2011, proposto da: Andrea De Filippo, rappresentato e difeso dall'avv. Pasquale Marotta, con domicilio in Napoli, presso la Segreteria T.A.R.;

Contro Regione Campania in Persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Chianese, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Regionale in Napoli, via S. Lucia, n. 81; Commissario Straordinario dell'I.A.C.P. Istituto Autonomo Case Popolari di Caserta, rappresentato e difeso dall'avv. Umberto Gentile, con domicilio eletto presso Andrea Abbamonte in Napoli, via Melisurgo, n. 4;

Nei confronti di Vincenzo Melone, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo Capasso, con domicilio eletto presso Benito Aleni in Napoli, corso Vittorio Emanuele, 115;

Per l'annullamento della nota prot. n. US 2132/Pres. dell'8 aprile 2011, a firma del sig. Reccia, Presidente uscente dell'IACP della provincia di Caserta, emessa in attuazione della L.R. n. 16/2010;

Del Decreto del Presidente della G.R. n. 94 del 27 aprile 2011 avente ad oggetto la nomina del Commissario Straordinario dell'I.A.C.P. di Caserta; e di ogni altro atto connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e del Commissario Straordinario dell'I.A.C.P. Istituto Autonomo Case Popolari di Caserta e di Vincenzo Melone;

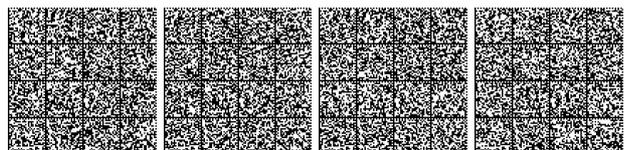
Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 settembre 2011 il dott. Michele Buonauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Giova premettere in punto di fatto quanto segue:

l'ex Presidente della Provincia di Caserta, con decreto n. 64 del 24/9/2008, designava i rappresentanti della Provincia di Caserta in seno al Consiglio di amministrazione dell'Istituto autonomo case popolari e tra questi il ricorrente;

a seguito delle dimissioni del Presidente della Provincia di Caserta, tali nomine venivano confermate del Commissario straordinario dell'Ente;

sennonché la Regione non provvedeva al completamento dell'*iter* secondo quanto previsto dall'art. 6 della legge n. 865 del 1971;



solo a seguito della sentenza n. 1193 del 2010 resa dalla Iª Sezione di questo Tribunale amministrativo regionale, di accoglimento del ricorso sul silenzio-inadempimento e di condanna della Regione a concludere il procedimento di nomina del Presidente e dei componenti del Consiglio di amministrazione dell'IACP di Caserta, con decreto del Presidente della Regione n. 49 del 12 marzo 2010 il ricorrente era nominato componente del C.d.a.suddetto;

successivamente è intervenuta a legge regionale n. 16 del 7 dicembre 2010 il cui art. 19 comma 4, dispone lo scioglimento con effetto immediato dei consigli di amministrazione di tutti gli Istituti per le case popolari della Campania e la nomina di commissari per ciascuno di essi.

in attuazione di tale disposizione il Presidente della Regione Campania, preso atto dello scioglimento del c.d.a. dell'IACP di Caserta, ha nominato un commissario straordinario con il decreto 27 aprile 2011 n. 94, oggetto di impugnativa nel presente giudizio.

Il summenzionato comma 4 dell'art. 19 l.r. n.16 del 2010 appare costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 97, 98 e 24 della Costituzione.

Si osserva in punto di rilevanza che:

l'atto amministrativo di nomina del commissario straordinario si basa sulla disposizione di legge censurata, onde la deliberazione, anche in sede cautelare, non può prescindere dall'applicazione del testo normativo sospetto di incostituzionalità;

l'evocato procedimento di revoca in autotutela del decreto del Presidente della Regione n. 49 del 12 marzo 2010 si è concluso con l'archiviazione dello stesso ad opera del d.P.G.R. n. 119 del 6 giugno 2011, onde l'eccezione di carenza di interesse alla decisione non è meritevole di positivo apprezzamento;

il ricorso incidentale non sembra, ad un primo esame, dirimente, poiché la disposizione evocata di cui all'art. 6, comma 8, della legge regionale n. 865 del 1971 - che collega la durata in carica dei consiglieri degli I.a.c.p. nominati dalla Provincia a quello degli organi che li hanno eletti - non può trovare applicazione nella specie, tenuto conto che la nomina è avvenuta, per effetto della su citata sentenza di questo Tribunale, nel marzo 2010, quando il consiglio provinciale proponente era già stato sciolto con d. P.R. 15 aprile 2009 pubblicato in *G.U.* n. 100 del 2 maggio 2009 e la relativa designazione era stata confermata dal commissario straordinario della disciolta Provincia.

Ritenuto in punto di non manifesta infondatezza, che la normativa regionale censurata si pone in palese contrasto con i principi enunciati dalla Corte Costituzionale in materia di spoils system.

Vale precisare che l'univoco tenore letterale della disposizione scrutinata rende impossibile accedere ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile atteso che l'effetto di scioglimento dei c.d.a. degli I.a.c.p. è previsto direttamente dalla norma regionale, che testualmente dispone: «A seguito della situazione gestionale relativa agli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Campania, è disposto lo scioglimento, con effetto immediato, dei consigli di amministrazione. Il Presidente della Giunta regionale, con proprio provvedimento, nomina per ciascuno degli IACP della regione Campania, un commissario straordinario il quale si avvale di più subcommissari. I commissari restano in carica per un periodo massimo di diciotto mesi a decorrere dalla data di nomina».

Al riguardo, la Corte costituzionale (sent. 16 giugno 2006, n. 233), ha rilevato che per gli incarichi dirigenziali non "apicali" ed in considerazione delle leggi di riforma della p.a. - che hanno disegnato un nuovo modulo d'azione che misura il rispetto del canone dell'efficienza alla luce dei risultati che il dirigente deve perseguire, nel rispetto degli indirizzi posti dal vertice politico -contrastano con gli artt. 97 e 98 della Costituzione meccanismi di cessazione automatica e generalizzata degli incarichi dirigenziali, in quanto la revoca delle funzioni legittimamente conferite ai dirigenti può essere conseguenza soltanto di un'accertata responsabilità, all'esito di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterni le ragioni per le quali ritiene di non consentire la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista e, dall'altro, sia assicurata al dirigente la possibilità di far valere il diritto di difesa, nel rispetto dei principi del giusto procedimento (Corte costituzionale 23 marzo 2007 nn. 103 e 104) e del legittimo affidamento ai sensi dell'art. 3 della Carta (Corte costituzionale 5 febbraio 2010 n. 34).

La portata del principio è stata poi ulteriormente rafforzata da un successivo intervento del giudice costituzionale, secondo cui la necessità di porre limiti e garanzie al potere dell'amministrazione di risolvere il rapporto di natura dirigenziale non va circoscritta all'interesse del soggetto da rimuovere, ma si pone anche e soprattutto a presidio di più generali interessi collettivi, trovandosi al cospetto di una violazione dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione, pregiudizio non rimoscibile nemmeno mediante la previsione di un ristoro economico da riconoscersi al titolare dell'incarico (Corte costituzionale 24 ottobre 2008 n. 351).

Di recente, è stato dalla Corte ribadito anche che il principio è posto anche a tutela di esigenze di continuità dell'azione amministrativa e che i limiti e le garanzie che si esigono riguardano anche incarichi conferiti a persone estranee all'amministrazione conferente (Corte costituzionale 5 marzo 2010 n. 81 e Corte costituzionale 11 aprile 2011, n. 124).



Vale per completezza aggiungere che, nonostante nella specie non si sia in presenza di un meccanismo di spoils system dirigenziale in senso stretto, poiché non vi è (solo) un avvicendamento dei titolari della carica apicale ma il commissariamento dell'ente, l'effetto perseguito e ottenuto dal legislatore regionale, anche se mediato, è assolutamente equivalente, onde risultano perfettamente pertinenti ed attinenti i principi espressi dalla Corte costituzionale ed in questa sede sinteticamente richiamati.

Non va trascurato che nel medesimo arco di tempo il Consiglio regionale, modificando l'art. 1, comma 72 della legge regionale 21 gennaio 2010 n. 2 (secondo cui i componenti del Co.Re.Com. sarebbero durati in carica per , cinque anni dalla loro elezione), ha emanato la legge regionale 20 luglio 2010 n. 7 che, all'art. 1, quarto comma, stabilisce che le parole "cinque anni dalla loro elezione" sono sostituite dalla locuzione "l'intera legislatura". La stessa legge, all'art. 1, sesto comma, stabilisce altresì che "a partire dalla nona legislatura tutte le nomine, le proposte o le designazioni a pubblici incarichi di competenza del Consiglio regionale ai sensi della legge regionale n.17/1996 decadono decorsi novanta giorni dalla data di proclamazione degli eletti. Il Presidente del Consiglio regionale provvede obbligatoriamente, per tempo, agli adempimenti per garantire continuità amministrativa attraverso la predisposizione dei relativi avvisi".

La contestualità degli interventi legislativi, entrambi orientati a caducare le nomine effettuate dalla Amministrazione precedente (cfr: Tar Campania, Napoli, I, sent. n. 1804 del 2011), avvalorata l'idea di un unico complessivo disegno volto a realizzare, sia pure con forme e procedure eterogenee, il medesimo obiettivo di sostituire tout court coloro che avevano ricevuto un incarico onorario sotto la precedente consiliatura.

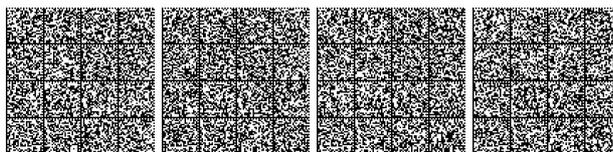
Ed invero, per un corretto approccio ai denunciati profili di incostituzionalità, deve specificarsi che il conferimento delle funzioni di consigliere di amministratore (e di commissario straordinario) non dà luogo alla costituzione di un rapporto che possa essere omologato a quello di pubblico impiego, segnatamente di tipo dirigenziale, con applicazione di tutte le previsioni e garanzie peculiari a detta posizione di *status*. Si versa a fronte di un incarico che va, invece, qualificato come onorario. Con esso è conferito un *'munus'* straordinario che comprende specifici poteri gestori per il fine di interesse pubblico inerente alla conservazione del patrimonio produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività di competenza.

Su questa base, il conferimento dell'incarico implica una scelta ampiamente discrezionale da parte dell'Autorità a ciò competente — salvo i limiti di legge e di regolamento sui requisiti di professionalità e di onorabilità di, volta in volta stabiliti - e non soggiace alla regola del concorso, che è peculiare alla costituzione impersonale e non *'intuitu personae'* del rapporto di pubblico impiego.

Orbene, anche se nel caso in esame la decadenza non opera ad personam, tuttavia lo scioglimento dell'organo e l'intervento commissariale in base al solo dato obiettivo del mutamento degli organi politici di vertice rappresenta una misura latamente sanzionatoria slegata da qualsiasi valutazione dell'attività svolta dai singoli consigli di amministrazione e da un'organica revisione del numero complessivo dei funzionari adibiti a detti compiti. Pertanto, anche se può ventilarsi la tesi di una operazione finalizzata all'abbattimento degli oneri di spesa per i compensi professionali, l'intervento del legislatore non si indirizza verso un complessivo riassetto organizzativo degli I.A.C.P., ma per il tramite del commissariamento realizza sia pure in via mediata una automatica incisione sugli incarichi conferiti dalla compagine politica precedente, tant'è che la norma prevede che i commissari si avvalgono di sub commissari (senza dunque una reale economia di spesa) e che essi durino in carica per il periodo necessario alla nomina dei nuovi consigli di amministrazione. Pertanto anche laddove non si ritenesse una perfetta identità di fattispecie con le ipotesi di spoils system già caducate dalla Corte costituzionale con le pronunzie citate, non è seriamente discutibile l'identità di *ratio* sottesa alla disposizione scrutinata, di modo che i principi in quella sede espressi possono trovare piana applicazione.

In ogni caso non può sottacersi un ulteriore profilo di illegittimità della norma, derivante dalla natura evidentemente provvedimentale del precepto normativo.

Al riguardo, va ricordato che non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto. Tuttavia, come ribadito da un orientamento consolidato della Corte costituzionale (cfr., fra le altre, sentenze n. 94 e 137 del 2009 e n. 267 del 2007), queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione di giudizi in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà (sentenze n. 143 del 1989 n. 346 del 1991 e n. 492 del 1995). In questa prospettiva, la norma-provvedimento impugnata sembra in palese contrasto con gli artt. 3, 97 e 24 Cost., nella misura in cui si limita ad menzionare una generica e generalizzata "situazione gestionale relativa agli Istituti Autonomi Case Popolari" quale supporto motivazionale a sostegno del commissariamento, con conseguente mancata osservanza dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza nel suo significato di parità di trattamento, di efficienza e continuità dell'azione amministrativa, di contraddittorio e



responsabilità del funzionario pubblico e di elusione del diritto di tutela giurisdizionale, menomata dalla natura legislativa dello strumento utilizzato.

Sulla base delle suesposte considerazioni gli atti del giudizio devono essere rimessi alla Corte costituzionale e il giudizio sospeso.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima) - dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso n. 3165 del 2011 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge regionale Campania n. 16 del 7 dicembre 2010, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 3, 24, 97 e 98 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

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

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 14 settembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: GUIDA

L'estensore: BUONAURO

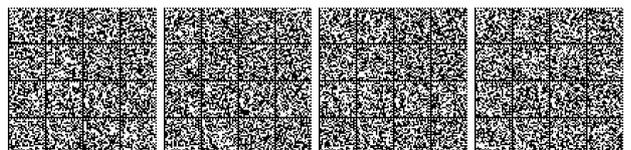
12C0248

N. 136

Ordinanza del 26 settembre 2011 emessa dal Consiglio di Stato sui ricorsi riuniti proposti da Consorzio di bonifica Terre d'Apulia contro Impresa Lalli srl

Consorzi - Consorzi di bonifica - Norme della Regione Puglia - Previsione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2003, che le assegnazioni di fondi in favore dei consorzi di bonifica ai sensi dell'art. 16 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni ed integrazioni non sono soggette ad esecuzione forzata, purché vengano destinate specificamente: al pagamento delle retribuzioni del personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; al pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; all'espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai consorzi - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento di situazioni omogenee e dell'irragionevolezza - Lesione del diritto di azione e difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento processuale.

- Legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41, 98, commi primo e secondo, e 117, comma secondo, lett. l).



IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7523 del 2006, proposto dal Consorzio di Bonifica Terre D'Apulia, con sede in Bari, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Panizzolo, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

Contro Impresa Lalli s.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Grieco, con domicilio eletto presso Antonio Grieco in Roma, via Piemonte, 19; sul ricorso numero di registro generale 7524 del 2006, proposto dal Consorzio di Bonifica Terre D'Apulia, con sede in Bari, rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Panizzolo, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, n. 2;

Contro Impresa Lalli s.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Grieco, con domicilio eletto presso Antonio Grieco in Roma, via Piemonte, 19.

Per la riforma

Quanto al ricorso n. 7523 del 2006:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, Sezione III, n. 2332/2006, resa tra le parti, concernente pagamento di somme a titolo di sorte capitale per revisione prezzi.

Quanto al ricorso n. 7524 del 2006:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Puglia - Bari, Sezione III, n. 2333/2006, resa tra le parti, concernente pagamento di somme.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2011 il Cons. Claudio Contessa.

Nessuno è presente per le parti.

Il Consorzio di bonifica Terre d'Apulia, ente pubblico con sede in Bari espone che, con sentenza in data 26 giugno 2003, n. 1407, il Tribunale civile di Bari lo aveva condannato al pagamento nei confronti dell'Impresa Lalli s.r.l. della somma di euro 467.835,24 dovute in relazione a un contratto di appalto.

Riferisce, ancora, che con sentenza in data 7 giugno 2005, n. 321, il Tribunale civile di Bari lo aveva condannato al pagamento nei confronti della medesima impresa dell'ulteriore somma di euro 428.903,41 dovute in relazione a un altro contratto di appalto.

A seguito del passaggio in giudicato di queste sentenze, la società creditrice ricorse al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia per ottenere l'ottemperanza al giudicato, lamentando il mancato pagamento delle somme dovute, che era motivato da parte del Consorzio con la giuridica impossibilità di provvedervi.

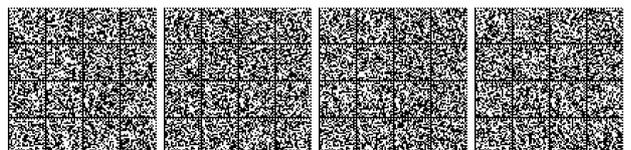
Nel corso dei giudizi, il Consorzio eccepiva l'improcedibilità dei ricorsi in ragione della situazione strutturalmente deficitaria in cui versava (e versa tuttora), tale da determinare l'impossibilità in fatto e in diritto a rispettare la condanna del giudice civile.

In particolare, il Consorzio osservava:

che l'art. 16, comma 4, della l.r. Puglia 7 marzo 2001, n. 4 aveva disposto l'annullamento *ex lege* delle iscrizioni a ruolo operate dai consorzi di bonifica in relazione ai contributi obbligatori loro dovuti per alcune recenti annualità, così determinando una grave difficoltà finanziaria per il Consorzio medesimo;

che, nonostante l'intervento della Regione Puglia (che aveva stanziato interventi straordinari per consentire al Consorzio di far fronte alle spese di funzionamento), la situazione finanziaria dell'ente non era sostanzialmente migliorata e non consentiva di far fronte agli oneri derivanti dalle sentenze di condanna;

che l'art. 1, comma 1, della l.r. Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (recante «disposizioni urgenti in materia di consorzi di bonifica e di personale forestale») aveva stabilito che «a decorrere dall'esercizio finanziario 2003, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica [...] non sono soggette a esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile d'ufficio dal giudice, purché vengano specificamente destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti



obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi», vale a dire alla copertura di spese essenziali dell'ente;

che, in particolare, il Consorzio di bonifica aveva adottato il 17 novembre 2005 e il 29 marzo 2006 due delibere commissariali, con cui era stata dichiarata l'impignorabilità di importi pari (rispettivamente) a 10.054.334,64 e 3.273.101,14 euro, e che il Consorzio stesso non disponeva di altre entrate per far fronte alla spesa corrente (sul punto non vi è contestazione fra le parti);

che, nel corso del 2006, la Giunta regionale della Puglia aveva presentato un disegno di legge regionale recante «nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica», per consentire ai consorzi in questione di procedere al risanamento finanziario anche mediante appositi mutui con ammortamento per capitale e interessi a carico della Regione Puglia. Nondimeno quel disegno di legge regionale non fu approvato e un successivo disegno di legge di analogo contenuto, presentato dalla Giunta regionale nel gennaio del 2010 (d.d.l. n. 03/2010), non è stato a sua volta approvato.

Con le sentenze nn. 2332/2006 e 2333/2006 oggetto del presente appello, il Tribunale amministrativo per la Puglia (Bari) accoglieva i ricorsi per ottemperanza proposti dalla società creditrice e, per l'effetto:

dichiarava l'obbligo del Consorzio di ottemperare al giudicato formatosi sulla sentenza del Tribunale civile di Bari;

affermava che non ostacola l'azione esecutiva dinanzi al giudice amministrativo la circostanza che l'ente abbia individuato e determinato le somme impignorabili per avere le medesime (asseritamente) le destinazioni stabilite da apposita legge regionale. Infatti è propria del giudizio di ottemperanza la possibilità di domandare i provvedimenti necessari a concretizzare la statuizione principale, contemplante un obbligo fungibile di dare (provvedimenti che sono preclusi al giudice ordinario ed estranei al contenuto ed agli effetti del suo tipo di sentenza);

assegnava un breve termine per procedere all'adempimento, in mancanza del quale i richiamati obblighi sarebbero stati adempiuti in via sostitutiva da un Commissario *ad acta* che veniva contestualmente nominato.

La sentenza veniva appellata dal Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia, che ne chiedeva la riforma articolando un unico motivo di doglianza («Nullità per violazione dell'art. 1, L.R. Puglia n. 23 del 10.10.2003 - Violazione dei principi generali in materia di giudizio di ottemperanza - Difetto di motivazione»).

Secondo l'appellante Consorzio, la sentenza ha omesso di valutare adeguatamente, ai fini del decidere, la previsione di cui all'art. 1 l.r. Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, che aveva sancito l'impossibilità di procedere ad esecuzione forzata in relazione alle assegnazioni di fondi spettanti ai consorzi di bonifica, a pena di nullità rilevabile d'ufficio dal giudice. Si sarebbe invece dovuto prendere atto dell'impossibilità giuridica e fattuale per l'ente di provvedere al pagamento delle somme di cui alla sentenza di condanna, considerando:

che la legge regionale aveva reso indisponibili ai fini dell'estinzione del debito le assegnazioni di fondi regionali;

che il Consorzio non dispone di ulteriori entrate da destinare alla spesa corrente, se non quelle rese indisponibili dall'art. 1 della l.r. n. 23 del 2003;

che la richiamata disposizione esprime una ponderata scelta volta a conferire prevalenza all'interesse economico-patrimoniale dell'ente pubblico rispetto al concomitante interesse dei creditori privati.

In definitiva, per l'appellante il Tribunale amministrativo avrebbe dovuto rilevare che, quando una disposizione primaria non consente al creditore dell'amministrazione di agire in giudizio con le ordinarie azioni esecutive, lo stesso non può neppure ricorrere con giudizio di ottemperanza, stante il pacifico carattere di concorrenza fra i due strumenti per il caso di condanna dell'amministrazione al pagamento di somme di denaro.

Si costituiva in giudizio l'impresa Lalli s.r.l. la quale concludeva nel senso della reiezione del gravame.

In particolare, l'impresa Lalli osservava:

che le delibere commissariali con cui era stata dichiarata l'impignorabilità di alcune somme di spettanza del Consorzio appellante non spiegava effetti in relazione al periodo in cui era sorto e divenuto esigibile il credito;

che comunque, per consolidato orientamento giurisprudenziale, la carenza di fondi in bilancio o - in genere - le difficoltà finanziarie dell'ente debitore non costituiscono una legittima causa di impedimento dell'esecuzione del giudicato, dovendo comunque l'amministrazione porre in essere tutte le iniziative necessarie per procedere al tempestivo pagamento di quanto dovuto.

Con ordinanza n. 4867/06 (resa all'esito della camera di consiglio del 19 settembre 2006) questa Sezione del Consiglio di Stato respingeva l'istanza di sospensione cautelare degli effetti della pronuncia oggetto di impugnativa



«[apparendo] condivisibile quanto osservato in linea di diritto dalla sentenza impugnata, non potendo, in ogni modo, ritenersi che la legge regionale possa eccettuare alle leggi generali sulla tutela giurisdizionale dei diritti».

All'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2011 i ricorsi venivano trattenuti in decisione.

Motivi della decisione

1. Giunge alla decisione l'appello dell'ente pubblico Consorzio di Bonifica Terre D'Apulia, con sede in Bari avverso le sentenze nn. 2332/2006 e 2333/2006 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con cui è stato accolto il ricorso in ottemperanza proposto dall'impresa Lalli s.r.l. al fine di ottenere la corretta esecuzione delle sentenze del Tribunale civile di Bari che aveva condannato il Consorzio al pagamento (rispettivamente) delle somme di € 467.835,24 e di euro 428.903,41.

2. In primo luogo, va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe (nn. 7523/2006 e 7524/2006), sussistendo evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva (art. 7 Cod.proc.amm.).

3. Il Collegio ritiene che, alla luce dell'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che appare non manifestamente infondata, dell'art. 1 («Disposizioni in materia di Consorzi di bonifica») della legge regionale della Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 - Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale, nella parte in cui esclude dall'esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale della Puglia 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni, purché specificatamente destinate a: *a)* pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; *b)* pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; *c)* espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi.

Tale norma di deroga ai principi ordinari circa la responsabilità patrimoniale appare infatti in contrasto con gli articoli 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, 41, 98 primo e secondo comma, e 117, secondo comma, lettera *l)* della Costituzione.

4. Circa la rilevanza della questione di legittimità costituzionale al fine della definizione del presente giudizio, si osserva quanto segue.

4.1. In primo luogo, le sentenze impugnate appaiono erranee in punto di diritto. Invero non pare sufficiente per sancire l'eseguibilità delle pronunce di condanna oggetto di ottemperanza, l'affermazione della sentenza medesima per cui grava comunque in capo all'ente pubblico debitore l'onere di adottare «ulteriori provvedimenti necessari [...] a rendere concreto il contenuto della statuizione principale». Né, in punto di esecuzione della pretesa patrimoniale di cui al giudicato, è dato distinguere al giudice, nel silenzio della legge regionale, tra processo di esecuzione civile e giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, quest'ultimo presentandosi anch'esso, *in parte qua*, come procedimento di esecuzione forzata.

L'assunto delle sentenze impugnate invero disapplica, in contrasto con il principio costituzionale della soggezione del giudice alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) - principio che concerne anche le leggi regionali -, la norma primaria di cui all'art. 1 in questione, e perciò non può essere condivisa. È ufficio inderogabile del giudice, in forza del principio di legalità che permea l'ordinamento e in particolare la funzione giurisdizionale, giudicare *secundum legem* e non *de legibus*; dare attuazione alle leggi, quand'anche leggi regionali, e non già deciderne discrezionalmente l'applicazione, assumendosi senza titolo un potere dispositivo che l'ordinamento costituzionale gli preclude.

L'art. 1 l.r. Puglia n. 23 del 2003 va dunque qui applicato. Il suo univoco enunciato conduce senz'altro a ritenere erroneo l'assunto del primo giudice, e per conseguenza a constatare che quel disposto normativo è ostativo all'esecuzione forzata domandata, seppure nelle forme del giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo.

Non solo; al riguardo, nel merito dell'appello è fondata l'eccezione del Consorzio appellante per cui, insieme alla ricordata disposizione di legge regionale, è lo stesso complesso di leggi regionali della Puglia in tema di entrate e in tema di spese dei Consorzi di bonifica a porre il Consorzio medesimo nell'impossibilità affrontare le spese correnti diverse da quelle di cui al medesimo art. 1 della legge regionale della Puglia n. 23 del 2003.

Va poi osservato che sul versante delle entrate regionali, l'art. 16 (Disposizioni per il contenimento della spesa dei Consorzi di bonifica), comma 4, della legge regionale della Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), intervenendo direttamente ne



procedimenti esecutivi, aveva disposto l'annullamento delle iscrizioni a ruolo operate dai Consorzi nei confronti dei soggetti tenuti all'ordinaria contribuzione.

La Corte costituzionale, con sentenza 16 giugno 2006, n. 234, dichiarò l'illegittimità costituzionale della medesima disposizione nella parte in cui non aveva previsto la ripetibilità delle somme pagate entro la data di entrata in vigore della stessa legge regionale n. 4 del 2003, in base alle cartelle esattoriali relative ai contributi in favore dei consorzi di bonifica per le annualità 2000, 2001, 2002.

Tale circostanza ha contribuito a determinare un deterioramento dei saldi di bilancio del Consorzio appellante sotto il versante dell'entrata. Sotto il versante delle uscite, poi, l'art. 1 della l.r. n. 23 del 2003, restringendo la garanzia patrimoniale, ha di fatto imposto ai Consorzi di bonifica un limite all'adempimento di obbligazioni diverse da quelle espressamente indicate dal medesimo articolo (pagamento delle retribuzioni al personale, pagamento delle rate dei mutui in scadenza e espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti).

Il Consorzio appellante ha qui osservato (con asserzione non contestata dalla società appellata) che gli stanziamenti di somme in suo favore disposti dalla Regione Puglia si limitano, in termini quantitativi, a coprire il fabbisogno relativo a queste richiamate finalità vincolate, senza che residuino disponibilità ulteriori per l'adempimento di diverse obbligazioni.

Così, il Consorzio appellante ha affermato (con asserzione parimenti non contestata da dall'appellata) di non disporre di altre entrate per far fronte alle spese correnti.

Per le richiamate ragioni, non può essere accolta l'eccezione dell'impresa Lalli s.r.l., secondo cui le delibere commissariali in atti (n. 57 del 17 novembre 2005 e n. 77 del 29 marzo 2006) non sono idonee, in ragione del periodo temporale dalle stesse coperto, a comprovare la permanenza del regime di impignorabilità delle somme destinabili al soddisfacimento delle pretese creditorie.

Il Collegio osserva, inoltre, che la non approvazione di disegni di legge regionale in tema di riordino dei consorzi di bonifica (nel 2006 prima, nel 2010 poi) ha comportato l'impossibilità di utilizzare ulteriori e diversi strumenti per far fronte alle posizioni debitorie dei Consorzi di bonifica (come ad esempio l'accensione di mutui con oneri a carico della Regione).

In definitiva, il Collegio - diversamente dal giudice di primo grado - osserva che, alla luce del quadro descritto, l'art. 1 della legge regionale n. 23 del 2003 costituisce un ostacolo nei fatti insormontabile al soddisfacimento dei crediti dell'impresa società appellata e che - conseguentemente - il giudizio *a quo* non può essere definito se non previa risoluzione della questione relativa alla legittimità costituzionale della disposizione in questione.

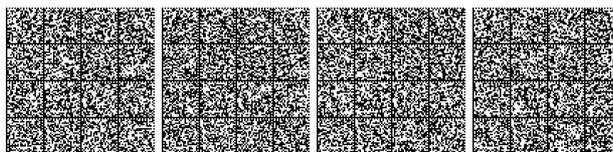
5. Nondimeno, proprio in questa prospettiva, è rilevante che l'art. 1 l.r. Puglia n. 23 del 2003, sottraendo all'esecuzione forzata da parte di terzi alcune dotazioni finanziarie di origine regionale, la cui destinazione qualifica non solo prioritaria, ma comunque intangibile (essenzialmente: spese per il personale, spese per esposizioni bancarie e obbligatorie, spese per la manutenzione degli impianti consortili):

limita, seppure la legge dello Stato nulla preveda al riguardo, la latitudine della responsabilità patrimoniale dell'ente, di cui all'art. 2740 Cod. civ., secondo cui «Il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri. // Le limitazioni della responsabilità non sono ammesse se non nei casi stabiliti dalla legge»: dove per legge si deve intendere, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., la sola legge dello Stato;

sottrae, e irrevocabilmente, le relative somme alla garanzia patrimoniale per obbligazioni che nascono da altri titoli, seppure la legge dello Stato nulla preveda al riguardo: così eccezionalmente introducendo per l'ente in questione, in violazione della competenza esclusiva dello Stato dell'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., un'innominata specie di debiti (tutti quelli che hanno un tipo di titolo diverso dai tre enunciati) che non è assistita dalla garanzia patrimoniale dell'art. 2740 Cod. civ.;

eccezionalmente priva i creditori della garanzia patrimoniale dei loro crediti, con ciò violando l'art. 41 Cost., che rileva per l'affidamento del contraente, cui sottrae un elemento essenziale circa la consapevolezza dell'effettività della tutela del suo credito al momento in cui, impegnando la propria libertà contrattuale, accede all'assetto dei suoi interessi mediante il regolamento contrattuale confidando nella sua realizzabilità; e che rileva per l'effettività stessa dell'autonomia contrattuale perché, rimettendo l'adempimento dell'obbligazione da contratto alla sola volontà del debitore, ed escludendo l'ultima essenziale risorsa dell'adempimento coattivo, vanifica la possibilità di realizzare coercitivamente l'impegno contrattuale e dunque elimina l'attribuzione, da parte della legge civile, di reali effetti precettivi al contratto che non rientra in quelli menzionati dalla disposizione;

eccezionalmente priva i medesimi creditori del diritto all'azione esecutiva davanti agli organi di giustizia, con ciò violando l'art. 24, primo comma, Cost., a norma del quale «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi»;



eccezionalmente priva i medesimi creditori del diritto alla difesa, con ciò violando l'art. 24, secondo comma, Cost., a norma del quale «La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento»;

sul lato del debitore: introduce, nell'ordinamento regionale pugliese, l'eccezionale figura di enti pubblici a responsabilità patrimoniale «protetta» (vale a dire, esclusa per le dette specie di debiti), con ciò violando l'art. 3 Cost. sul principio di eguaglianza, rispetto agli altri enti pubblici infraregionali e rispetto agli omologhi enti di altre Regioni;

sul lato dei creditori: introduce a contrario nell'ordinamento regionale pugliese, con il riferimento testuale alle tre categorie di debiti di cui sopra, l'eccezionale figura di crediti a protezione speciale rispetto ai restanti, con ciò violando l'art. 3 Cost. sul principio di eguaglianza;

più in particolare, introduce a contrario nell'ordinamento regionale pugliese, crediti totalmente protetti che non si riferiscono a spese di particolare rilievo sociale o pubblico, come quelli della lett. b) («pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso»), che in nulla si distinguono dai crediti per contratti di appalto, con ciò violando ulteriormente l'art. 3 Cost. sul principio di eguaglianza;

limita la capacità d'agire dell'ente e la responsabilità dei suoi amministratori, sottraendo loro la capacità di identificare secondo diligenza i debiti cui adempiere con le risorse a disposizione: con ciò violando l'art. 3 Cost. sul limite di ragionevolezza; l'art. 98, primo comma, Cost. circa l'assicurazione di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (con speciale riguardo all'assunzione di risorse esterne mediante lo strumento contrattuale; qui il contratto di appalto del cui pagamento si chiede l'esecuzione forzata); e l'art. 98, secondo comma, Cost., circa le responsabilità proprie dei funzionari degli enti pubblici in questione che qui vengono di fatto elise);

seleziona - intervenendo nella capacità d'agire dell'ente e contrastando il principio di eguaglianza in capo ai creditori - tra i rapporti debitori dell'ente imponendo per alcuni di questi (quelli testualmente indicati dalla disposizione) privilegi non previsti dalla legge dello Stato, con ciò violando sia l'art. 3 che l'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.

5.1 Più in particolare circa alcuni dei temi descritti, si osserva quanto segue.

L'art. 1 della legge regionale in questione appare violare l'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, che attribuisce all'esclusiva potestà legislativa statale le materie «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

Infatti la richiamata disposizione regionale entra in tale materia riservata allo Stato ed incide in maniera determinante ed ostativa circa la tutelabilità dei diritti e dell'ordinamento processuale, introducendo: a) una nuova ipotesi di impignorabilità *ex lege* di talune tipologie di fondi; b) una rilevante deroga ai generali principi in tema di esecuzione forzata anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche; c) un'innovativa ipotesi di nullità testuale («rilevabile anche d'ufficio dal giudice»).

La Corte costituzionale ha affermato che la disciplina di istituti quali l'impignorabilità e l'insequestrabilità attiene la materia dell'ordinamento processuale e rientra, pertanto, nell'esercizio della funzione legislativa attribuita allo Stato in via esclusiva ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione (Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 18).

Da questa sistematica discende con evidenza il sospetto di illegittimità costituzionale della disposizione dell'art. 1 in rassegna per contrasto con il richiamato precetto costituzionale (articolo 117, secondo comma, lettera l).

5.2. Ma anche a prescindere da questo - pur assorbente - profilo, la predetta disposizione di legge regionale dell'art. 1 appare altresì viziata per violazione dei principi di uguaglianza (sotto il profilo del rispetto della *par condicio*) e di ragionevolezza (sotto il profilo del divieto di assoggettare a discipline ingiustificatamente difformi situazioni sostanziali meritevoli di discipline analoghe), espressivi dell'ambito di applicazione dell'art. 3 della Costituzione.

Al riguardo, si ribadisce: a) che la disposizione regionale in questione sancisce la non sottoponibilità ad esecuzione forzata di talune assegnazioni di fondi, purché destinate a un *numerus clausus* di finalità riconducibili allo svolgimento di funzioni essenziali e insopprimibili dell'ente di riferimento; b) che l'unica *condicio iuris* richiesta ai fini dell'operatività del richiamato regime di impignorabilità è rappresentata dall'adozione di una delibera trimestrale recante la dichiarazione di impignorabilità da parte degli organi di amministrazione del Consorzio.

Il sistema in tal modo delineato sembra introdurre un'ingiustificata disparità di trattamento fra - da un lato - i creditori dei Consorzi di bonifica (nei cui confronti opera il richiamato regime di impignorabilità, non assistito da alcun ulteriore correttivo o condizione) e - dall'altro - i creditori delle aziende unità sanitarie locali e degli enti locali, per i quali (a seguito delle sentenze della Corte costituzionale nn. 285 del 1995; 69 del 1998 e 211 del 2003) vige un diverso sistema, in virtù del quale il regime di impignorabilità è condizionato all'ulteriore circostanza dell'inesistenza di pagamenti c.d. «preferenziali» (ossia, effettuati dall'ente di riferimento in assenza di un determinato ordine cronologico).



Il Collegio osserva al riguardo che i commi 1 e 2 dell'art. 1 qui in esame riprendono il contenuto essenziale (e, in larga massima, riproducono fedelmente il disposto testuale) dell'articolo 159 (norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali) d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riguardo alle previsioni di cui al comma 2.

Conseguentemente, sono conferenti le considerazioni della sentenza della Corte costituzionale 18 giugno 2003, n. 211, che (richiamando la precedente sentenza 20 marzo 1998, n. 69 resa sulle disposizioni analoghe dell'art. 113 d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77) ha tra l'altro sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000, perché l'art. 159 (come, prima l'art. 113 d.lgs. n. 77 del 1995) introduceva un'irragionevole disparità di trattamento fra - da un lato - i creditori degli enti locali (nei cui confronti operava un regime di impignorabilità soggetto all'unica condizione della previa adozione di una delibera recante la quantificazione degli importi impignorabili) e - dall'altro - i creditori delle unità sanitarie locali (nei cui confronti, a seguito della sentenza costituzionale 29 giugno 1995, n. 285, il regime di impignorabilità operava con l'ulteriore condizione che, dopo l'adozione della delibera di quantificazione, non fossero emessi «mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data di deliberazione di impegno da parte dell'ente»).

Vale rammentare che, secondo il giudizio della Corte costituzionale, in tal modo la legge aveva introdotto un'ingiustificata disparità di trattamento fra diverse categorie di creditori, accordando ai soli enti locali (nella veste di debitori) l'opportunità di opporre l'impignorabilità di somme di denaro, indipendentemente dall'osservanza di un determinato ordine cronologico nell'emissione di mandati di pagamento a titoli diversi da quelli vincolati. In tal modo, risultava altresì violato il generale canone dell'uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Su queste basi, ai fini del presente giudizio il Collegio osserva che la disposizione di legge regionale sospettabile di incostituzionalità, nel prevedere un regime di impignorabilità in tutto analogo a quello di cui all'art. 159 d.lgs. 267 del 2000 (fatto oggetto della richiamata sentenza costituzionale 18 giugno 2003, n. 211) introduce una nuova, ingiustificata ipotesi di disparità di trattamento fra - da un lato - i creditori degli enti locali e delle aziende u.s.l. (nei cui confronti opera, a seguito delle richiamate sentenze del 1995, 1998 e 2003 un comune regime di impignorabilità rafforzato *quoad tutelam* da un duplice ordine di condizioni) e - dall'altro - i creditori dei Consorzi di bonifica della Regione Puglia (nei cui confronti opera un regime di impignorabilità assai meno tutelante e in tutto analogo a quello già dichiarato costituzionalmente illegittimo - nella sua declinazione nazionale - con la sentenza n. 211 del 2003).

Discende da quanto sopra la sospettabile illegittimità costituzionale della disposizione di legge regionale in rassegna per contrasto con il richiamato precetto costituzionale (articolo 3, primo comma), cui va affiancato il sospetto di violazione dell'art. 24 secondo comma, Cost., venendo vulnerato - analogamente a quanto ritenuto da Corte cost., n. 285 del 1995 e n. 69 del 1998 - il diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento.

Per i rimanenti aspetti di contrasto con la Costituzione, vale quanto già detto.

6. In base a quanto testé esposto *sub* 4 e 5, il Collegio ritiene che il presente ricorso non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1 della legge regionale della Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (articolo rubricato «disposizioni in materia di Consorzi di bonifica») per contrasto con gli articoli 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, 41, 98 primo e secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, sussistendo i presupposti per il giudizio incidentale di legittimità costituzionale di cui all'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La questione in parola, di cui il Collegio ritiene la non manifesta infondatezza, deve pertanto essere devoluta alla Corte costituzionale, cui gli atti del presente giudizio vanno per conseguenza immediatamente trasmessi, previa sospensione del processo;

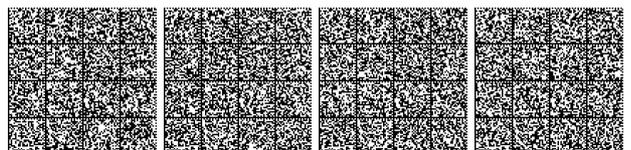
Visto l'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe,

Dichiara che il presente ricorso non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, per contrasto con gli articoli 3, primo comma; 24, primo e secondo comma, 41, 98 primo e secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione;



Dichiara la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale;

Dispone la sospensione del presente giudizio sino all'intervenuta decisione, da parte della Corte costituzionale, sulla questione di legittimità costituzionale di cui alla presente ordinanza;

Dispone che la segreteria provveda ai seguenti inadempimenti:

immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

notificazione della presente ordinanza alla Presidenza della Giunta regionale della Puglia;

comunicazione della medesima ordinanza al Presidente del Consiglio regionale della Puglia nonché alle parti costituite.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 31 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati.

Il Presidente: SEVERINI

L'estensore: CONTESSA

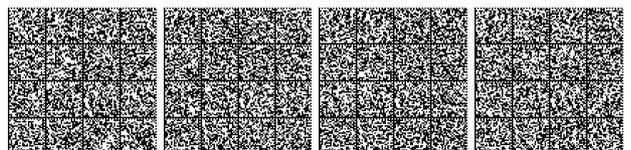
12C0249

N. 137

Ordinanza del 12 dicembre 2011 emessa dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli - Sez. distaccata di Pozzuoli - nel procedimento di esecuzione proposto da Buonanno Roberto contro ASL NA 2 Nord e Banco di Napoli spa.

Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni stesse, fino al 31 dicembre 2012 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni stesse alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, non producono effetti dalla data suddetta fino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale ed i tesoriери, i quali possono disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del principio di ragionevole durata del processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, come modificato dall'art. 17, comma 4, lett e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24, primo comma, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza:

F A T T O

In forza di titolo esecutivo del 6/20 settembre 2007 e previa notifica dell'atto di precetto, con pignoramento eseguito il 10/15 luglio 2008, l'avv. Roberto Buonanno procedeva ad espropriare le somme in possesso del terzo, s.p.a. Banco di Napoli, quale Tesoriere dell'ASL NA 2 Nord, debitrice esecutata.

Il terzo rendeva una dichiarazione di quantità positiva.

Nelle more, entrava in vigore l'art. 2, comma 89, della legge n. 191/2009, con il quale veniva introdotto il divieto di intraprendere e di proseguire le azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari «per un periodo di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della ... legge», termine che, dall'art. 1, comma 23-*vicies* del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, veniva ridotto a mesi due. Successivamente, con l'art. 11 del d.l. n. 78/2010 (convertito in legge n. 122 del 2010) il divieto di intraprendere e di proseguire le azioni esecutive veniva reintrodotta con efficacia temporale sino al 31 dicembre 2010.

Detta norma, per quanto qui interessa, veniva sostanzialmente riprodotta dall'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, con il quale la preclusione alle azioni esecutive veniva fissata fino al 31 dicembre 2011, termine attualmente prorogato sino al 31 dicembre 2012 in forza dell'art. 17 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111.

Il creditore precedente eccepiva:

il contrasto della norma con gli artt. 2, 24 e 111 Cost., anche secondo il diritto vivente, alla luce di Cass. S.U. n. 23726 del 2007;

il contrasto della stessa norma con l'art. 6, par. 1, della CEDU alla luce dei parametri di cui agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost.;

l'ulteriore contrasto della norma con gli artt. 3, 24, 97, 111, 113 e 117, secondo comma, Cost., sotto più profili;

il contrasto della norma con la direttiva europea n. 35 - 00/35/CE del 29 giugno 2000 (in G. UE 8 agosto 2000, n. 200), recepita con d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231.

All'udienza del 9 dicembre 2011, questo giudice si riservava di provvedere.

D I R I T T O

L'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recita: «Al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'art. 11, comma 2, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle regioni medesime fino al 31 dicembre 2011. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, non producono effetti dalla suddetta data sino al 31 dicembre 2011 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesoriери, i quali possono disporre, per le finalità istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo».

Il comma quarto dell'art. 17 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, ha, poi, previsto: «(...) Al fine di assicurare, per gli anni 2011 e 2012, l'effettivo rispetto dei piani di rientro dai disavanzi sanitari, nonché dell'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, sono introdotte le seguenti disposizioni: (...) e) al comma 51 dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, sono apportate le seguenti modificazioni: 1) dopo le parole: «dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,» sono inserite le seguenti: «nonché al fine di consentire l'espletamento delle funzioni



istituzionali in situazioni di ripristinato equilibrio finanziario»; 2) nel primo e secondo periodo, le parole: «fino al 31 dicembre 2011» sono sostituite dalle seguenti: «fino al 31 dicembre 2012» (...).

La questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010, così come modificato ed integrato dall'art. 17, d.l. n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011, è senza dubbio rilevante ai fini del presente giudizio in quanto dalla pronuncia della Corte costituzionale dipende l'alternativa tra la declaratoria di improcedibilità dell'azione esecutiva e l'accoglimento dell'istanza di assegnazione delle somme (ex art. 553 c.p.c.) avanzata dal creditore pignorante — prima dell'entrata in vigore dei divieti introdotti dall'art. 2, comma 89, legge n. 191/2009, come modificato dall'art. 1, comma 23-*vicies*, del d.l. n. 194/2009, dall'art. 11 del d.l. n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 nonché dall'art. 1, comma 51, della legge n. 220/2010, così come successivamente modificato ed integrato dall'art. 17 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge n. 111/2011 — sulla base di un titolo esecutivo di condanna munito dell'autorità di giudicato e alla luce della dichiarazione di quantità positiva resa dal terzo pignorato.

In altri termini, mentre l'accoglimento delle questioni di costituzionalità comporterebbe l'assegnazione delle somme pignorate al creditore procedente e, per l'effetto, la soddisfazione del diritto dallo stesso fatto valere in *executivis*, ricorrendone tutti i presupposti, viceversa l'applicazione tout court della norma alla fattispecie in esame non potrebbe che condurre ad una pronuncia di improseguibilità dell'azione esecutiva.

Il richiesto vaglio di costituzionalità da parte della Corte della norma censurata appare imprescindibile a questo remittente, non essendo possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa ovvero un'interpretazione alternativa conforme ai parametri costituzionali.

Al riguardo, non ignora questo giudice la soluzione prospettata da altra autorità giurisdizionale (*cf.*: sentenza 11 luglio 2011 emessa dal Tribunale di Napoli Sezione Distaccata di Pozzuoli) secondo cui per la operatività della sospensione dell'azione esecutiva e, quindi, per l'applicabilità dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 è necessaria la conclusione della procedura di ricognizione dei debiti relativi ai piani di rientro sanitari con contestuale predisposizione di un piano di individuazione delle modalità e tempi pagamento.

Tuttavia, tale conclusione non è condivisa da questo giudice, che ritiene, invece, l'applicabilità della ora richiamata norma alla vicenda in esame nonostante la mancata «ricognizione» dei debiti prevista dal d.l. n. 78/2010 e la mancata adozione del piano di riparto.

L'art. 11 comma 2 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, richiamato dall'art. 1 comma 51, legge n. 220/2010, infatti, afferma che la ricognizione dei debiti doveva avvenire entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge ma aggiunge anche: «Al fine di agevolare quanto previsto dal presente comma (...), fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime».

Il legislatore, pertanto, da un lato, ha voluto compulsare le ASL a provvedere con celerità, ma dall'altro ha comunque temporaneamente bloccato le esecuzioni proprio per «agevolare» detta ricognizione.

Secondo il remittente, quindi, la norma in questione non va interpretata come condizione o presupposto per l'operatività della sospensione ma come semplice norma ordinatoria (foriera di eventuali conseguenze interne della P.A. in caso di sua inosservanza) e che il termine finale ultimo entro cui può intervenire tale ricognizione (ed i successivi piani di rientri) va fatto coincidere con il termine ultimo di operatività della sospensione stessa.

Ciò posto, rispetto alle censure sollevate dal ricorrente, ritiene questo giudice che la questione non sia manifestamente infondata con riferimento agli artt. 2, 3, 24, primo comma, 111, 117, primo comma, c.p.c. per le ragioni di seguito esplicitate.

1. — In primo luogo, la scelta del legislatore di vietare le azioni esecutive non può non compromettere il diritto sostanziale e come tale si pone in contrasto con gli artt. 2 e 111 Cost. secondo il diritto vivente, alla luce della sentenza della Cass. S.U. n. 23726 del 2007.

Con tale sentenza, rivestita dell'autorevolezza del «precedente» (è sufficiente richiamare, al riguardo, gli artt. 360-*bis* c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c., Cass. n. 3030 del 2011, Cass. n. 19051 del 2010), le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, benché nella diversa prospettiva di disciplinare l'azione cognitiva del creditore, hanno avuto modo di affermare e riconoscere le più moderne caratteristiche della nozione di «giusto processo» alla luce degli artt. 2 e 111 Cost.

Ed in effetti, nel rimeditare intorno ad una ordinaria questione di procedura (attinente alla parcellizzazione di un credito unitario), il Supremo Collegio ha ritenuto di dovere innovare del tutto il suo precedente orientamento (espresso da Cass. 108/2000), alla luce del «quadro normativo nel frattempo evolutosi» ed in considerazione «sia di una sempre più accentuata e pervasiva valorizzazione della regola di correttezza e buona fede — siccome specificativa (nel contesto del rapporto obbligatorio) degli «inderogabili doveri di solidarietà», il cui adempimento è richiesto dall'art. 2 Cost. — sia in relazione al canone del «giusto processo», di cui al novellato art. 111 Cost. in relazione al quale si impone una



lettura “adeguata” della normativa di riferimento, nel senso del suo allineamento al duplice obiettivo della “ragionevolezza della durata” del procedimento e della “giustizia” del “processo”, inteso come risultato finale (della risposta cioè alla domanda della parte), che “giusto” non potrebbe essere ove frutto di abuso, appunto, del processo, per l’esercizio dell’azione in forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell’interesse sostanziale, che segna il limite, oltretutto la ragione dell’attribuzione, al suo titolare, della *potestas agendi*».

A tal riguardo, ha soggiunto: «Per il primo profilo, viene in rilievo l’ormai acquisita consapevolezza della intervenuta costituzionalizzazione del canone generale di buona fede oggettiva e correttezza, in ragione del suo porsi in sinergia con il dovere inderogabile di solidarietà di cui all’art. 2 Cost., che a quella clausola generale attribuisce all’un tempo forza normativa e ricchezza di contenuti, inglobanti anche obblighi di protezione della persona e delle cose della controparte, funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell’interesse del partner negoziale (cfr., sull’emersione di questa linea di indirizzo, Cass. 3775/94, id., 1995, I, 1296; 10511/99, id., 2000, I, 1929; sez. un. 18128/05, id., 2005, I, 2985). Se, infatti, si è pervenuti, in questa prospettiva, ad affermare che il criterio della buona fede costituisce strumento, per il giudice, atto a controllare, anche in senso modificativo o integrativo, lo statuto negoziale, in funzione di garanzia del giusto equilibrio degli opposti interessi (cfr., in particolare, Cass. 3775/94 e 10511/99, cit.), a maggior ragione deve ora riconoscersi che un siffatto originario equilibrio del rapporto obbligatorio, in coerenza a quel principio, debba essere mantenuto fermo in ogni successiva fase, anche giudiziale, dello stesso (cfr. Cass. 13345/06, id., Rep. 2006, voce Contratto in genere, n. 492) e non possa quindi essere alterato, ad iniziativa del creditore, in danno del debitore ... Oltre a violare, per quanto sin qui detto, il generale dovere di correttezza e buona fede, la disarticolazione, da parte del creditore, dell’unità sostanziale del rapporto (sia pur nella fase patologica della coazione all’adempimento), in quanto attuata nel processo e tramite il processo, si risolve automaticamente anche in abuso dello stesso» da cui l’inammissibilità delle domande di pagamento.

Tali affermazioni di grande portata sul piano teorico-ricostruttivo, ad avviso della scrivente, si attagliano perfettamente, benché esaminate da una visuale opposta, anche al caso del comma 51 dell’art. 1 in questione come modificato ed integrato dall’art. 17 del d.l. n. 98/2011 (oltre che del precedente art. 11, legge n. 122/2010).

Ed invero, se abuso del processo equivale in sostanza ad abuso del diritto (e, dunque, se è vero che non vi può essere un «processo giusto» se vi è abuso del diritto), è indubbiamente destinato ad aver rilievo, specularmente, anche il principio secondo cui allorché viene soppresso il processo non può non ritenersi che sia stato soppresso anzitutto il diritto.

È vero che formalmente il divieto di intraprendere e sospendere azioni esecutive in danno delle aziende sanitarie locali e ospedaliere è solo una sospensione dell’azione esecutiva fino al 31 dicembre 2011 (ora 31 dicembre 2012) ma in realtà esso si traduce in una soppressione del diritto, considerati la rilevante durata dello stesso e la dipendenza economica dei creditori dal rapporto contrattuale con le aziende sanitarie locali.

Orbene, alla luce degli artt. 2 e 111 Cost., i principi affermati dai giudici di legittimità pongono un argine invalicabile ad ogni ingiustificata eccezione alla generale ammissibilità della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche sostanziali (eccezione da ritenersi ovviamente più grave laddove attenga, come nel caso di specie, alla tutela giurisdizionale esecutiva).

Mutata, pertanto, profondamente la concezione del rapporto tra diritto sostanziale e processo, la conseguenza non può che essere che la qualificazione della nuova situazione soggettiva del «diritto di adire i tribunali» debba necessariamente essere intravista anche come diritto attinente alla libertà del singolo (tutelato proprio dall’art. 2 Cost.).

Se ciò è vero, neppure può dubitarsi che l’attrazione del citato diritto nella sfera dei diritti civili comporta per gli Stati non solo un dovere di mera non ingerenza ma, altresì, un obbligo di prestazione e di risultato che gli Stati sono impegnati a rispettare e che, ovviamente, non possono essi stessi reprimere.

In definitiva, avendo preso corpo una visione della realtà che rifiuta di considerare diritto sostanziale e processo come entità separate, non può che riconoscersi tradotta la regola secondo cui la negazione del diritto di agire si identifica necessariamente con la negazione del diritto sostanziale.

Alla luce di tali rilievi, non vi è dubbio, pertanto, che il comma 51 dell’art. 1 citato sia in palese contrasto con gli artt. 2 e 111 Cost. atteso che, nel sopprimere il diritto di accesso ai Tribunali:

a) reprime il diritto sostanziale del creditore al soddisfacimento della sua pretesa, finendo in un certo qual modo per negarlo;

b) compromette l’effettività della tutela giuridica che l’ordinamento statale, invece, è tenuto ad apprestare (rappresentando, ovviamente, l’altra faccia dell’abuso del processo, proprio secondo le affermazioni di Cass. n. 23726/2007, tutte successivamente condivise).



2. — Evidente, poi, risulta il contrasto del medesimo art. 1 con l'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, alla luce del parametro di cui all'art. 2 Cost.

Le regole enunciate hanno anche un fondamento «europeo».

2/a) La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali enuncia, sotto l'art. 6, la garanzia del «giusto processo» con tutte le sue articolazioni.

Veniva tradizionalmente riconosciuto che le garanzie assicurate da detta norma fossero destinate ad operare solo nel corso di un processo in atto, nel rispetto di fondamentali principi, quali la terzietà del giudice, *l'audiatur et altera pars*, la pubblicità del giudizio e la sua ragionevole durata.

La prospettiva peculiare in cui, cioè, si era tradizionalmente collocato il precetto non era stata quella del «diritto al processo», bensì quella delle «garanzie nel processo».

I profondi mutamenti sociali hanno, però, indotto a più di una rivisitazione, sicché anche gli organi di giustizia sovranazionali hanno innovato.

La regola è stata così interpretata, via via, in maniera sempre meno restrittiva, sino a coinvolgere il «diritto al processo» e con questo il «diritto all'azione»; quest'ultima intesa come categoria essenziale del diritto e, cioè, come elemento di raccordo tra le situazioni giuridiche sostanziali e, più specificamente, i diritti soggettivi.

Anche gli organi di giustizia sopranazionali, infatti, non si sono più limitati a consolidare l'originario corredo garantistico. La loro opera ha iniziato ad arricchirsi di contenuti che hanno ridisegnato il significato e la portata della norma, consentendo che entrasse in scena il tema dell'azione, anzitutto come garanzia del cittadino del tutto sottratta al volere dei legislatori nazionali (1). È stato, così, ripetutamente ritenuto che escludere la sussistenza del diritto di accesso ai tribunali significa compromettere l'operatività e, prima ancora, la ragion d'essere delle garanzie enunciate dall'art. 6 della Convenzione, finendo per incidere gravemente sul diritto sostanziale.

Stando così le cose, anche secondo l'art. 6 della Convenzione, non è più sufficiente che le garanzie del giusto processo operino solo se ed in quanto gli ordinamenti nazionali prevedano una mera potenzialità di accesso alla giurisdizione e le garanzie nel processo.

Anche l'art. 6 è stato considerato un argine invalicabile ad ogni ingiustificata eccezione alla generale ammissibilità della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche sostanziali.

2/b) Fabbricato il «diritto di adire i tribunali» («droit d'accès aux tribunaux») come parte essenziale ed integrante delle garanzie consacrate nell'art. 6, gli interpreti sopranazionali ne hanno determinato ulteriormente la fisionomia, esplicitandone i contenuti.

In quest'opera di interpretazione, ha assunto un ruolo centrale anche il «principio dell'effettività».

Esso sta a significare che, fra le garanzie che un sistema giurisdizionale di tutela deve offrire, deve sempre esserci «l'esistenza di una certa effettività».

Non v'è dubbio, allora, che proprio la doverosa attenzione per il canone dell'effettività sia anch'essa destinata a ridimensionare ulteriormente la rilevanza del tradizionale distinguo tra «norme sostanziali» e «norme processuali», tra «tutela sostanziale» e «tutela processuale».

Si ricava, dunque, che l'art. 6 è suscettibile di violazione non soltanto laddove siano irragionevoli le modalità tecniche di esercizio dei poteri processuali, ma soprattutto nei casi in cui la configurazione stessa delle posizioni giuridiche sostanziali sia tale da pregiudicarne la tutela. Ed è ovvio, per stare al caso di specie, che la posizione del creditore, nei confronti di un'ASL, non può, in ragione del soggetto debitore, essere (o restare) senza tutela.

2/c) Il canone dell'effettività guida oramai stabilmente l'opera dell'interprete anche su un altro fronte: quello della individuazione degli obblighi di prestazione a carico degli Stati.

(1) Già nel 1975, la Corte di Strasburgo, con la storica pronuncia *Golder* (n. 18 del 21 febbraio 1975), decretò l'ingresso nell'ordine costituzionale europeo del «diritto di accedere al giudice». Affermò che l'art. 6, accanto al giusto processo, garantiva altresì «un droit d'accès aux tribunaux à toute personne désireuse d'introduire une action relative à une contestation portant sur ses droits et obligations de caractère civil» e che «il diritto di accesso costituisce un elemento inerente al diritto enunciato dall'art. 6, § 1». A tal riguardo, considerò che la disposizione esprimeva, prima ancora del diritto «che il procedimento giudiziale sia svolto equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole», il distinto e preliminare diritto di ogni individuo «à ce que sa cause soit entendue» non già da un'autorità qualsiasi, bensì «par un tribunal». A supporto di tale disegno ricostruttivo, la Corte fece leva sull'oggetto e sullo scopo della Convenzione ed invocò, a tal fine, il principio della «prééminence du droit» (o della «rule of law»), richiamato dal preambolo della Convenzione. Precisò che il richiamo a tale principio non poteva considerarsi un «mero riferimento retorico, privo d'interesse per l'interprete della Convenzione», esprimendo, invece, persino un «obiettivo». Per conferire un fondamento ancor più solido a tale soluzione ermeneutica, la Corte fece ricorso all'argomentazione ispirata al nuovo «principio dell'implicazione». Si legge nella motivazione della pronuncia citata che, qualora l'art. 6 § 1 fosse inteso come riferibile soltanto ai procedimenti già iniziati, «ogni Stato contraente potrebbe, senza violare tale disposizione, o sopprimere i suoi organi giurisdizionali o sottrarre alla loro competenza la cognizione di certe categorie di controversie di carattere civile». Non si comprenderebbe allora, aggiunse la Corte, «come l'art. 6, § 1, possa descrivere in dettaglio certe garanzie accordate alle parti di un'azione civile in corso, senza tutelare preliminarmente ciò che soltanto permette in realtà di beneficiarne: l'accesso al giudice».



Ed invero, quello di garantire l'accesso ai tribunali è (anche) un obbligo di prestazione e di risultato che gli Stati sono impegnati a rispettare (2).

In tale prospettiva, il diritto di accesso al giudice, concesso a tutela del diritto sostanziale, è il solo strumento per la stessa affermazione di quest'ultimo che, per dirla ancor più efficacemente, senza il processo non esiste.

Alla luce di tali rilievi, non può dubitarsi che il comma 51 dell'art. 1 sia in palese contrasto anche con l'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, atteso che nel precludere l'accesso ai Tribunali: a) reprime il diritto sostanziale del creditore al soddisfacimento della sua pretesa; b) compromette l'effettività della tutela giuridica che l'ordinamento statale, invece, è tenuto certamente ad apprestare.

Orbene, considerato che l'adesione dell'Unione Europea alla CEDU stabilita con l'art. 6 del Trattato di Lisbona ha, allo stato, valenza meramente programmatica, in ragione del mancato completamento del procedimento — complesso ed articolato — previsto dal protocollo n. 8 del medesimo Trattato: chiaro, in tal senso, il costante insegnamento della Consulta, la quale ha più volte — ed anche dopo la vigenza del Trattato di Lisbona — chiarito che le norme della CEDU integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali: da ciò deriva che in ipotesi di norma interna contrastante con la CEDU, è evidente il giudice nazionale non può certo disapplicare la norma interna ma, ove non sia possibile una interpretazione della stessa in modo conforme alla disposizione internazionale, deve sollevare una questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro di cui all'art. 117, comma 1, Cost. (si leggano, in specie, le pronunce della Corte costituzionale nn. 80/2011; 1/2011; 196/2010; 187/2010; 138/2010; 93/2010; 317/2009; 348-349/2007).

Ritenuto che non sia possibile, nel caso in esame, interpretare l'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 in modo conforme alla disposizione dell'art. 6 CEDU, non essendo ciò sia permesso dal testo della norma, va, dunque, sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010 rispetto all'art. 117, comma 1, Cost.

3. — Ulteriori dubbi investono poi la conformità della disposizione in esame con l'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 285/1995, ha affermato che le posizioni giuridiche delle unità sanitarie locali e degli enti locali sono del tutto omogenee e che, pertanto, qualsiasi diversità di disciplina (nel caso affrontato dalla richiamata pronuncia, era controversa la legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 67/1993) è senza dubbio lesiva dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

Analoga affermazione è stata espressa dai medesimi giudici delle leggi in occasione della sentenza n. 69/1998 allorché questi, ribadita «l'omogeneità delle due situazioni giuridiche (delle unità sanitarie locali e degli enti locali)», hanno affermato l'illegittimità di ogni disciplina discriminatrice, sicché (con riferimento all'art. 113 del d.lgs. n. 77 del 25 febbraio 1995) hanno riconosciuto l'illegittimità del trattamento differenziato e, pertanto, l'incostituzionalità della nonna censurata, in relazione all'art. 3 Cost.

Identico giudizio è stato espresso dalla Corte costituzionale anche in occasione della sentenza n. 211 del 18 giugno 2003.

Anche in tale circostanza, infatti, la Corte ha avuto modo di «osservare che, stante la omogeneità delle situazioni giuridiche riferibili, rispettivamente, alle unità sanitarie locali ed agli enti locali, del tutto irragionevole risulta la disparità di trattamento della disciplina censurata nella parte in cui dispone la impignorabilità delle somme di danaro destinate alla realizzazione degli scopi essenziali degli enti locali senza condizionarla, in conformità a quanto previsto per le unità sanitarie locali, alla inesistenza di pagamenti c.d. preferenziali e cioè effettuati da tali enti senza l'osservanza di un determinato ordine cronologico».

Le medesime considerazioni si ripropongono con riferimento alla disciplina ora impugnata, che attiene solo al regime di esecutività delle AA.SS.LL. «Per effetto di essa, infatti, si determina, in violazione della garanzia della *par conditio creditorum*, la identica, irragionevole, disparità di trattamento fra ente locale ed azienda sanitaria, già dichiarata incostituzionale» (Corte cost. n. 211 del 18 giugno 2003).

4. — Di palmare evidenza risulta, poi, la violazione dell'art. 24, primo comma, Cost. nell'ipotesi — ricorrente nel caso in esame — di pignoramento eseguito in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge n. 220/2010, così come modificata ed integrata nei termini di cui sopra.

La norma non solo istituisce un divieto di azione esecutiva ma in più prevede che, nei confronti delle aziende sanitarie locali, non possano essere «proseguite azioni esecutive» già intraprese.

(2) Impedimenti di fatto (ossia impedimenti di carattere economico-sociale), sempre come ha avvertito la medesima Corte in un'altra delle sue grandi pronunce — la sentenza «Airey» n. 32 del 1979 — possono implicare una grave violazione dell'art. 6 citato alla stessa stregua di impedimenti giuridici. La Convenzione, infatti, mira a garantire «diritti che non siano meramente teorici ed illusori, bensì pratici ed effettivi»; la necessaria concretezza ed effettività di tali diritti (garantiti) perciò «è destinata ad assumere particolare rilevanza in relazione al diritto di accesso alla giustizia che occupa un posto preminente in una società democratica».



Il dato testuale normativo non lascia margini di dubbio sul fatto che le azioni esecutive pendenti, vale a dire quelle già intraprese prima della legge, non possano proseguire e debbano, pertanto, in ogni caso cessare.

La violazione del parametro di cui all'art. 24 appare, allora, oltre modo grave (anche secondo Cass. 15811/2010 e Cass. 6514/2011, infatti, «non è consentito cambiare le regole del gioco a partita già iniziata»).

In effetti, oltre al pregiudizio e al discrimine della posizione del creditore impedito nell'azione, quella da quest'ultimo già legittimamente intrapresa è destinata a compiersi con un traumatico provvedimento di chiusura del processo in relazione a fatti, attività e comportamenti niente affatto riconducibili al creditore.

5. — Nella stessa prospettiva delineata sotto il punto che precede, l'art. 1, comma 51, legge n. 220/2010, inoltre, sembra integrare una violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost. alla luce dell'art. 6 CEDU.

In effetti, il comma 51 cit., nella parte in cui, come si è già osservato, dispone l'applicabilità ai giudizi in corso del divieto dell'azione esecutiva, impedendo che questa possa proseguire, viola ulteriormente i principi del giusto processo: ed invero, modificando le regole del gioco in pendenza del giudizio, altera le condizioni di parità delle parti davanti al giudice (*cf.* Corte cost. n. 311 del 2 dicembre 2009), producendo peraltro conseguenze del tutto imprevedute ed irragionevoli, quali quelle relative alle spese processuali destinate a restare a carico del creditore procedente.

P. Q. M.

Il giudice dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2, 3, 24, comma 1, 111, 117, comma 1 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, così come modificato ed integrato dall'art. 17 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, nei sensi e per le ragioni illustrate nella parte motiva;

Ordina alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Si comunichi a cura della Cancelleria.

Pozzuoli, addì 12 dicembre 2011

Il giudice

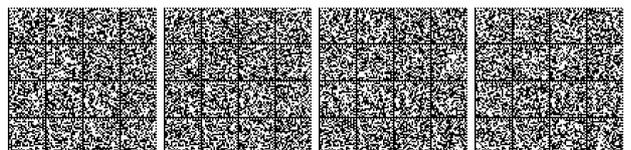
12C0250

N. 138

Ordinanza del 9 marzo 2012 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Trapani sul ricorso proposto da Urbani srl contro Agenzia delle entrate - ufficio di Marsala

Imposta di registro - Atti soggetti a registrazione in termine fisso - Trasferimenti di fabbricati o porzioni di fabbricato ad imprese il cui oggetto esclusivo o principale sia rappresentato da un'attività di rivendita di immobili - Riduzione dell'aliquota all'1%, ove l'acquirente dichiara nell'atto che intende rivendere gli immobili entro tre anni - Agevolazione prevista per i soli trasferimenti esenti da IVA ai sensi dell'art. 10, comma 8-bis, del d.P.R. n. 633 del 1972 - Mancata estensione ai trasferimenti effettuati alle suddette imprese da soggetti non titolari di partita IVA - Discriminazione di situazioni omogenee - Esercizio irragionevole della discrezionalità legislativa, per difetto di razionalità rispetto allo scopo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, Tariffa allegata, parte I, art. 1, comma quinto [*recte*: comma 1, sesto periodo].
- Costituzione, art. 3.



LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TRAPANI

Ritenuto in fatto ed in diritto

Con ricorso depositato nella segreteria di questa Commissione in data 16 novembre 2009, la società Urbania S.R.L., nella persona della signora Piazza Antonella, in qualità di amministratore unico e legale rappresentante, con sede in Trapani, C.so Piersanti Mattarella n. 130, rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Scontrino del Foro di Trapani, come da mandato in calce all'atto introduttivo del giudizio, impugnava l'avviso di liquidazione delle imposte suppletive di registro, ipotecaria e catastale, n. 2006IT003717000, notificato il 18 luglio 2009.

Esponneva che l'atto emanato dalla Agenzia delle Entrate, Ufficio di Marsala, traeva origine da un «errore» dell'Ufficio stesso che, in un primo momento, aveva concesso l'applicazione dell'imposta di registro con aliquota ridotta dell'1%, in relazione all'acquisto di un fabbricato effettuato dalla ricorrente (in data 4 dicembre 2006) da un soggetto privato (Sig. Maltese Giorgio), mentre successivamente aveva rettificato l'aliquota, pretendendo l'applicazione della stessa nella misura ordinaria del 7%, non essendo il venditore soggetto IVA.

Esponneva, inoltre, che, ai sensi dell'art. 1, comma 5 della parte I della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131/1986, così come modificato dal D.L. 31 dicembre 1996 n. 669 conv. dalla legge n. 30/1997 «se il trasferimento avente per oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato è esente dall'I.V.A., ai sensi dell'art. 10 co. I, n. 8 *bis* del d.P.R. n. 633/1972, ed è effettuato nei confronti di imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di fabbricati, a condizione che nell'atto di acquisto l'acquirente dichiari che intende trasferirli entro tre anni, si applica l'aliquota dell'1%», aliquota che — deduceva la ricorrente — andava applicata al caso in specie, stante che la Urbania s.r.l. è impresa che, come specificato nell'atto di acquisto, ha per oggetto proprio l'acquisto e la rivendita di fabbricati.

Sollevava questione di legittimità costituzionale della norma sopra indicata nella parte in cui essa non prevede l'applicazione del trattamento agevolato con riferimento agli acquisti aventi ad oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato da soggetti privati, mentre prevede le agevolazioni nell'ipotesi in cui il venditore sia un soggetto I.V.A.

Chiedeva, pertanto, la rimessione degli atti al Giudice Costituzionale e, nel merito, l'annullamento dell'atto impugnato, con vittoria di spese.

Si costituiva in giudizio l'Agenzia delle Entrate — Ufficio di Trapani — con controdeduzioni depositate in data 17 dicembre 2009 che ribadiva la legittimità del recupero, per differenza, delle normali imposte proporzionali di registro ed ipocatastali, non ricorrendo, nella fattispecie, una delle condizioni di legge e cioè che il venditore fosse un soggetto IVA.

Concludeva, conseguentemente, per il rigetto del ricorso, vinte le spese.

Fatte queste premesse, la Commissione reputa non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente, secondo cui l'art. 1, comma 5 della prima parte della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131/1986, così come modificato, è in contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non prevede l'applicazione del trattamento agevolato ivi indicato, anche agli acquisti aventi ad oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato da soggetti privati, non soggetti IVA.

Nella specie appare evidente alla Commissione la chiara violazione dell'art. 3 citato sotto il profilo della discriminazione di situazioni omogenee e, di conseguenza, sarebbe opportuno parificare le fattispecie mediante l'estensione dell'agevolazione in esame anche alla situazione non prevista dalla legge (sentenze Corte Cost. 187/1981 n. 233/1993 e 289/1994). Infatti, il Legislatore, senza alcuna ragione, ha posto su due piani nettamente distinti due fattispecie che, però, sono del tutto simili, concedendo solo in un caso il trattamento agevolato.

In particolare le imprese di trading, ove acquistino immobili abitativi (per la successiva rivendita) da soggetti titolari di partita IVA, godrebbero dell'applicazione dell'aliquota all'1%; mentre, per le stesse operazioni, se il dante causa è un privato, si applicherebbe l'aliquota ordinaria del 7%.

La norma di cui si tratta, a parere della Commissione, costituisce espressione di una discrezionalità legislativa esercitata in modo irragionevole palesando un «difetto di razionalità rispetto allo scopo» (cfr Corte Cost. cent. n. 233/1993).



P. Q. M.

La commissione dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento n. 1343/2009 R.G.A. alla Corte costituzionale per la eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di cui si tratta.

Sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due camere del parlamento.

Trapani, addì 2 dicembre 2011

Il Presidente: SABATINO

12C0251

N. 139

Ordinanza del 10 maggio 2012 emessa dal Tribunale regionale giustizia amministrativa di Trento sul ricorso proposto da Abate Francesco ed altri contro Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministero della giustizia 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) - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Violazione del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

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

IL TRIBUNALE REGIONALE

DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 74 del 2012, proposto da: Francesco Abate, Carlo Alberto Agnoli, Serena Alinari, Mariano Alviggi, Roberto Beghini, Fabio Biasi, Simona Caterbi, Mansueto Crepaz, Michele Cuccaro, Valerio Giorgio Davico, Giuseppe Maria Fontana, Marco Gallina, Sabino Giarrusso, Aldo Giuliani, Alessandra Liverani, Fabio Maione, Anna Mantovani, Rodrigo Merlo, Antonella Nazzaro, Carmine Pagliuca, Laura Paolucci, Luca Perilli, Giovanni Pescarzoli, Iolanda Ricchi, Licia Scagliarini, Giuliana Segna, Giuseppe Serao, Maria Grazia Zattoni, rappresentati e difesi dagli avvocati Vittorio Angiolini, Marco Cuniberti, Luca Formilan e Daria De Pretis, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultima in Trento, via Ss. Trinità n. 14;

Contro il Ministero della giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore* e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Trento, largo Porta Nuova n. 9;

Per l'accertamento del diritto al trattamento retributivo spettante ai ricorrenti senza le decurtazioni previste dall'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, e confermate dall'art. 2, comma 1, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, come modificato in sede di conversione dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nonché per la condanna delle amministrazioni resistenti al pagamento delle somme corrispondenti, con ogni accessorio di legge.



Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle amministrazioni intimate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 aprile 2012 il cons. Lorenzo Stevanato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I ricorrenti, tutti magistrati dell'Ordinamento giudiziario in servizio (o già in servizio, quelli attualmente in quiescenza) presso la Corte d'appello di Trento, il Tribunale di Trento, la Procura della Repubblica di Trento, il Tribunale e la Procura della Repubblica di Rovereto, con il presente ricorso chiedono il riconoscimento del proprio diritto alla retribuzione, da calcolare senza le decurtazioni introdotte dall'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 marzo 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, confermate dall'art. 2, comma 1, decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, come modificato in sede di conversione dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nonché la condanna dell'Amministrazione ai conseguenti pagamenti, se del caso con ogni accessorio di legge.

Essi sono tutti titolari di trattamento retributivo superiore a 90.000 euro annui (come risulta dai cedolini prodotti in giudizio) e sono quindi soggetti alle anzidette decurtazioni.

A sostegno del ricorso essi deducono l'illegittimità costituzionale del citato comma 2 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, per:

a) violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), anche in riferimento al principio di solidarietà (art. 2 Cost.) e del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.); irragionevolezza ed illogicità manifeste; eccesso e sviamento di potere legislativo. In sintesi, i precetti costituzionali in rubrica verrebbero contestualmente e concorrentemente violati, essendosi introdotta dalla norma di legge un'ingiustificata disparità di trattamento tra i pubblici dipendenti in generale (compresi i magistrati) e tutte le altre categorie di lavoratori subordinati ed autonomi;

b) violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 36, 53, 97, 101, 102, 104, 107 e 108 Cost., essendo compromessi i principi di autonomia e indipendenza della magistratura.

Si è costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato per le amministrazioni intime, eccependo il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze e, nel merito, contestando diffusamente ed analiticamente la fondatezza del ricorso.

In particolare, la difesa erariale sottolinea come la norma di legge oggetto delle censure avversarie si inserisce nell'ambito di un complesso di misure eccezionali volte al contenimento della spesa in materia di impiego pubblico. Nell'ambito di tale finalità, non vi sarebbe alcuna valida ragione di escludere che il personale di magistratura debba, al pari del restante personale del pubblico impiego, concorrere al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. In analoga situazione di emergenza per le finanze pubbliche intervenne il legislatore, con l'art. 7 del decreto-legge n. 384/1992, convertito in legge n. 438/1992 con riferimento al quale la Corte costituzionale (con ordinanza 14 luglio 1999, n. 299) non ritenne quella norma incostituzionale.

2. Venendo alle considerazioni del collegio, va ricordato ed evidenziato, preliminarmente, che la questione all'esame si inserisce nel solco di un esteso contenzioso, rappresentato da numerosi altri ricorsi proposti dinanzi a diversi tribunali amministrativi (*cf.* le ordinanze: TAR Piemonte 3 aprile 2012, n. 407; TAR Pescara 10 aprile 2012, n. 154; TAR Salerno 23 giugno 2011, n. 1162; TAR Piemonte 28 luglio 2011, n. 846; TAR Veneto 15 novembre 2011, n. 1685; TAR Palermo 14 dicembre 2011, n. 2375; TAR Sardegna 10 gennaio 2012, n. 1; TAR Milano 11 gennaio 2012, n. 59; TAR Umbria 25 gennaio 2012, n. 11; TAR Reggio Calabria 1° febbraio 2012, n. 89, nonché l'ordinanza di questo stesso Tribunale 14 dicembre 2011, n. 307), dai quali è stata sollevata questione di costituzionalità delle norme recate dai commi 2, 21, primo periodo, e 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

La normativa contestata introduce diverse misure, che producono una decurtazione del trattamento stipendiale e previdenziale dei magistrati. In particolare, il collegio ritiene utile ricapitolare quale sia l'incidenza sullo stipendio dei magistrati che deriva dalla complessa disciplina introdotta con i commi 2, 21 e 22 dell'art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78:

a) per tutte le categorie del personale delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (e quindi anche per i magistrati) a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 il trattamento economico complessivo superiore a 90.000 € lordi annui è ridotto (ulteriormente rispetto alle normali aliquote IRPEF) del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo e fino a 150.000 €, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 € (comma 2 dell'art. 9, oggetto del presente ricorso);

b) 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);



c) 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);

d) per i soli magistrati è stato altresì previsto un «tetto» per l'acconto per l'anno 2014 (che non può superare quello dell'anno 2010) ed un «tetto» per il conguaglio dell'anno 2015, che sarà determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014, escludendo pertanto il triennio 2011-2013 (comma 22, primo periodo, dell'art. 9);

e) 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);

f) 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 stipendiali (comma 22, quarto periodo, che richiama ad *excludendum* il secondo e il terzo periodo del comma 21 dell'art. 9).

In particolare, per quanto riguarda il prelievo in questione del 5% e del 10%, la riduzione della retribuzione è applicata al «trattamento economico complessivo», nel quale sono comprese tutte le componenti del trattamento annuo lordo (fondamentali e accessorie, fisse e variabili) che comprende le seguenti voci retributive: stipendio con relativa progressione automatica per classi e scatti, indennità integrativa speciale e la c.d. indennità giudiziaria (quest'ultima dovrebbe intendersi nelle misure già ridotte ai sensi del comma 22 dell'art. 9).

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 intervengono per ogni anno di riferimento.

3. Ritiene il collegio che sussiste, anzitutto, la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata nel presente giudizio, in quanto:

a) i ricorrenti sono tutti colpiti dalla censurata norma di legge, con una decurtazione significativa del trattamento retributivo in godimento;

b) la riportata norma del decreto-legge n. 78 è stata fatta oggetto di un «unico motivo di ricorso», con il quale sono state prospettate molteplici lesioni di vari e concorrenti precetti costituzionali;

c) il presente giudizio ha «un *petitum* separato e distinto dalla questione di costituzionalità, sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere» (*cf.*: Corte Cost., sentt. n. 4 del 2000 e n. 38 del 2009). A tale ultimo riguardo, non può non evidenziarsi come il *petitum* del presente giudizio consiste nel riconoscimento del diritto dei ricorrenti a conservare la propria retribuzione (peraltro già gravata da precedenti interventi normativi di congelamento delle normali dinamiche stipendiali), senza le decurtazioni disposte dal citato comma 2 dell'art. 9 e, trattandosi di disposizioni di diretta ed immediata applicazione, sarebbe impossibile pervenire al riconoscimento di tale diritto, se non attraverso l'unica e necessaria rimozione della norma attraverso la via della richiesta e correlata declaratoria di illegittimità costituzionale di tale disposizione normativa.

Se il collegio, infatti, non dubitasse della compatibilità costituzionale della norma in esame rispetto ai precetti e principi della carta fondamentale, la pretesa dei ricorrenti dovrebbe senz'altro essere dichiarata infondata e respingersi, in quanto le decurtazioni stipendiali qui censurate sono fissate direttamente ed inderogabilmente dalle stringenti ed inequivocche disposizioni di legge applicate doverosamente dall'amministrazione datrice di lavoro, senza alcuna possibilità di applicazioni od interpretazioni alternative.

Ritiene inoltre il collegio che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, prospettate dai ricorrenti, e comunque rilevabili d'ufficio, siano non manifestamente infondate sotto plurimi e concorrenti aspetti, come si dirà.

4. Va premesso che il decreto-legge n. 78 del 2010 è stato adottato, come recita il suo preambolo, in considerazione della «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica».

Nel quadro di una serie di previsioni finalizzate al contenimento ed alla riduzione della spesa pubblica si colloca, appunto, l'art. 9, relativo al «contenimento delle spese in materia di pubblico impiego», che impone ai soli dipendenti pubblici — e tra essi i magistrati — sacrifici di considerevole entità, a partire dal blocco di ogni meccanismo di adeguamento retributivo fino, appunto, alle decurtazioni di cui all'art. 9, comma 2, per i dipendenti il cui trattamento economico complessivo superi i 90.000 euro.

Nessuna previsione analoga è prevista, invece, per i lavoratori dipendenti del settore privato e per i lavoratori autonomi, il cui reddito, quindi, nel triennio considerato non solo non subirà decurtazioni di sorta, ma, anzi, potrà addirittura subire incrementi, laddove ciò sia stabilito dall'autonomia negoziale, dalle dinamiche salariali e da quelle inerenti i prezzi e tariffe come stabiliti dalle offerte del mercato e dall'incremento dell'inflazione.



5. Occorre anzitutto precisare che una norma così concepita appare configurarsi come prestazione patrimoniale imposta, ex art. 23 Cost., nonché come prelievo forzoso di natura tributaria, che dovrebbe essere rispettoso dei principi di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost) correlati a quello di capacità contributiva (art. 53 Cost.).

Infatti, l'imposizione di detti nuovi sacrifici economici individuali 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 forma di risparmio di spesa.

In realtà, al di là del nomen (risparmio, rallentamento di dinamiche retributive, contributo, ecc.), si tratta di un vero e proprio prelievo forzoso di somme stipendiali a copertura di fabbisogni finanziari indifferenziati dello Stato apparato.

Sussistono, pertanto, a parere di questo collegio, gli elementi basilari per qualificare, quella in esame, una disposizione tributaria: elementi che sono costituiti «dall'ablazione di somme trattenute da parte del 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 costituzionale 12 gennaio 1995, n. 11).

Tuttavia, i pesanti sacrifici imposti dalla legge gravano soltanto su alcune categorie di lavoratori, lasciando inspiegabilmente ed illogicamente indenni tutte le altre categorie del settore privato e dei lavoratori autonomi: categorie tutte caratterizzate dall'unitarietà riconducibile al principio costituzionale lavoristico.

Non ignora certo il collegio che la Corte costituzionale, in più occasioni, ha ammesso la possibilità di una disciplina differenziata del rapporto di lavoro pubblico rispetto a quello privato, in quanto il processo di omogeneizzazione dei due settori incontra il limite «della specialità del rapporto e delle esigenze del perseguimento degli interessi generali» (sentenza n. 275 del 2001).

Ma tale differenziazione è stata sempre riaffermata a fini ordinamentali, funzionali e retributivi, in quanto la pubblica amministrazione «conserva pur sempre — anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato — una connotazione peculiare», essendo tenuta «al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa» (sentenza n. 82 del 2003).

La specificità del «lavoro pubblico — ha affermato ancora la Corte — per il quale rileva l'art. 97 Cost.» (sentenza n. 367 del 2006) legittima differenziazioni di trattamento rispetto al lavoro privato, come quelle relative alla «peculiarità del contratto collettivo nel pubblico impiego» che è «efficace erga omnes» ed è «funzionale all'interesse pubblico di cui all'art. 97 Cost.», inderogabile sia in peius che in melius, con ciò determinandosi «l'impossibilità di ritenere a priori irrazionali le peculiarità» della diversa disciplina (sentenza n. 199 del 2003).

Tuttavia, se è pur vero che non è possibile effettuare una comparazione tra la categoria dei lavoratori che prestano la loro attività nelle pubbliche amministrazioni e quella dei dipendenti dai datori di lavoro privati, non sussistendo quella omogeneità di situazioni normative che renderebbe ingiustificata la diversa regolamentazione adottata, ciò rileva per le diverse dinamiche retributive del settore privato e di quello pubblico (Corte cost., 1605-2008, n. 146). Per quest'ultimo, poi, vige la finalità di razionalizzare il costo del personale, contenendone la spesa complessiva, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica (ex art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421 «Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale», ed ex art. 1, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Nel caso di specie, però, non si tratta di misure inerenti una diversa disciplina dei trattamenti stipendiali del solo pubblico impiego, attraverso congelamento, raffreddamento o rideterminazione in pejus dei livelli stipendiali, ma di un prelievo fiscale su redditi che, al pari di tutti gli altri redditi da lavoro, dipendente od autonomo, trovano nel generale valore costituzionale del lavoro la loro unica causa e titolo di legittimazione.

Il peso fiscale in contestazione, dunque, viene imposto non a tutti i lavoratori contribuenti, ma esclusivamente a quelli pubblici, nonostante unica ed omogenea sia, sul piano causale ed eziologico, la fonte del prelievo.

A ciò si aggiunga che il prelievo aggiuntivo forzoso in questione neppure appare essere conformato alla capacità contributiva di ciascuno, poiché non distingue tra dipendenti il cui reddito è costituito dal solo stipendio e dipendenti che percepiscono redditi diversi ma comunque, direttamente o indirettamente, connessi alla funzione svolta: ci si riferisce, all'evidenza, agli incarichi c.d. extraistituzionali ed extragiudiziari, come compensi per arbitrati, consulenze, incarichi di studio e di insegnamento, etc.

Il prelievo, infatti, è uguale per entrambe le sub categorie lavorative, quando siano superate le due soglie di 90.000 e 150.000 euro.

Ora, è evidente che i percettori di compensi per incarichi conferiti ab externo non risentiranno, o risentiranno assai meno, del sacrificio loro imposto, in quanto tali compensi sfuggono al prelievo forzoso ed, anzi, essi saranno invogliati — in spregio ai fondamentali canoni di buon andamento (art. 97) e di indipendenza (artt. 101, comma 2, e 104) ad incrementare ancor più la loro attività extraistituzionale per compensare, in tal modo, la perdita derivante dalla decurtazioni stipendiali.



Ma tutto ciò non potrà non avere una ricaduta negativa sul servizio da essi prestato a favore dell'amministrazione, se le loro energie lavorative saranno deviate in tal modo verso l'esterno, con ulteriore pregiudizio, ripetesi, del principio di buon andamento fissato dall'art. 97 Cost.

6. Il collegio è ben consapevole del grave momento che stanno attraversando la finanza e l'economia italiana, in un quadro drammatico di difficoltà e recessione che ha colpito l'intera Europa ed intende attribuire, pertanto, il giusto peso al principio solidaristico di cui all'art. 2, purché esso, tuttavia, sia armoniosamente ed equamente coordinato con i principi di eguaglianza, parità di trattamento e capacità contributiva (artt. 3 e 53 Cost.). Ove ciò non sia ed il sistema delle entrate e delle spese continui ad avvitarci intorno a storture, sperequazioni o percorsi demagogicamente agevoli, come quello di colpire i «soliti noti» ed i soliti «parassiti», dalla gravissima crisi del Paese non si uscirà né ora né mai.

Invero, rispettosi del principio solidaristico, gli stessi ricorrenti affermano testualmente e responsabilmente di non pretendere alcun trattamento di favore e di non intendere affatto sottrarsi al dovere di contribuire al risanamento della finanza pubblica che tutti i cittadini sono (rectius: dovrebbero essere) chiamati a dare, in un momento di gravissima difficoltà per l'economia nazionale e per i conti dello Stato.

Non si nega neppure, poi, che la scelta di cui si tratta appartenga alla sfera di discrezionalità del legislatore, discrezionalità che la Corte costituzionale gli ha già riconosciuto anche in tema di trattamento economico dei magistrati: si veda, sul punto, il capo 3 della sentenza 6 maggio 1985, n. 133, ove si dice che «Nell'interpretare l'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, il Consiglio di Stato ha giustamente messo in rilievo, al contrario, l'indiscutibile discrezionalità della quale il legislatore dispone, indipendentemente dalle soluzioni adottate in precedenza, nel regolare il trattamento economico dei dipendenti pubblici in genere, magistrati compresi».

Tale discrezionalità, tuttavia, sarebbe dovuta essere esercitata entro i citati limiti, fissati dagli artt. 3 e 53 Cost. in punto di uguaglianza, ragionevolezza, equità, proporzionalità e rispetto del principio di capacità contributiva.

Il collegio neppure ignora che analoga questione è già stata posta, negli stessi termini, con riferimento ad altra nota e storica «manovra di bilancio» del nostro Paese, approntata nel 1992 con il decreto-legge n. 384 di quell'anno per far fronte ad un'altra situazione emergenziale altrettanto grave quanto la attuale. Tale questione era stata dichiarata manifestamente infondata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza 14 luglio 1999, n. 299, nel rilievo che «questa Corte ha già affermato che il decreto-legge n. 384 del 1992 è stato emanato in un momento assai delicato per la vita economico-finanziaria del Paese, caratterizzato dalla necessità di recuperare l'equilibrio di bilancio ... che per esigenze così stringenti il legislatore ha imposto a tutti sacrifici anche onerosi (sentenza n. 245 del 1997) e che norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza)». Tutto ciò — ha tuttavia precisato la stessa Corte — «a condizione che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso».

Senonché, in quel frangente il sacrificio imposto dal decreto-legge n. 384 del 1992 fu limitato ad un solo anno né fu «irrazionalmente ripartito fra categorie diverse di cittadini, giacché la manovra di contenimento della spesa pubblica compiuta col decreto-legge più volte richiamato non ha inciso soltanto sulla condizione e sul patrimonio dei pubblici impiegati, ma anche su quello di altre categorie di lavoratori», come affermò testualmente la Corte.

Nel caso all'esame, invece, la situazione è ben diversa rispetto al precedente innanzi ricordato, risultando stavolta violati i parametri costituzionali (artt. 3, 36 e 53 della Costituzione) sotto il profilo della disparità di trattamento e della sproporzione ed irrazionalità della misura, non essendo state colpite le altre categorie di lavoratori, pur se percettori di elevate retribuzioni, e tanto meno i contribuenti in generale titolari degli stessi redditi.

7. Né a sostenere la legittimità della norma potrebbe invocarsi la sua straordinarietà.

Il sacrificio imposto ai pubblici dipendenti, infatti, è sì temporaneo, ma per una durata estesa a ben tre anni: una siffatta durata sembra collidere con i principi di proporzionalità e ragionevolezza enunciati implicitamente nell'art. 3 Cost., in quanto non vi è coincidenza certa tra la durata del sacrificio e quella della contingenza della crisi economica e finanziaria che ha colpito l'Italia, la quale ben potrebbe — come pure ripetutamente affermato da esponenti del mondo politico ed economico - cessare o attenuarsi o comunque non richiedere più sacrifici di tale straordinaria incisività, prima che sia decorso il triennio, o richiederne di diversi, vista la rapidità con cui si evolve la situazione economico-finanziaria in un contesto ormai globalizzato.

La lunga durata della misura, pur straordinaria, potrebbe poi far sospettarne la natura virtualmente strutturale, intesa cioè a ridimensionare stabilmente gli assetti stipendiali dei pubblici dipendenti «ricchi», la quale allora si innesterebbe nel filone di altri interventi limitativi, parimenti virtualmente «temporanei», ma in realtà destinati a durare nel tempo, e rappresenterebbe il coronamento di una politica retributiva stabilmente ed immotivatamente restrittiva verso il settore del pubblico impiego, ed allora i profili di incostituzionalità risulterebbero ancor più marcati.



Tale sospetto è alimentato dalla disposizione introdotta dal comma 7 dell'art. 16 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Questa norma 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'art. 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".

La riportata normativa dimostra un'impostazione precostituita, discriminatoria ed ingiustificatamente vessatoria del Potere esecutivo, in particolare nei confronti del personale della magistratura, posto che espressamente e solamente ad esso si rivolge l'ultimo intervento normativo sopra ricordato citando, in aggiunta al comma 2, il comma 22 dell'art. 9 del D.L. n. 78.

8. Circa il carattere straordinario e temporaneo del prelievo, va altresì considerato che la norma anticipa la manovra da 20 miliardi di euro, attuata dal Governo alla fine del 2011 allo scopo di consolidare le finanze dello Stato e di raggiungere il pareggio di bilancio, dando così il via ad una progressiva riduzione del debito pubblico.

Lo scenario a tutt'oggi è, peraltro, assai variabile ed incerto.

I costi dell'indebitamento italiano nelle aste del debito sovrano vedono tuttora valori altalenanti dello "spread" (il differenziale di rendimento fra titoli di stato italiani e tedeschi), seppure

tendenzialmente in riduzione rispetto alle soglie allarmanti raggiunte alla fine del 2011 (il che faceva temere difficoltà nel collocamento dei titoli di debito pubblico sul mercato finanziario col grave rischio del mancato rifinanziamento del medesimo debito).

Sul fronte dell'economia reale, la situazione sembra mantenersi negativa, caratterizzata da stagnazione o recessione, aumento della disoccupazione, calo dei consumi, riduzione del credito erogato dalle banche.

I più avveduti economisti osservano che un miglioramento della situazione finanziaria verrà ottenuto se la manovra del Governo non avrà effetti recessivi.

In questo contesto, appaiono indispensabili (ed il Governo vi si sta accingendo) idonee politiche di rigore nella spesa pubblica, a carattere strutturale e non temporaneo od occasionale (e la norma all'esame non si configura certamente come tale, trattandosi invece di una misura-tampone di prelievo tributario) cui si dovrebbero accompagnare azioni di investimento che inneschino una ripresa dell'economia.

Perciò, in una tale situazione dai contorni "liquidi", il sacrificio per la lunga e fissa durata triennale, imposto ai pubblici dipendenti più retribuiti, manifesta tutto il suo carattere, oltretutto discriminatorio, anche irrazionale.

Invece, una norma flessibile che avesse previsto verifiche successive, a termini più ridotti, della perdurante necessità della riduzione stipendiale avrebbe potuto superare — ad avviso del Collegio — i sospetti di incostituzionalità che gravano, invece, sulla rigida norma all'esame.

Sarebbe, cioè, meno sospettabile di irragionevolezza una norma che, pur prevedendo determinati sacrifici a carico dei dipendenti pubblici percettori di retribuzioni più elevate (ma comunque tali sacrifici dovrebbero essere richiesti anche ad altri: lavoratori privati ed autonomi, contribuenti in generale) preveda un sistema di controllo della propria efficacia ed un sistema di progressiva verifica della perdurante necessità della misura: ciò che sarebbe certamente possibile in sede di legge finanziaria annuale.

Sicché, quand'anche una decurtazione del trattamento economico dei magistrati dovesse essere eccezionalmente prevista in relazione a peculiari situazioni di emergenza, come quelle concernenti la finanza pubblica, sarebbe allora doveroso che essa fosse massimamente contenuta nel tempo.

9. In stretta connessione con tale aspetto, va ulteriormente rilevato che l'art. 36 della Costituzione, garantendo al lavoratore una retribuzione proporzionata non vincola il legislatore a non riformare in pejus il suo trattamento ma presuppone che tali modifiche non devono trasmodare in disposizioni irrazionali che incidano arbitrariamente su situazioni consolidate (*cf.*: Corte costituzionale, 20 luglio 1999, n. 330).

Ora, una categoria non contrattualizzata, come quella dei magistrati, fa affidamento su un trattamento economico certo, l'adeguatezza e la proporzionalità del quale si correlano a specifiche funzioni di rilievo costituzionale, delle quali il legislatore ha tenuto conto nel delineare i corrispondenti meccanismi retributivi, tendenti ad indurre nei magistrati disinteresse per le rivendicazioni economiche, serenità ed indipendenza dall'Esecutivo sotto tale aspetto.

È opportuno osservare, al riguardo, che a seguito della risalente disciplina introdotta dalla legge n. 27 del 1981 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: ciò al fine, ripetutamente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, "di attuare il precetto costituzionale dell'indipendenza e di evitare che essi (i



magistrati, n. d.r.) siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti di altri poteri”, nonché quello di “assicurare la completa autonomia ed indipendenza dei giudici dall’Esecutivo” (*cf.*, Corte costituzionale, 27 luglio 1995, n. 409; *id.*, 10 febbraio 1993, n. 42; C.d.S., sez. IV, 20.3.2006, n. 1472) .

Oltretutto, il sistema normativo vigente ha stabilito che la retribuzione dei magistrati non presenti alcun elemento accessorio (a differenza, per esempio, della dirigenza pubblica) ma che sia composta da sole tre voci: stipendio, indennità integrativa speciale e c.d. indennità giudiziaria. Il sistema è stato così delineato in piana e riconosciuta attuazione dei valori costituzionali di autonomia e di indipendenza della magistratura da ogni altro potere dello Stato, sanciti in via generale dagli artt. 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 su ogni magistratura sono stabilite con legge”) della Costituzione.

Di conseguenza, anche 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 o del Potere esecutivo.

In altri termini, dal sistema ordinamentale sopra rappresentato risulta che il trattamento economico dei magistrati è assistito da “certezza” e da “continuità” e che non può essere soggetto a irrazionali, sbilanciate e sperequative decurtazioni, le quali, in quanto tali, si presentano comunque diatoniche alla luce delle garanzie di indipendenza e di autonomia dell’ordine giudiziario.

Non può, infatti, essere sconosciuto che la retribuzione dei magistrati, stabilita con legge formale ed aggiornata, solo di riflesso e per relationem ad altre dinamiche retributive già maturatesi, con meccanismo automatico, 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.

In definitiva, l’art 36 Cost. 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: così che, incidendo su di essi, si vanno a colpire, nel loro assetto complessivo, quelle funzioni. Invero, anche codesta Corte ha avuto occasione di esprimersi in tal senso, affermando che “una diminuzione, per qualsiasi causa, del trattamento retributivo rompe la proporzionalità e infrange quindi la norma costituzionale” (*cf.*, sentenza 5.2.1975, n. 24).

10. La norma all’esame finisce per violare anche i precetti desumibili dall’art. 97, comma 1, della Costituzione, poiché la manovra in questione si riflette sul buon andamento “degli uffici a qualsiasi potere appartenenti” (*cf.*: Corte costituzionale 19.12.1973, n. 177): quindi a quelli dell’Amministrazione della giustizia.

È noto che l’espressione “buon andamento” attiene all’elemento “oggettivo” dell’ufficio e riassume un principio generale e strumentale al raggiungimento delle finalità istituzionali assegnate allo stesso ufficio.

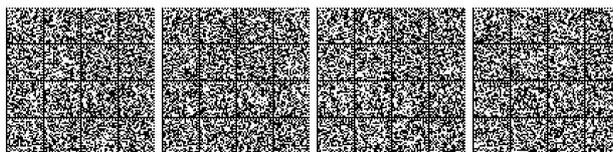
In tal senso, il gravoso prelievo in esame ha contribuito, anzitutto, a determinare un massiccio esodo di personale dalla magistratura, così provocando una repentina perdita non solo di un ragguardevole numero dei giudici ma, fondamentalmente, di un prezioso bagaglio di conoscenze e di esperienze.

L’impoverimento dei ruoli organici della magistratura per effetto del predetto esodo ha prodotto un incontestabile aggravio di lavoro sui giudici rimasti perché su di essi si è trasferito il carico di lavoro già gravante sui colleghi andati in pensione.

D’altro lato, non va neppure dimenticato che il buon andamento si traduce anche nella stabilità, nella certezza e nell’efficiente uso delle risorse a cui poter attingere sia collettivamente che personalmente nello svolgimento della quotidiana attività. Da questo verso, il concetto di buon andamento emerge come “regola di svolgimento della funzione” il cui rispetto è assicurato da tutti gli strumenti di garanzia assicurati dalla complessiva organizzazione dell’Amministrazione della giustizia, fra i quali rientrano, certamente, anche le condizioni di serenità e di stabilità delle proprie condizioni economiche.

11. Ad avviso del Collegio risulta non manifestamente infondato anche l’ulteriore profilo di incostituzionalità con cui i ricorrenti deducono che il carattere discriminatorio della misura in esame, a poco più di un anno di distanza dall’emanazione del d. l. n. 78 del 2010, è emerso “per tabulas” allorché il Governo ha deciso con il decreto-legge n. 138/2011 di abrogare l’art. 9, comma 2, qui all’esame e di sostituirlo con il c.d. “contributo di solidarietà”, ovvero con un prelievo fiscale straordinario applicabile a tutti i redditi, da lavoro dipendente o da lavoro autonomo, ed a tutti i lavoratori, dipendenti pubblici, privati ed autonomi.

L’art. 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, infatti, nella sua versione originaria stabiliva che “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 2011 e fino al 2013, in deroga all’art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212, sul reddito complessivo di cui all’art. 8 del testo unico



delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di importo superiore a 90.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 5 per cento sulla parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento sulla parte eccedente 150.000 euro. contributo di solidarietà è deducibile dal reddito complessivo, ai sensi dell'art. 10 del citato testo unico n. 917 del 1986".

Il medesimo comma 1 prevedeva, poi, l'abrogazione delle "disposizioni di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ...".

Il successivo comma 2 demandava infine ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro il 30 settembre 2011, il compito di determinare le "modalità di attuazione" delle disposizioni di cui sopra, "garantendo l'assenza di oneri per il bilancio dello Stato e assicurando il coordinamento tra le disposizioni di cui al comma 1 e quelle contenute nei soppressi articoli 9, comma

2, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, e 18, comma 22-bis, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011".

L'abolizione della decurtazione prevista, per i soli dipendenti pubblici, dall'art. 9, comma 2, del d. l. n. 78 del 2010, e la sua sostituzione con il "contributo di solidarietà" incidente, nella medesima misura, su tutti i redditi avrebbe consentito di rimuovere l'evidente disparità di trattamento avvertita dal medesimo esecutivo, che aveva deciso l'eliminazione del prelievo originario.

Senonché, nell'iter di conversione del d. l. n. 138 del 2011, su emendamento addirittura del medesimo Governo, la formulazione originaria dell'art. 2, comma 1, è stata soppressa: le decurtazioni stipendiali previste dall'art. 9, comma 2, del d. l. n. 78 del 2010 sono state reintrodotte.

Il testo dell'art. 2, quale risultante dalle modifiche proposte dal governo ed approvate in sede di conversione, prevede infatti ora, al comma 1, che "le disposizioni di cui agli articoli 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, continuano ad applicarsi nei termini ivi previsti rispettivamente dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 e dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014".

Il successivo comma 2, sempre "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", stabilisce poi che "a decorrere dal 10 gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 sul reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo".

Dunque, il "contributo di solidarietà", che nelle formulazioni originarie avrebbe dovuto assorbire le decurtazioni di cui all'art. 9, comma 2, ripristinando la parità di trattamento tra dipendenti pubblici, dipendenti privati e lavoratori autonomi, in sede di conversione si è trasformato in un prelievo fiscale incidente in misura decisamente minore (il 3%) e solo in presenza di redditi di gran lunga superiori (oltre i 300.000 euro).

La discriminazione tra dipendenti pubblici ed altre categorie di Contribuenti permane dunque in tutta la sua evidenza, anzi risulta accentuata dal nuovo "contributo di solidarietà" che conferma la natura di prelievo tributario sui più elevati redditi di lavoro pubblico dipendente della norma in questione. Invero, l'art. 2, comma 2, secondo e terzo periodo, del D.L. 138/2011 recita: "Ai fini della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rilevano anche il reddito di lavoro dipendente di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al lordo della riduzione ivi prevista, e i trattamenti pensionistici di cui all'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al lordo del contributo di perequazione ivi previsto. Il contributo di solidarietà non si applica sui redditi di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e di cui all'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111".

Il collegamento tra le due norme rivela, in tutta la sua evidenza discriminatrice, la progressività in senso contrario che è stata in tal modo raggiunta, in violazione dell'art. 53 Cost. nonché del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost..

Invero, se si assume quale *tertium comparationis* la situazione dei percettori di redditi complessivi superiori alla soglia dei 300.000 euro, esposti al solo prelievo del 3%, emerge in tutto il suo evidente carattere discriminatorio l'iniquità della norma che reca il prelievo del 5% e del 10% sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti quando siano rispettivamente superate le soglie (assai inferiori) di 90.000 e 150.000 euro, non essendovi alcuna plausibile ragione per cui i redditi di lavoro dipendente del comparto del pubblico impiego debbano scontare un trattamento fiscale peggiore.



Si consideri, inoltre, che il Ministro dell'Economia, intervenendo alla seduta della V Commissione permanente del Senato del 1 settembre 2011 per illustrare l'emendamento del Governo volto alla soppressione del c.d. "contributo di solidarietà", sosteneva che "la prevista soppressione della disposizione del decreto-legge" sarebbe stata compensata dalla "introduzione di ulteriori misure, rispetto a quelle già adottate, di contrasto all'evasione fiscale" (in particolare, la "partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario", nonché alcune modifiche in materia di dichiarazioni dei redditi, di sanzioni e di prescrizione dei reati tributari), e affermava che, "nel complesso, le previsioni di gettito derivanti dalle nuove misure di contrasto all'evasione fiscale sono equivalenti a quelle relative al soppresso contributo di solidarietà".

Si tratta, come appare evidente, di una giustificazione che non ha alcuna base di credibilità ed effettività, essendo apodittico il criterio di imputare a misure future di esito incerto, come quelle della lotta all'evasione, variazioni in aumento del gettito, senza tener conto dell'evoluzione della congiuntura economica. Il maggior gettito tributario atteso dalle nuove misure di contrasto all'evasione non può essere quantificato, né può essere pronosticato il reale effetto dei relativi provvedimenti senza conoscere, in ogni caso, il reale impatto degli interventi e senza considerazione dei dati macroeconomici.

La non verisimiglianza del criterio aggiuntivo dei proventi della lotta all'evasione si coglie, d'altronde, nella stessa scelta di esonerare i redditi del settore privato dallo stesso prelievo forzoso di quello pubblico, nell'implicita consapevolezza che il primo non avrebbe potuto dare un gettito con gli stessi caratteri di certezza, attesa la notoria disponibilità all'evasione del settore produttivo privato.

12. Per le ragioni che precedono, il Collegio sospetta di incostituzionalità la norma recata dall'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, come conv. in legge n. 122 del 2010.

Perciò, in applicazione dell'art. 23 della l. cost. n. 87/1953, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, il Collegio solleva l'incidente di costituzionalità dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 con riferimento agli artt. 2, 3, 36, 53, 97, 101, 104 e 108 Cost. per le ragioni che precedono, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica) dichiara rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del d. l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010 per violazione degli artt. 2, 3, 36, 53, 97, 101, 104 e 108 Cost.

Sospende il giudizio in corso.

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

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2012 con l'intervento dei magistrati.

Il Presidente: POZZI

L'estensore: STEVANATO

12C0252

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-028) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





€ 6,00

