

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 37

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 settembre 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. 217. Sentenza 18 luglio - 13 settembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un finanziamento alla ASDI denominata “Distretto del Mobile Livenza Società Consortile a r.l.” ed all’ “Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale della Sedia s.p.a. Consortile” - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di misura “di tipo selettivo” in violazione di vincoli comunitari e internazionali e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - *Ius superveniens* abrogativo della disposizione censurata, *medio tempore* inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 88.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); TFUE, art. 108.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia locale - Inquadramenti in categoria superiore - Ricorso del Governo - Asserita inosservanza di norme costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della regola del concorso pubblico - *Ius superveniens* abrogativo della disposizione censurata, *medio tempore* inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 10, commi 85 e 86.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Direttore centrale della direzione centrale salute, integrazione socio-sanitaria e politiche sociali - Nomina tra i soggetti inseriti in apposito elenco senza necessità di effettuare valutazioni comparative - Ricorso del Governo - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - *Ius superveniens* abrogativo della disposizione censurata, *medio tempore* inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 38.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un contributo alla società Udine e Gorizia Fiere s.p.a. - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di misura “di tipo selettivo” in violazione di vincoli comunitari e internazionali e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - *Ius superveniens* che specifica che il contributo straordinario viene concesso a “titolo di aiuto *de minimis*” - Modifica soddisfacente per le pretese del ricorrente - Mancata applicazione, *medio tempore*, della disposizione censurata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 55.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); TFUE, art. 108.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Determinazione in base alla legge di aumenti tabellari e indennità - Ricorso del Governo - Asserita lesione dell'autonomia riconosciuta alla contrattazione collettiva - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - *Ius superveniens* abrogativo delle disposizioni censurate, *medio tempore* inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 32.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, secondo comma, lett. l).



Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di contributi ai rivenditori di generi di monopolio - Concessione di contributi a favore dell'imprenditoria femminile - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Insussistenza - Rinvio a norme attuative, da adottarsi nel rispetto della normativa comunitaria - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, commi 70 e 85.
- Costituzione, art. 117, primo comma; regolamento CE n. 800/2008; regolamento CE n. 1998/2006.

Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di contributi a favore di Confidimprese FVG e di Confidi Friuli - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Asserito contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Insussistenza - Finanziamenti in regime di aiuti *de minimis* - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 91.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); regolamento CE n. 1998/2006.

Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un contributo, "sino alla concorrenza di 2 milioni di euro", al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute - Aiuto di Stato concesso ad una impresa individualizzata oltre la soglia *de minimis* - Contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 106.
- Costituzione, art. 117, primo comma; TFUE, artt. 107 e 108; regolamento CE n. 1998/2006.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia - Prevista inapplicabilità di norme statali dirette al contenimento della spesa pubblica - Inosservanza di norme costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - *Ius superveniens* che abroga la disposizione impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2012 - Produzione di effetti *medio tempore* - Illegittimità costituzionale, in riferimento agli effetti prodotti per il solo anno 2011.

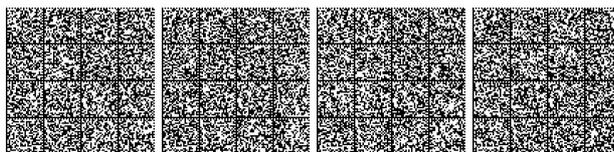
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 7, comma 51.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 6 e 9.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia - Prevista inapplicabilità di norme statali, costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, dirette al contenimento della spesa pubblica - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* che abroga la disposizione impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2012 - Cessazione della materia del contendere a decorrere dal 1° gennaio 2012.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 7, comma 51.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale - Calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente - Esclusione dei dipendenti in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento - Alterazione del rapporto spesa corrente/spesa per il personale - Inosservanza di norme statali costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 10, comma 25.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.



Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato - Personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge impugnata - Inosservanza della disciplina statale sul contenimento della spesa di personale, espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Inosservanza della norma statale in base alla quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 28.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 36.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale regionale, non dirigenziale, della protezione civile - Indennità di pronto intervento - Rideterminazione, in misura maggiorata, a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della legge impugnata - Inosservanza della disciplina statale sul contenimento della spesa di personale, espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 33.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 1.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Dirigenza - Stabilizzazione - Inquadramento nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato del personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato - Violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della regola del concorso pubblico - Illegittimità costituzionale.

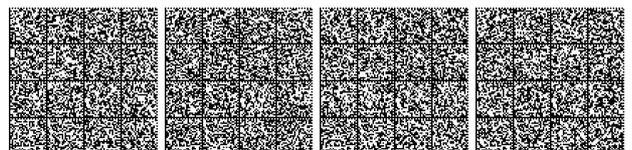
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 26.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Demanio idrico regionale - Sdemanializzazione di beni, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione, alienabile a privati - Ricorso del Governo - Asserita violazione della normativa statale in tema di demanio asservito alla funzionalità del servizio idrico integrato, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 13, comma 25.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 2006, n. 152, art. 143.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Demanio idrico regionale - Sdemanializzazione di beni, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione, alienabile a privati - Ricorso del Governo - Asserita violazione della normativa statale e comunitaria sulle procedure a evidenza pubblica - *Ius superveniens* che esclude la possibilità di cessione ordinaria in forma diretta dei beni sdemanializzati - Modifica satisfattiva per le pretese del ricorrente - Mancata applicazione, *medio tempore*, della disposizione censurata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 13, comma 25.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).....



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 107. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 luglio 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Professioni - Disciplina delle attività professionali turistiche - Norme della Regione Puglia - Previsione che le attività professionali turistiche siano svolte a titolo esclusivo, nonché del divieto di esercitare attività professionali estranee al proprio profilo nell'ambito delle prestazioni rese a servizio dei turisti, in particolare, attività di carattere commerciale, di concorrenza alle agenzie di viaggio, di procacciamento diretto o indiretto di clienti in favore di soggetti imprenditoriali operanti nei settori turistico-ricettivi, dei trasporti e della ristorazione, nonché del commercio, dell'artigianato e dei servizi - Ricorso del Governo - Lamentata incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di professioni - Denunciata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge della Regione Puglia 25 maggio 2012, n. 13, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e).

Professioni - Disciplina delle attività professionali turistiche - Norme della Regione Puglia - Requisiti per l'esercizio delle professioni - Previsione che l'abilitazione all'esercizio della professione di accompagnatore turistico consente l'esercizio dell'attività su tutto il territorio nazionale ed all'estero - Ricorso del Governo - Lamentata incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge della Regione Puglia 25 maggio 2012, n. 13, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e).....

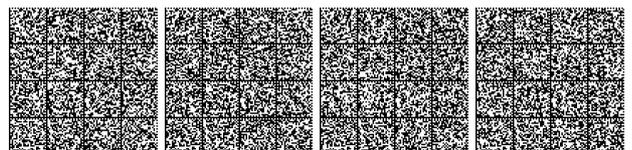
Pag. 19

N. 8. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 17 agosto 2012 (della Provincia autonoma di Trento).

Opere pubbliche - Autostrade - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avente ad oggetto "orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti" - Atti in essa citati, in particolare, atto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti attraverso il quale, "in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni, l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650" sulla realizzazione dell'autostrada "Valdastico Nord" - Eventuali altri atti o attività dai quali risulti, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione di detta autostrada - Conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato - Denunciata sussistenza di una chiara manifestazione della volontà statale, ricavabile dagli atti soprarichiamati, nel senso di ritenere non necessaria l'intesa della Provincia ricorrente nel procedimento volto ad inserire la "Valdastico nord" nella rete transeuropea dei trasporti - Denunciata violazione delle attribuzioni statutarie nelle materie dell'urbanistica, della tutela del paesaggio e della viabilità e delle attribuzioni costituzionali nelle materie del governo del territorio e delle grandi vie di comunicazione, violazione del principio di leale collaborazione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2011 - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato proporre, senza l'intesa con la Provincia, l'inserimento del tratto autostradale "Valdastico nord" nella rete europea dei trasporti, nonché affermare, tramite il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che non è necessario il coinvolgimento della Provincia nell'adozione degli atti volti alla realizzazione, nella Provincia, della sezione dell'Autostrada A31 "Valdastico nord" - Richiesta conseguente di annullare gli atti sopra indicati.

- Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, ed eventuali atti conseguenti.
- Costituzione, artt. 117 e 118; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5, 6, 17 e 18, 14 e 16; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1; decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20.

Pag. 21



N. 177. Ordinanza della Corte di cassazione del 29 dicembre 2011.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Edifici aventi impianto edilizio preesistente, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati - Possibilità di ampliamenti in deroga alle distanze e/o al volume stabiliti per le suddette zone territoriali omogenee dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale - Inosservanza dei limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle stabilite a livello nazionale - Esorbitanza dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di "governo del territorio" ed interferenza nella materia "ordinamento civile", di esclusiva spettanza statale.

- Legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31, art. 1, comma secondo.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo (in relazione agli artt. 873 cod. civ., 9 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150).

Pag. 28

N. 178. Ordinanza dalla Corte d'appello di Milano del 18 aprile 2012.

Procedimento civile - Eventi interruttivi - Estinzione della società (nella specie, in accomandita semplice) per effetto di volontaria cancellazione dal registro delle imprese - Mancata previsione che il processo prosegua o sia proseguito nei gradi di impugnazione da o nei confronti della società cancellata, sino alla formazione del giudicato - Ritenuta impossibilità di identificare un successore nel processo - Violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, dei canoni fondamentali del giusto processo, nonché del diritto alla difesa e alla tutela giurisdizionale.

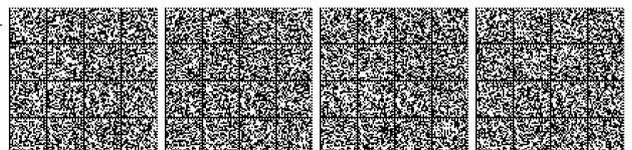
- Cod. civ., art. 2495; cod. proc. civ., art. 328.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 31

N. 179. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sez. staccata Reggio Calabria dell'8 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 - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, 36, 42, 53, 97 e 104.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 - Previsione che gli stessi non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e non danno luogo a successivo recupero - Previsione che i meccanismi di progressione automatica degli stipendi non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, 36, 42, 53 e 97. Pag. 36

N. 180. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sez. staccata Reggio Calabria dell'8 maggio 2012.

Farmacia - Distribuzione dei farmaci - Riserva alle farmacie della vendita al pubblico di farmaci soggetti a prescrizione medica, ma non rimborsabili dal S.S.N. - Possibilità di vendita di tali farmaci da parte delle cosiddette parafarmacie - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione del principio di libertà d'iniziativa economica privata.

- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41. Pag. 47

N. 181. Ordinanza della Corte di cassazione del 12 giugno 2012.

Reati e pene - Reato di soppressione di stato - Applicazione automatica della sanzione accessoria della perdita della potestà genitoriale - Denunciata preclusione di qualsiasi valutazione discrezionale da parte del giudice circa l'interesse del minore nel caso concreto - Irragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili dei minori - Contrasto con i principi dell'ordinamento internazionale in tema di tutela del minore - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2012.

- Codice penale, art. 569.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 30 e 117. Pag. 55

N. 182. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 3 novembre 2011.

Giustizia amministrativa - Giudizi in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Previsione, fermo restando quanto stabilito dall'art. 26 del codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, condanna la parte soccombente al pagamento di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio quando la decisione è fondata su ragioni manifeste ad orientamenti giurisprudenziali consolidati - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di legalità - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio della tutela giurisdizionale - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 246-bis.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 97, 103, 111 e 113. Pag. 59



N. 183. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 19 settembre 2011.

Impiego pubblico - Selezione interna per la progressione al ruolo di ispettori della Guardia di finanza - Estensione al personale appartenente al ruolo degli appuntati e finanziari - Contrasto con la previsione di cui all'art. 3, comma 3, lett. b), della legge di delega 6 marzo 1992, n. 216, che consente la partecipazione alla selezione stessa, nel limite del 30% dei posti disponibili al solo personale appartenente al ruolo, grado o qualifica immediatamente sottostante - Eccesso di delega - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, art. 35.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione all'art. 3, comma 3, lett. b), della legge 6 marzo 1992, n. 216) e 97.

Pag. 68

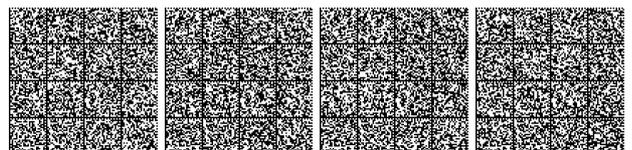
N. 184. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 10 maggio 2012.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - Previsione che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento ordinariamente spettante fino all'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - 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 deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- 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, 42, 53, 97 e 117.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - Trattamento economico - Previsione che i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato, non si applicano gli anni 2011, 2012 e 2013 e non danno luogo a successivi recuperi - Previsione, per le categorie di personale che fruiscano di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della retribuzione delle classi e degli scatti - Previsione per il personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 che le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni ai fini esclusivamente giuridici - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

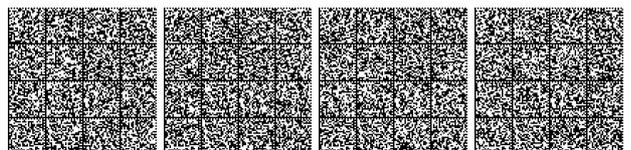
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Interventi in materia previdenziale - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Previsione della corresponsione del trattamento di fine rapporto (comunque denominato): a) in unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 150.000 euro - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Dipendenti pubblici - Previsione, sulle anzianità contributive maturate a decorrenza dal 1° gennaio 2011, che il computo dei trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole dell'art. 2120 c.c., con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.



n. 185. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 9 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 - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - Previsione che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento ordinariamente spettante fino all'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento del trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 1.

– Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - 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 del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

– 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, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - Trattamento economico - Previsione che i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato, non si applicano gli anni 2011, 2012 e 2013 e non danno luogo a successivi recuperi - Previsione, per le categorie di personale che fruiscano di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della retribuzione delle classi e degli scatti - Previsione per il personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 che le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni ai fini esclusivamente giuridici - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioramento del trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.

– Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

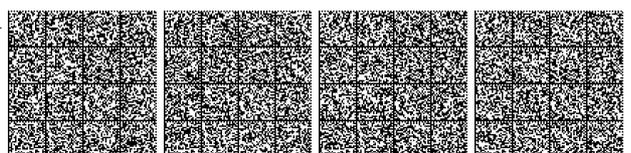


Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Interventi in materia previdenziale - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Previsione della corresponsione del trattamento di fine rapporto (comunque denominato): a) in unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 150.000 euro - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Dipendenti pubblici - Previsione, sulle anzianità contributive maturate a decorrenza dal 1° gennaio 2011, che il computo dei trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole dell'art. 2120 c.c., con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 217

Sentenza 18 luglio - 13 settembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un finanziamento alla ASDI denominata “Distretto del Mobile Livenza Società Consortile a r.l.” ed all’ “Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale della Sedia s.p.a. Consortile” - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di misura “di tipo selettivo” in violazione di vincoli comunitari e internazionali e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - *Ius superveniens* abrogativo della disposizione censurata, *medio tempore* inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 88.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); TFUE, art. 108.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale appartenente alla polizia locale - Inquadramenti in categoria superiore - Ricorso del Governo - Asserita inosservanza di norme costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della regola del concorso pubblico - *Ius superveniens* abrogativo della disposizione censurata, *medio tempore* inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 10, commi 85 e 86.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, terzo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Direttore centrale della direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali - Nomina tra i soggetti inseriti in apposito elenco senza necessità di effettuare valutazioni comparative - Ricorso del Governo - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - *Ius superveniens* abrogativo della disposizione censurata, *medio tempore* inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 38.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un contributo alla società Udine e Gorizia Fiere s.p.a. - Ricorso del Governo - Asserita introduzione di misura “di tipo selettivo” in violazione di vincoli comunitari e internazionali e della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - *Ius superveniens* che specifica che il contributo straordinario viene concesso a “titolo di aiuto *de minimis*” - Modifica soddisfacente per le pretese del ricorrente - Mancata applicazione, *medio tempore*, della disposizione censurata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 55.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); TFUE, art. 108.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Determinazione in base alla legge di aumenti tabellari e indennità - Ricorso del Governo - Asserita lesione dell’autonomia riconosciuta alla contrattazione collettiva - Asserita violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - *Ius superveniens* abrogativo delle disposizioni censurate, *medio tempore* inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 32.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, secondo comma, lett. l).



Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di contributi ai rivenditori di generi di monopolio - Concessione di contributi a favore dell'imprenditoria femminile - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Insussistenza - Rinvio a norme attuative, da adottarsi nel rispetto della normativa comunitaria - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, commi 70 e 85.
- Costituzione, art. 117, primo comma; regolamento CE n. 800/2008; regolamento CE n. 1998/2006.

Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di contributi a favore di Confidimprese FVG e di Confidi Friuli - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Asserito contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Insussistenza - Finanziamenti in regime di aiuti *de minimis* - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 91.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); regolamento CE n. 1998/2006.

Impresa e imprenditore - Sovvenzioni, aiuti, agevolazioni pubbliche - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Concessione di un contributo, "sino alla concorrenza di 2 milioni di euro", al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute - Aiuto di Stato concesso ad una impresa individualizzata oltre la soglia *de minimis* - Contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 2, comma 106.
- Costituzione, art. 117, primo comma; TFUE, artt. 107 e 108; regolamento CE n. 1998/2006.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia - Prevista inapplicabilità di norme statali dirette al contenimento della spesa pubblica - Inosservanza di norme costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - *Ius superveniens* che abroga la disposizione impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2012 - Produzione di effetti *medio tempore* - Illegittimità costituzionale, in riferimento agli effetti prodotti per il solo anno 2011.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 7, comma 51.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), artt. 6 e 9.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia - Prevista inapplicabilità di norme statali, costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, dirette al contenimento della spesa pubblica - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* che abroga la disposizione impugnata a decorrere dal 1° gennaio 2012 - Cessazione della materia del contendere a decorrere dal 1° gennaio 2012.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 7, comma 51.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale - Calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente - Esclusione dei dipendenti in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento - Alterazione del rapporto spesa corrente/spesa per il personale - Inosservanza di norme statali costituenti principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 10, comma 25.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7.



Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato - Personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge impugnata - Inosservanza della disciplina statale sul contenimento della spesa di personale, espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Inosservanza della norma statale in base alla quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 28.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 76, comma 7; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 36.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Personale regionale, non dirigenziale, della protezione civile - Indennità di pronto intervento - Rideterminazione, in misura maggiorata, a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della legge impugnata - Inosservanza della disciplina statale sul contenimento della spesa di personale, espressione di principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 33.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 1.

Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Dirigenza - Stabilizzazione - Inquadramento nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato del personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato - Violazione dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della regola del concorso pubblico - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 12, comma 26.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Demanio idrico regionale - Sdemanializzazione di beni, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione, alienabile a privati - Ricorso del Governo - Asseverata violazione della normativa statale in tema di demanio asservito alla funzionalità del servizio idrico integrato, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 13, comma 25.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 2006, n. 152, art. 143.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Demanio idrico regionale - Sdemanializzazione di beni, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione, alienabile a privati - Ricorso del Governo - Asseverata violazione della normativa statale e comunitaria sulle procedure a evidenza pubblica - *Ius superveniens* che esclude la possibilità di cessione ordinaria in forma diretta dei beni sdemanializzati - Modifica satisfattiva per le pretese del ricorrente - Mancata applicazione, *medio tempore*, della disposizione censurata - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11, art. 13, comma 25.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).

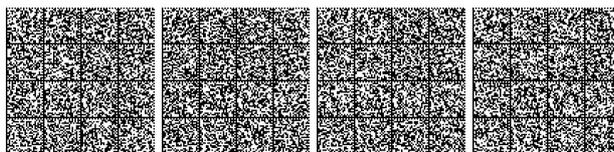
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106, 7, comma 51, 10, commi 25, 85 e 86, 12, commi 26, 28, 32, 33 e 38, e 13, comma 25 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-27 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 31 ottobre 2011 ed iscritto al n. 128 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 luglio 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 24 ottobre 2011, notificato il successivo 27 ottobre 2011 e depositato il 31 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007) e, segnatamente, dell'articolo 2 commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106; dell'articolo 7, comma 51; dell'articolo 10, commi 25, 85 e 86; dell'articolo 12, commi 26, 28, 32, 33 e 38; dell'articolo 13, comma 25.

1.1.- Quanto all'art. 2, comma 55 - che prevede la concessione di un contributo alla società Udine e Gorizia Fiere S.p.a. a sollievo degli oneri necessari per la realizzazione di progetti espositivi da realizzarsi presso i quartieri fieristici di Udine e Gorizia - esso introdurrebbe, secondo il ricorrente, una misura "di tipo selettivo", in quanto destinata soltanto alla anzidetta società, così da richiedere, ai sensi dell'art. 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la notificazione alla Commissione europea, che il legislatore regionale non ha previsto, così da violare l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, per il mancato rispetto dei vincoli comunitari e internazionali. Inoltre, la disposizione introdurrebbe un trattamento favorevole nei confronti della società Udine e Gorizia Fiere S.p.a., che «si traduce in un pregiudizio per la concorrenza con gli altri soggetti economici che operano nello stesso mercato», con conseguente violazione anche dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., avendo il legislatore regionale invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

1.2.- Quanto all'art. 2, comma 70 - che concede, a sostegno dei rivenditori di generi di monopolio, contributi per la ristrutturazione, l'arredo e la dotazione di sistemi di sicurezza, nonché per l'avvio di nuove attività commerciali per quelli cessati dall'attività; la promozione di attività di ricerca di nuova occupazione e di reinserimento professionale; la creazione di borse di studio per la frequenza di corsi di qualificazione e riqualificazione - esso darebbe luogo ad un'ipotesi di aiuto di Stato, e con specifico riguardo al contributo per il reinserimento professionale, si «configura anche un aiuto al funzionamento». In tal modo, il legislatore regionale, esorbitando dalla propria competenza, si sarebbe posto in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato (Regolamento CE di esenzione n. 800/2008, della Commissione delle Comunità europee del 6 agosto 2008, Commissione delle Comunità europee, Regolamento CE de minimis n. 1998/2006 della Commissione delle Comunità europee del 15 dicembre 2006) ed avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost.

1.3.- Quanto all'art. 2, comma 85 - che incentiva la creazione di nuove imprese da parte delle donne nei settori artigianato, commercio, turismo e servizi, tramite la concessione di contributi in conto capitale a parziale copertura dei costi per la realizzazione degli investimenti, nonché delle spese di costituzione e primo impianto - anche esso, per il ricorrente, eccederebbe la competenza regionale e, ponendosi in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato (Regolamento di esenzione 800/2008 e Regolamento de minimis 1998/2006), avrebbe leso l'art. 117, primo comma, Cost.

1.4.- Quanto all'art. 2, comma 88 - che contempla la concessione di un finanziamento alla ASDI denominata "Distretto del Mobile Livenza Società Consortile a r.l." ed all'"Agenzia per lo sviluppo del distretto industriale della Sedia S.p.a. Consortile" per progetti di ristrutturazione e riorganizzazione aziendale, innovazione del prodotto e del processo, per l'internazionalizzazione e lo sviluppo delle reti distributive, nonché per il sostegno dello sviluppo di contratti di rete di imprese ed altre forme di aggregazione finalizzate alla promozione del prodotto - se ne denuncia la



natura di misura di tipo selettivo in favore di società consortili a capitale misto pubblico e privato, in quanto destinate solo ad imprese di uno specifico settore. Di qui, la necessità di notificazione alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 TFUE; obbligo che sussisterebbe «anche qualora le predette misure possano essere ricondotte, come sembra rilevarsi dalla lettura della norma, agli orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (GUCE n. 244 del 1° ottobre 2004, Comunicazione della Commissione. Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà)». Con la conseguenza che la Regione, per un verso, avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., mancando di prevedere l'anzidetta notificazione e, per altro verso, avrebbe invaso la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.5.- Quanto all'art. 2, comma 91, anche il finanziamento - con esso introdotto, ad integrazione del fondo rischi di Confidimpresa FVG e di Confidi Friuli, per sostenere il rafforzamento, il consolidamento ed il sostegno finanziario delle imprese - si risolverebbe in misure di tipo selettivo, giacché destinate solo ad imprese di uno specifico settore, da notificarsi, quindi, alla Commissione europea ex art. 108 TFUE. Sicché, la Regione, per un verso, avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., omettendo di prevedere l'anzidetta notificazione e, per altro verso, avrebbe invaso la competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

1.6.- Quanto, all'art. 2, comma 106 - che dispone la concessione di un contributo al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute - parimenti selettive sarebbero le misure in esso previste, da notificarsi, pertanto, alla predetta Commissione, ex art. 108 TFUE. Anche in questo caso, dunque, la Regione avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost., mancando di prevedere l'anzidetta notificazione.

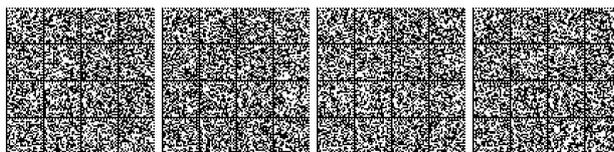
1.7.- Quanto all'art. 7, comma 51, esso stabilisce che per i contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia, non trovano applicazione le disposizioni recate «dall'art. 12, comma 13» (*recte*: 30), nonché le riduzioni di spesa di cui «all'art. 12 comma 30» (*recte*: 13), della legge regionale n. 22 del 2010.

Secondo il ricorrente, il mancato rispetto delle richiamate disposizioni determinerebbe la violazione degli articoli 6 e 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), «che costituiscono principi generali ai quali le Regioni si devono adeguare ai fini del rispetto della normativa in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni»; con l'ulteriore conseguenza che la denunciata disposizione dell'art. 7, comma 51, contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost., che include la materia del coordinamento della finanza pubblica fra quelle di legislazione concorrente.

1.8.- Quanto all'art. 10, comma 25 - il quale prevede che, ai fini dell'applicazione delle deroghe al regime assunzionale di cui al comma 29 dell'articolo 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2009), per il calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente di cui alla lettera b), non vengono conteggiati i dipendenti collocati in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento - sostiene il ricorrente che esso altererebbe «il corretto modo di determinare il rapporto spesa corrente/spesa per il personale che rileva ai fini dell'osservanza delle norme statali che, in funzione del coordinamento della finanza pubblica, hanno fissato limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale» (ai sensi dell'art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione finanziaria», modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 e oggetto di successive modificazioni).

Anche in tale ipotesi, la disposizione denunciata violerebbe i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.9.- Quanto all'art. 10, comma 85, che stabilisce l'inquadramento del personale appartenente alla categoria PLA3 e PLA4 nella categoria superiore PLB; all'art. 10, comma 86 (sostitutivo dell'art. 26, comma 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 aprile 2009, n. 9, recante «Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale»), che prevede l'inquadramento del personale appartenente alla polizia locale, già inquadrato nella ex sesta qualifica funzionale, nella categoria superiore PLB; e all'art. 12, comma 26, per cui il personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato, di cui all'articolo 10 commi 6, 7, 8, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 23 luglio 2009, n. 12 (Assestamento del bilancio 2009 e del bilancio pluriennale per gli anni 2009-2011), è inquadrato nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato, il ricorrente osserva che dette disposizioni, ancorché riconducibili ad esercizio della competenza legislativa regionale in materia di organizzazione amministrativa regionale, contrasterebbero, comunque, con i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.). Darebbero, infatti



luogo ad «assunzioni totalmente riservate, in palese contrasto con le disposizioni in materia di accesso ai pubblici uffici, anche alla luce della costante giurisprudenza costituzionale, secondo la quale “l’area delle eccezioni” alla regola del pubblico concorso deve essere “delimitata in modo rigoroso” (cfr., da ultimo, sentenza n. 9 del 2010)».

Per di più l’art. 10, comma 85, determinando anche un incremento del salario accessorio, si porrebbe in contrasto con la previsione del contenimento della spesa tramite il tetto massimo per il trattamento economico complessivo, stabilita dall’art. 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010. Dal ché l’ulteriore violazione dei principi fondamentali ex art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

1.10.- Quanto all’articolo 12, comma 28 - che, integrando il disposto dell’art. 13, comma 18, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010), come modificato dall’articolo 8, comma 1, della legge reg. n. 11 del 2011, estende la disciplina concernente i processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato al personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge in esame - esso vulnererebbe l’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni ed integrazioni, in base al quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni. Di qui, la conseguente violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato, nonché dell’art. 117, terzo comma, Cost., sulla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, giacché «non si fa cenno alla necessità di assicurare il rispetto della disciplina statale di principio sul contenimento della spesa di personale» (art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione finanziaria», modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 e oggetto di successive modificazioni).

1.11.- Quanto all’art. 12, comma 32 - che quantifica e attribuisce in base alla legge aumenti tabellari e indennità, prescindendo da quanto stabilito nel Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, sulla contrattazione collettiva e rappresentanza sindacale, il quale obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione - esso contrasterebbe con le disposizioni del citato Titolo III del d.lgs. n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva l’ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato, alla competenza esclusiva dello Stato.

Inoltre, la medesima disposizione denunciata lederebbe i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., giacché al personale delle Regione ivi indicato verrebbe attribuito un trattamento diverso rispetto al personale del medesimo comparto.

1.12.- Quanto all’art. 12, comma 33 - che stabilisce che l’indennità di pronto intervento di cui all’articolo 4, lettera e), del Contratto Integrativo di ente 1998-2001, del personale regionale, area non dirigenziale, documento stralcio sottoscritto in data 15 maggio 2003, spettante al personale previamente individuato dal direttore centrale della protezione civile e immediatamente disponibile per il servizio di pronto intervento è rideterminata, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore della legge, in 90 euro mensili lordi da corrispondere per 12 mensilità, con imputazione al Fondo regionale per la protezione civile di cui all’articolo 33 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 1986, n. 64 (Organizzazione delle strutture ed interventi di competenza regionale in materia di protezione civile) - esso contrasterebbe con la disposizione contenuta nell’art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo la quale per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento ordinariamente spettante per l’anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati. Di qui, l’ipotizzata lesione dei principi fondamentali della vigente normativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione è tenuta ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.

1.13.- Quanto ancora all’art. 12, comma 38 - che modifica l’art. 10 della legge reg. n. 12 del 2009, introducendo il comma 4-ter, in forza del quale il direttore centrale della direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali, è nominato dal Presidente della Regione, esclusivamente tra i soggetti inseriti nell’elenco di cui al comma 4-quater, senza la necessità di effettuare valutazioni comparative - esso, nell’escludere espressamente che la nomina del direttore centrale abbia luogo sulla base di valutazioni comparative, lederebbe i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.14.- Quanto, infine, all’art. 13, comma 25 - che modifica la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale),



recando norme (artt. 4, 4-*bis* e 4-*ter*) in materia di sdemanializzazione di beni del demanio idrico regionale, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione e consentendone l'alienazione a soggetti privati - esso contrasterebbe con la vigente normativa statale in tema di demanio asservito alla funzionalità del servizio idrico integrato, recata dall'art. 143 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in forza della quale: «Gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del codice civile e sono inalienabili se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge».

Più in particolare, la prevista condizione per cui i beni potrebbero essere sdemanializzati solo in presenza dell'accertata cessazione della «funzionalità idraulica», verrebbe a ledere la anzidetta norma statale, «nella misura in cui la verifica di cessazione della funzionalità, demandata ad una autonoma valutazione degli uffici regionali, consentisse la cessione della proprietà di beni comunque asserviti al servizio idrico integrato». Osserva, infatti, il ricorrente che «non risulta codificato nella disciplina statale il concetto di "funzionalità idraulica" richiamato dalla norma regionale».

Ad avviso della difesa erariale, la disposizione denunciata mancherebbe pure di rispettare le regole comunitarie e nazionali sulle procedure a evidenza pubblica, introducendo «un criterio arbitrario di sottrazione al principio dell'alienazione mediante gara pubblica, stabilendo una soglia di 5000 mq. al di sotto della quale la cessione può avvenire in forma diretta, con grave pregiudizio per le esigenze di tutela della concorrenza», con conseguente vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera *e*) ed *s*), Cost., nelle materie, di competenza esclusiva statale, di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del presidente della Giunta, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o infondato «per le ragioni che verranno illustrate in separata memoria».

3.- Con successiva memoria la Regione ha argomentato per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione relativa al solo art. 12, comma 26, della legge impugnata, rinviando ad ulteriore atto difensivo le difese sulle altre sue norme denunciate.

La difesa regionale sostiene che la norma censurata, frutto di una recente evoluzione dell'assetto del Servizio sanitario della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rappresenti una legittima e giustificata deroga al principio del pubblico concorso.

3.1.- A tal fine, si osserva nella memoria che, sino alla legge regionale n. 12 del 2009, la Direzione centrale salute svolgeva le funzioni di competenza, tra cui quelle di pianificazione, indirizzo, coordinamento e verifica, avvalendosi della Agenzia regionale della sanità (ARS) e del Centro servizi condivisi (CSC), entrambi enti autonomi, le funzioni dei quali erano disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 3 della legge regionale 5 settembre 1995, n. 37 (Istituzione, compiti ed assetto organizzativo dell'Agenzia regionale della sanità ed altre norme in materia sanitaria) e 18 della legge regionale 21 luglio del 2004, n. 20 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore dei servizi sociali).

L'art. 10 della citata legge regionale n. 12 del 2009, innovando tale assetto, ha rafforzato i poteri dell'Amministrazione regionale nella gestione del Servizio sanitario (SSR) con l'istituzione di una apposita direzione (Direzione centrale salute, integrazione sociosanitaria e politiche sociali) dotata di speciali poteri di autonomia, con contestuale soppressione di detti enti (ARS e CSC), così addivenendo ad una semplificazione delle strutture centrali, con riduzione di costi, ed implementando l'importanza dei processi decisionali facenti capo alla neo istituita Direzione centrale, ivi concentrando tutte le funzioni di indirizzo e governo del SSR.

I commi 6, 7, 8 e 9 dell'art. 10, richiamati dal censurato art. 12, comma 26, della legge n. 11 del 2011, hanno disciplinato, quindi, il conferimento degli incarichi dirigenziali.

3.2.- Una volta approvato il citato art. 10 - si evidenzia ancora nella memoria - la Regione ha immediatamente avviato il percorso di riforma delineato da detta norma, definendo altresì (con delibera di Giunta n. 2445 del 5 novembre 2009) l'organizzazione interna della nuova Direzione, le cui funzioni sono state precisate con delibera di Giunta n. 1860 del 24 settembre 2010; si è, quindi, provveduto ad avviare il processo di conferimento degli incarichi dirigenziali, stabiliti nel numero massimo di cinque, ai sensi dei commi 6-9 dell'art. 10 della legge regionale n. 12 del 2009.

Sicché, alla citata delibera n. 2445/2009 è seguito il decreto del Direttore centrale n. 1091 del 16 novembre 2009 che ha definito l'organizzazione interna ed il funzionamento della Direzione centrale, ponendosi il Servizio affari generali e legali (artt. 5 e 7 del decreto) alle dirette dipendenze del Direttore.

Con successivo decreto n. 1216 del 27 novembre 2009 è stato avviato il procedimento per il conferimento di tre incarichi dirigenziali ai sensi dei commi 6-9 del citato art. 10 e, tra questi, quello, vacante, di direttore del Servizio affari generali e legali, dandosi atto della "complessità gestionale della nuova Direzione" e della conseguente necessità di "acquisire l'apporto di professionalità in possesso di adeguati requisiti di riconosciuta esperienza e capacità pro-



fessionale”, cioè tramite “previa valutazione di curricula professionali operata da una commissione di tre componenti presieduta dal direttore centrale”, che nomina gli altri componenti. Lo stesso decreto n. 1216 del 2009 ha individuato i requisiti professionali funzionali al conferimento dell’incarico, approvando l’”avviso di selezione” e disponendone la sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, ove veniva effettivamente pubblicato nel n. 49 del 9 dicembre 2009. Con decreto n. 1303 del 23 dicembre 2009 sono state costituite le commissioni per il conferimento degli incarichi dirigenziali e, quanto al Servizio affari generali e legali, la commissione ha valutato i curricula dei tre candidati che avevano presentato istanza, indicando infine il vincitore, al quale l’incarico è stato, quindi, conferito con decreto n. 1306 del 28 dicembre 2009.

Analoga procedura, avviata con decreto del Direttore centrale n. 1017 dell’8 ottobre 2010, ha portato al conferimento dell’incarico, dirigenziale, di direttore di staff, competenza giuridica, amministrativa, contabile, rapporti istituzionali, previsto dagli artt. 16 e 22 del decreto del Presidente della Regione n. 277 del 27 agosto 2004. In tal caso, la commissione, appositamente costituita con decreto n. 1130 del 4 novembre 2010, ha esaminato le posizioni di cinque candidati, dapprima selezionando due candidati e, poi, individuando il soggetto idoneo, al quale è stato conferito l’incarico con decreto n. 1179 del 12 novembre 2010.

3.3.- In siffatto contesto, e dopo la positiva conclusione del semestre di prova per gli anzidetti nominati direttori, la Regione ha, pertanto, adottato la norma impugnata, che espressamente provvede alla collocazione *ex lege*, a tempo indeterminato, nel ruolo unico dei dirigenti regionali, del personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali di cui all’art. 10, commi da 6 a 9, della legge regionale n. 12 del 2009, “poiché è in possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale, a decorrere dall’1 agosto 2011” e ciò “in via eccezionale, per le necessità funzionali e organizzative del nuovo sistema di governo del Servizio sanitario regionale”.

La difesa regionale osserva, dunque, che “si trattava delle due persone alle quali erano stati conferiti gli incarichi dirigenziali con i procedimenti sopra illustrati”, giacché il censurato art. 12, comma 26, ha tenuto conto della particolare situazione della Direzione centrale salute, delle “particolari competenze richieste per quegli incarichi e della specializzazione ed esperienza possedute dai due soggetti in questione”.

Circostanze, queste, unitamente a quella del conferimento dell’incarico dirigenziale mediante procedura comparativa pubblica, che giustificerebbero la deroga al principio del pubblico concorso, considerato altresì che i precedenti della giurisprudenza costituzionale richiamati dal ricorrente (e su cui la memoria si sofferma) non sarebbero pertinenti rispetto alla fattispecie in esame.

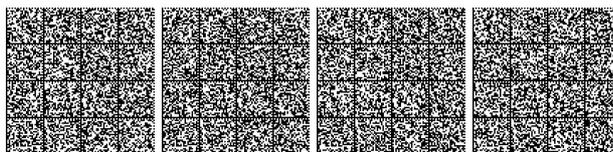
3.4.- Ciò premesso, la Regione resistente eccepisce l’inammissibilità della questione, giacché la censura sarebbe formulata in ragione dell’esistenza di un “inquadramento riservato”, mentre l’art. 12, comma 26, denunciato richiama espressamente le “necessità funzionali e organizzative del nuovo sistema di governo del Servizio sanitario regionale”, quali specifiche e complesse valutazioni delle quali il ricorso non tiene assolutamente conto, omettendo qualsivoglia argomentazione in ordine alla supposta irragionevolezza della disposizione impugnata.

3.5.- In ogni caso, la questione - ad avviso della difesa regionale - sarebbe infondata, posto che la norma censurata, diversamente dalle altre disposizioni in materia di concorsi pubblici, scrutinate e dichiarate illegittime da questa Corte, provvede espressamente a declinare la sua ragione nelle, già richiamate, necessità funzionali e organizzative del sistema di neo-istituzione, con il fine di consolidare specifiche esperienze professionali “maturate all’interno della Direzione” e in riferimento a personale già di ruolo svolgente incarichi dirigenziali in quanto “in possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale”.

Tale valutazione legislativa, sebbene non insindacabile, non potrebbe essere censurata nel merito specifico, potendo solo valutarsi se supera i confini esterni della ragionevolezza, quale aspetto nemmeno censurato con il ricorso e che, peraltro, non sussisterebbe. Difatti, la nuova Direzione ha poteri di coordinamento ed indirizzo del SSR e cioè del settore più complesso e che assorbe le maggiori risorse regionali, così da soddisfare il requisito, richiesto dalla giurisprudenza costituzionale, della “peculiarità delle funzioni”.

I beneficiari della deroga al principio del pubblico concorso svolgevano già gli incarichi dirigenziali in questione, maturando un’esperienza specifica ed esclusiva, così da rendere effettiva la possibilità del consolidamento di specifiche esperienze professionali maturate all’interno dell’amministrazione e non acquisibili all’esterno, cui fanno riferimento talune pronunce di questa Corte (sentenze n. 150 del 2010 e n. 239 del 2009) come giustificazioni della deroga anzidetta (siccome prevista dall’art. 97, terzo comma, Cost.), tanto più che, nella specie, si tratta di funzionari già dipendenti della Regione dal settembre 1998 e i cui incarichi dirigenziali sono stati conferiti a seguito di procedura comparativa pubblica.

4.- Con ulteriore memoria successivamente depositata, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha svolto le proprie difese in riferimento alle restanti questioni.



4.1.- Quanto all'art. 2, comma 55, si deduce la cessazione della materia del contendere, in quanto modificato dall'articolo 3, comma 24, della legge regionale 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2012).

4.2.- Quanto all'art. 2, comma 70, si sostiene che la censura non potrebbe che riferirsi solo alla lettera *a*) e non già alla lettera *b*), con la conseguenza di palesarsi generica ed indeterminata e, quindi, inammissibile, posto che non viene specificato in cosa consisterebbe la violazione con la normativa comunitaria evocata e quali disposizioni di essa sarebbero lese.

In ogni caso, la questione sarebbe infondata, posto che la prevista autorizzazione alla Amministrazione regionale a predisporre azioni a sostegno "dell'attività dei rivenditori di generi di monopolio, operanti nelle aree già soggette a regime di zona franca", tramite la concessione di appositi contributi, deve avvenire "nell'osservanza delle condizioni e dei limiti della normativa comunitaria" (art. 17-bis, comma 1), cosicché sarebbe la stessa norma denunciata a farsi carico dell'esigenza del rispetto della normativa di matrice comunitaria.

4.3.- Quanto all'art. 2, comma 85, la censura, alla stessa stregua della precedente, sarebbe generica ed indeterminata e, pertanto, inammissibile.

Peraltro, essa sarebbe anche infondata. Infatti, posto che la Regione ha potestà legislativa in materia di sostegno alle attività produttive, in base all'articolo 4 dello statuto di autonomia, la censura statale ometterebbe di considerare la disposizione appena successiva a quella impugnata, il comma 86, che rinvia ad apposito regolamento la fissazione di "criteri" e "modalità" per la "concessione dei contributi di cui al comma 85", precisando che ciò deve avvenire "nel rispetto della normativa comunitaria concernente gli aiuti di Stato". Inoltre, lo stesso comma 86 ha cura di precisare che l'importo massimo del contributo erogabile deve essere compreso tra 2.500 e 30.000 euro, così da rispettare l'art. 3, comma 2, Regolamento CE n. 1998/2006 (relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti di importanza minore), che fissa l'importo complessivo degli aiuti de minimis concessi alla stessa impresa nel limite massimo di euro 20.000 nell'arco di tre esercizi finanziari. Ove, quindi, tali limiti dovessero essere superati dal regolamento anzidetto, sarà quest'ultimo ad essere illegittimo per violazione della normativa comunitaria e della potestà primaria regionale.

4.4.- Quanto all'art. 2, comma 91, la difesa regionale esclude che la disposizione sia volta a disciplinare la concorrenza, occupandosi soltanto di sostegno delle attività produttive, nell'ambito della competenza primaria di cui all'art. 4 dello statuto. Del resto, si osserva che non sussisterebbe una specifica riserva di materia statale della "tutela della concorrenza" nell'ambito delle competenze statutarie, venendosi altrimenti ad applicare in malam partem il Titolo V nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, essendo ciò escluso dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), mentre le norme statali nella materia predetta dovrebbero operare come limiti propri della potestà primaria regionale e cioè come riforme economico-sociali o come principi dell'ordinamento giuridico. In tale prospettiva, la denuncia statale di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. sarebbe anche inammissibile.

In riferimento poi al profilo di censura che investe la asserita violazione della normativa comunitaria, se ne eccipisce la non fondatezza, giacché il successivo comma 92 renderebbe palese che i finanziamenti sono destinati ad operare in regime di aiuti de minimis, là dove tale circostanza sarebbe confermata dall'allegato 3 alla legge regionale n. 11 del 2011, che reca uno schema di regolamento dal quale si evince che il rispetto della normativa di cui al Regolamento CE n. 1998/2006 risulti "elemento imprescindibile nell'erogazione degli aiuti".

4.5.- Quanto all'art. 2, commi 88 e 106, si deduce la cessazione della materia del contendere.

Il comma 88 è stato abrogato dall'articolo 14, comma 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27 febbraio 2012, n. 2 (Norme in materia di agevolazione dell'accesso al credito delle imprese); mentre il comma 106 "è in corso di abrogazione". Entrambe le disposizioni non avrebbero ricevuto concreta attuazione.

4.6.- Quanto all'art. 10, comma 25, la Regione, nell'ottica dell'infondatezza della questione, osserva, anzitutto, che il comma 29 dell'art. 12 della legge regionale n. 17 del 2008, cui rinvia la disposizione impugnata, reca norma in materia di coordinamento della finanza pubblica per gli enti locali della Regione. Ciò premesso, si sostiene che le norme interposte evocate dallo Stato non sarebbero pertinenti, posto che l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, riguarda un limite al "trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti", là dove non è questo l'oggetto disciplinato dall'art. 10, comma 25; mentre l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, che pone limiti alle assunzioni a seconda dell'incidenza delle spese del personale rispetto alle spese correnti, non potrebbe vincolare la potestà regionale e, comunque, la norma censurata non atterrebbe sul calcolo di quel rapporto.

Argomenta la difesa regionale che l'art. 10, comma 25, denunciato e l'articolo 12 della legge regionale n. 17 del 2008 sono norme che definiscono le regole per il concorso delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e sono dettate in attuazione della competenza regionale in materia di "ordinamento degli



enti locali” (art. 4, numero 1-*bis*, dello statuto; artt. 9 e 15 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»), in relazione alla quale rilevano le norme di cui all’art. 1, commi 154 e 155, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), che, tra l’altro, prevedono che spetti alla regione di “individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio”. Ne deriverebbe che l’art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, rappresenta una norma di dettaglio che non vincola l’autonomia regionale, che ha ampia competenza in materia di finanza locale.

Inoltre, si aggiunge ancora nella memoria, che l’art. 10, comma 25, censurato non attiene al calcolo del rapporto spesa corrente/spesa per il personale, ma precisa soltanto «un criterio necessario per rendere “realistico” il calcolo dei dipendenti in servizio, criterio che consiste nella esclusione - dal conteggio del rapporto dipendenti in servizio/popolazione residente - dei dipendenti non presenti in servizio per un certo periodo». Sicché, la disposizione impugnata troverebbe applicazione “solo” per il calcolo stabilito dall’art. 12, comma 29, della legge regionale n. 12 del 2008 e non già in relazione all’art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008, posto che, allorquando bisogna «calcolare la spesa per il personale ai fini dell’art. 76, comma 7, occorre ricomprendere anche “i dipendenti collocati in aspettativa retribuita” di cui all’art. 12, comma 29».

4.7. - Quanto all’art. 10, commi 85 e 86, si deduce la cessazione della materia del contendere in quanto le disposizioni sono state abrogate dall’art. 13, comma 70, lettera *b*), della legge regionale n. 18 del 2011, senza aver avuto attuazione nel periodo di loro vigenza.

4.8.- Quanto all’art. 12, comma 28, la Regione, ai fini dell’infondatezza della questione, sostiene, anzitutto, che l’invocata norma interposta dell’art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001 non sarebbe parametro pertinente, con conseguente inammissibilità della questione. Infatti, la norma denunciata precisa solo «l’ambito dei soggetti potenzialmente “stabilizzabili” in base alle procedure dell’art. 13, comma 18» della legge regionale n. 24 del 2009, per cui, con rinvio al comma 16 dello stesso art. 13, si stabilisce la facoltà delle singole amministrazioni di riservare sino al 50 per cento delle risorse disponibili per processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, a tal fine trovando applicazione la disciplina posta dall’art. 12, comma 19, della legge reg. n. 9 del 2008; a sua volta, il citato comma 16 limita l’assunzione di personale a tempo indeterminato e determinato e il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa, per gli esercizi dal 2010 al 2013, «nel limite di un contingente di personale la cui spesa annua onnicomprensiva non superi il 20 per cento di quella relativa alle cessazioni di personale a tempo indeterminato avvenute nel corso dell’esercizio precedente e non già riutilizzata nel corso dell’esercizio stesso», con possibili espresse deroghe.

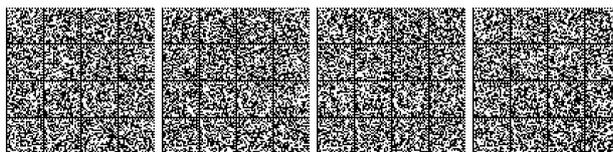
Peraltro, la difesa regionale deduce che la materia delle assunzioni «ricade nell’organizzazione amministrativa della Regione», come confermato dalla sentenza n. 235 del 2010 di questa Corte, sicché l’art. 12, comma 28, denunciato rientrerebbe in materie oggetto di competenza regionale piena ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., che è più ampia di quella prevista dall’art. 4, numeri 1) e 1-*bis*), dello statuto di autonomia (rispettivamente ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto ed ordinamento degli enti locali), essendo soggetta soltanto ai limiti posti dal primo comma dello stesso art. 117 Cost.

In relazione poi alla censura di violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., la Regione ribadisce la inidoneità della norma interposta dell’art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 a vincolare la potestà regionale non rappresentando un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, rilevando altresì, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia i già richiamati commi 154 e 155 dell’art. 1 della legge n. 220 del 2010 quanto alle modalità di limitazione delle spese.

Nella memoria si ribadisce ancora che la norma impugnata, unitamente all’art. 13, comma 18, innanzi citato, non prevedono «ulteriori assunzioni, ma operano nell’ambito della programmazione dei fabbisogni già definita», così da collocarsi «in un processo complessivo virtuoso di limitazione della spesa del personale, in linea con i criteri ispiratori della legislazione statale».

Ove poi la censura fosse rivolta a contestare il meccanismo stesso di cui all’art. 12, comma 28, essa sarebbe inammissibile per tardività, non potendo l’impugnazione “oltrepassare il termine utilizzando una norma che si limita a richiamare la norma preesistente”.

La Regione osserva, infine, che gli artt. 12 e 13, comma 18, della legge n. 17 del 2008 pongono regole che si dichiarano, anche implicitamente, nel rispetto degli obblighi comunitari e dei principi di coordinamento della finanza pubblica.



4.9.- Quanto all'art. 12, comma 32, si deduce la cessazione della materia del contendere, posto che quattro dei commi (53-bis, 53-ter, 53-quater e 53-sexies) che la disposizione denunciata aggiunge nell'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2011) sono stati abrogati dall'art. 15, comma 12, lettera c), della legge regionale n. 18 del 2011, non avendo avuto applicazione nel periodo di vigenza.

In relazione poi al comma 53-quinquies dell'art. 14 citato, esso è stato modificato dall'art. 15, comma 12, lettera b), della legge regionale n. 18 del 2011, provvedendo ad abrogare le norme prevedenti gli "aumenti tabellari" e così accogliendo le censure avanzate con il ricorso. Ciò che residua è «una norma programmatica, che non prevede affatto aumenti *ex lege* ma solo la possibile definizione di iniziative di razionalizzazione e riqualificazione della spesa con l'accordo delle parti datoriali e sindacali, che possono portare ad un aumento delle risorse disponibili per la contrattazione aziendale». Sicché, anche in riferimento al comma 53-quinquies - che peraltro non opera differenziazioni tra gruppi di dipendenti - è da ritenersi cessata la materia del contendere.

4.10.- Quanto all'art. 12, comma 33, la difesa regionale, nell'ottica di infondatezza della questione, sostiene che la norma interposta evocata dal ricorso - art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 - non sia idonea a vincolare l'autonomia legislativa regionale in quanto «riguarda una voce specifica di spesa ed è una norma auto-applicativa, che non lascia margini di manovra alle Regioni», posto che attiene al trattamento dei singoli dipendenti, così da non vincolare la spesa globale e complessiva. Nella stessa prospettiva di inidoneità del parametro interposto si pone il rilievo per cui le modalità con cui la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sono poste dall'art. 1, commi 152 e seguenti, della legge n. 220 del 2010, in forza di rapporti che, in termini generali, si ispirano alla determinazione consensuale.

4.11.- Quanto all'art. 12, comma 38, si deduce la cessazione della materia del contendere, in quanto la disposizione è stata abrogata dall'art. 12, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), con effetto dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2011.

4.12.- Quanto all'art. 13, comma 25, la difesa regionale osserva, anzitutto, che la censura sarebbe infondata in quanto frutto di un equivoco, posto che i beni dei quali si prevede la sdemanializzazione «sono i beni del demanio idrico regionale», per tali intendendosi, ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), «i fiumi (...) i torrenti, le rogge, i fossati, i laghi, gli alvei e le relative pertinenze, e le opere idrauliche trasferiti alla Regione ai sensi del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo)», il quale, a sua volta, individua tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico che sono trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Beni, questi, tra i quali «non vi sono tuttavia quelli qualificati come demaniali dall'art. 143 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», invocato nel ricorso come norma interposta, mentre i beni «di cui potrà effettuarsi la sdemanializzazione sono beni originariamente appartenenti al demanio idrico regionale, che abbiano subito un mutamento irreversibile (ad esempio, ex canali, ex sedimenti di corsi d'acqua ormai interrati ...)». In siffatta ottica è da leggersi, dunque, l'espressione «cessata funzionalità idrica», nella sua portata di principio generale permeante «di sé l'intero novero dei beni demaniali», con l'ulteriore conseguenza che proprio i beni di cui al citato art. 143 non potrebbero essere comunque sdemanializzati, «essendo chiaro che un bene attivamente destinato al servizio idrico integrato non può, per definizione, aver perso la propria "funzionalità"».

In relazione, poi, all'evocata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza, la difesa regionale evidenzia che, successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione censurata è stato oggetto di modificazione ad opera dell'art. 16, comma 16, della legge regionale n. 18 del 2011, per cui è stata esclusa la possibilità di cessione ordinaria in forma diretta, già prevista dalla formulazione degli artt. 4-bis e 4-ter della legge regionale n. 17 del 2009, siccome novellati dal denunciato art. 13, comma 25, per cui attualmente il citato art. 4-bis prevede, come principio generale, applicabile senza distinzione di superficie, quello secondo cui «i beni sdemanializzati sono alienati mediante procedura di evidenza pubblica». Sicché, non avendo la disposizione avuto applicazione nella sua formulazione antecedente a tale modifica, ne conseguirebbe la cessazione della materia del contendere in relazione a tale profilo di censura.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato numerose disposizioni della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007) e, segnatamente, gli articoli 2, commi 55, 70, 85, 88, 91 e 106; 7, comma 51; 10, commi 25, 85 e 86; 12, commi 26, 28, 32, 33 e 38; 13, comma 25.

2.- In riferimento a talune questioni si deve, preliminarmente, dichiarare cessata la materia del contendere, giacché esse vertono su disposizioni che, successivamente alla proposizione del ricorso, sono state oggetto di abrogazione senza aver trovato medio tempore applicazione, così da potersi ritenere che l'abrogazione stessa sia pienamente soddisfattiva delle pretese del ricorrente.

2.1.- Ciò riguarda in particolare: *a)* l'articolo 2, comma 88, abrogato dall'art. 14, comma 5, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 27 febbraio 2012, n. 2 (Norme in materia di agevolazione dell'accesso al credito delle imprese); *b)* i commi 85 e 86 dell'art. 10, abrogati dall'art. 13, comma 70, lettera *b)*, della legge regionale 29 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2012); *c)* l'art. 12, comma 38, abrogato dall'art. 12, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale).

2.2.- Anche sulla questione relativa all'art. 2, comma 55 - che prevede la concessione di un contributo alla società Udine e Gorizia Fiere S.p.a. a sollievo degli oneri necessari per la realizzazione di progetti espositivi da realizzarsi presso i quartieri fieristici di Udine e Gorizia - va dichiarata cessata la materia del contendere. Infatti, l'art. 3, comma 24, della legge regionale n. 18 del 2011 ha integrato la anzidetta disposizione - che nella sua originaria formulazione non ha avuto applicazione - in modo soddisfattivo per le pretese del ricorrente, in ragione della sopravvenuta specificazione che il contributo straordinario viene concesso a "titolo di aiuto de minimis", in base al Regolamento CE de minimis n. 1998/2006 della Commissione delle Comunità europee del 15 dicembre 2006, con ciò escludendo la soggezione del predetto tipo di aiuto all'obbligo di notificazione ex art. 108 TFUE e rendendo la misura non già macroeconomica, ma suscettibile di essere ascritta alla competenza regionale in quanto sintonizzata sulla realtà produttiva territoriale (sentenza n. 14 del 2004).

2.3.- È altresì cessata la materia del contendere in relazione alla questione sull'art. 12, comma 32.

La disposizione censurata aggiunge i commi 53-*bis*, 53-*ter*, 53-*quater*, 53-*quinqüies* e 53-*sexies* nel corpo dell'art. 14 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2011). Tali commi, ad eccezione del comma 53-*quinqüies*, sono stati abrogati dall'art. 15, comma 12, lettera *c)*, della legge regionale n. 18 del 2011, senza aver trovato nel frattempo applicazione.

Quanto al comma 53-*quinqüies*, esso è stato oggetto di modificazioni, prima ancora di aver avuto applicazione, ad opera dello stesso art. 15, comma 12, lettera *c)*, citato, il quale ha espunto dalla formulazione originaria la previsione dell'utilizzo dei risparmi di spesa, ottenuti in ragione dell'applicazione dei commi precedenti (ora abrogati), in funzione di risorse per la contrattazione collettiva integrativa. Sicché, la norma attualmente in vigore può interpretarsi soltanto come programmatica, senza intaccare le prerogative della contrattazione collettiva di comparto, né determinando alcuna disparità di trattamento tra dipendenti regionali, così da soddisfare le pretese fatte valere dal ricorrente, il quale lamentava la violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

3.- Un altro gruppo di questioni ha ad oggetto disposizioni che sono state denunciate per lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto eccederebbero la competenza regionale e si porrebbero in contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

3.1.- Giova rammentare, prima di affrontarne lo scrutinio, che, in tema di aiuti di Stato (artt. 107 e 108 TFUE, già articoli 87 e 88 *TCE*) - come posto in rilievo dalla giurisprudenza costituzionale (tra le altre, sent. n. 85 del 1999), in linea con quella comunitaria (tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 6 settembre 2006, C-88/03) - sono vietati gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza e che incidano sugli scambi tra Stati membri; tuttavia, sul presupposto che non tutti gli aiuti hanno un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra Stati membri, per gli aiuti di importo poco elevato, generalmente accordati alle piccole e medie imprese e che sono per lo più gestiti da enti locali o regionali, nella disciplina attuativa del trattato, è stata introdotta una regola, detta de minimis, che fissa una cifra assoluta al di sotto della quale, in ossequio a un'esigenza di semplificazione amministrativa a vantaggio tanto degli Stati membri quanto dell'apparato organizzativo della Commissione e delle stesse imprese, l'aiuto non è più soggetto all'obbligo della comunicazione.



3.2.- Ciò premesso, le questioni sugli artt. 2, commi 70, 85 e 91, non sono fondate.

3.2.1.- Quanto all'art. 2, comma 70, la censura non considera, infatti, che la stessa disposizione impugnata pone la "clausola di salvezza" della concessione dei contributi "nell'osservanza delle condizioni e dei limiti delle normative comunitaria", rinviando ad un apposito regolamento regionale la relativa concretizzazione. Sicché, il denunciato comma 70 non vulnera il diritto sovranazionale invocato (oltretutto in modo generico) dal ricorrente, il quale, semmai, dovrà spostare la propria attenzione in ordine alla legittimità del regolamento attuativo della disposizione di legge regionale impugnata.

3.2.2.- Analogamente è da ritenersi in riferimento al comma 85 dell'art. 2, posto che il successivo comma 86, non denunciato dal ricorrente, rinvia anch'esso ad apposito regolamento la fissazione di "criteri" e "modalità" per la "concessione dei contributi di cui al comma 85", precisando che ciò deve avvenire "nel rispetto della normativa comunitaria concernente gli aiuti di Stato".

3.2.3.- Quanto al comma 91, denunciato, a sua volta, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per asserita invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza, rileva, in contrario, che il successivo comma 92 chiarisce che i finanziamenti sono destinati ad operare in regime di aiuti de minimis, (art. 1, commi 1 e 2, Reg. CE n. 1998/2006), il che sottrae l'aiuto in esame all'obbligo di comunicazione, con la conseguenza che la misura si presenta, in questa prospettiva, non già macroeconomica, ma suscettibile di essere ascritta alla competenza regionale in quanto sintonizzata sulla realtà produttiva territoriale (ancora sentenza n. 14 del 2004).

3.3.- È fondata invece la questione relativa all'art. 2, comma 106, il quale prevede la concessione di un contributo al Consorzio per lo sviluppo Industriale della zona dell'Aussa Corno a sollievo degli oneri sostenuti per l'esercizio della facoltà di riacquisto della proprietà di aree cedute.

La disposizione denunciata viola l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai vincoli comunitari e internazionali, in quanto introduce un aiuto "sino alla concorrenza di 2 milioni di euro", ben oltre quindi la soglia de minimis (come stabilita dal già citato Regolamento CE n. 1998/2006), ad una impresa individualizzata, dunque con l'obbligo, non rispettato, della comunicazione ex art. 108 TFUE.

4.- Un'ulteriore serie di questioni evoca la lesione del parametro dell'art. 117, terzo comma, Cost., sotto il profilo del mancato rispetto dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica.

4.1.- È impugnato, anzitutto, per questo aspetto, l'art. 7, comma 51, il quale stabilisce che per i contratti di lavoro autonomo, di natura coordinata e continuativa, stipulati per le esigenze didattiche e divulgative svolte dalla scuola dei corsi e dei merletti di Gorizia, non trovano applicazione le disposizioni recate «dall'art. 12, comma 13» (*recte*: 30) della legge regionale n. 22 del 2010 - il quale, a sua volta, prevede che «Al fine di valorizzare le professionalità interne all'amministrazione, per gli anni 2011, 2012 e 2013 la spesa annua della Regione, e degli altri enti pubblici il cui ordinamento è disciplinato dalla Regione, per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, è ridotta del 20 per cento rispetto alla media delle medesime spese riferite ai consuntivi del triennio 2007-2009» - nonché le riduzioni di spesa di cui «all'art. 12 comma 30» (*recte*: 13) della stessa legge regionale n. 22 del 2010, il quale prevede che «Ai fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica di cui all'articolo 9, commi 5, 6, 7, 8 e 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, per le Amministrazioni di cui al comma 21 e gli enti del servizio sanitario della Regione, continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui all'articolo 13, commi dal 14 al 23, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria 2010), «come modificato dall'articolo 8, comma 1, della presente legge».

4.1.1.- Alla luce della giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 139 del 2012 e n. 182 del 2011, segnatamente in riferimento all'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010), le disposizioni evocate dallo Stato come norme interposte - e cioè gli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 - effettivamente prevedono principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, diretti (art. 6) al contenimento dei costi degli apparati amministrativi e (art. 9) delle spese in materia di personale. Con i quali la norma regionale censurata si pone in contrasto, elidendo, in favore di una determinata categoria di lavoratori autonomi (a collaborazione coordinata e continuativa), la disciplina che ad essi si conformava.

Tuttavia, il denunciato comma 51 dell'art. 7 è stato abrogato dall'art. 9, comma 26, lettera d) della legge regionale n. 18 del 2011, con effetto dal 1° gennaio 2012 (a mente dell'art. 20 della stessa legge regionale n. 18 del 2011). Di qui, la piena riespansione della disciplina generale, rispettosa dei principi fondamentali statali, in luogo di quella derogatoria in favore della menzionata categoria di lavoratori autonomi, ma soltanto dall'anno 2012.

La proposta questione è dunque fondata in riferimento al solo anno 2011, rispetto al quale deve limitarsi la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 51, denunciato, mentre va dichiarata la cessazione della materia del contendere a decorrere dal 2012.



4.2.- Anche l'art. 10, comma 25 - il quale prevede che ai fini dell'applicazione delle deroghe al regime assunzionale di cui al comma 29 dell'art. 12 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008, n. 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione - Legge finanziaria 2009), per il calcolo del rapporto fra dipendenti in servizio e popolazione residente di cui alla lettera *b*), non vengano conteggiati i dipendenti collocati in aspettativa retribuita per almeno sei mesi continuativi nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento - altererebbe, secondo il ricorrente, «il corretto modo di determinare il rapporto spesa corrente/spesa per il personale che rileva ai fini dell'osservanza delle norme statali che, in funzione del coordinamento della finanza pubblica, hanno fissato limiti alle assunzioni e alla spesa complessiva per il personale» (art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione finanziaria", modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 e oggetto di successive modificazioni).

4.2.1.- La questione è fondata.

All'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 (e successive modificazioni) questa Corte ha già riconosciuto (da ultimo con la sentenza n. 148 del 2012, che richiama la precedente sentenza n. 108 del 2011) la natura di principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto norma che incide sulla spesa per il personale, la quale, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente». In particolare, la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica va ascritta alla norma che pone il divieto di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40 per cento (elevato al 50 per cento successivamente alla proposizione del ricorso) delle spese correnti. Siffatta conclusione va estesa anche alla norma che limita la possibilità di assunzioni per i restanti enti, la quale obbedisce alla medesima *ratio* di contenimento della spesa pubblica per il personale. Valgono per la stessa, quindi, le considerazioni svolte nella sentenza n. 108 del 2011 in relazione al divieto di nuove assunzioni per gli enti che abbiano superato il limite del 40 per cento di cui sopra.

Ciò posto, l'impugnato articolo 10, comma 25, - nell'eccepire i dipendenti in aspettativa retribuita dal calcolo che porta all'applicazione delle deroghe al regime delle assunzioni di cui all'art. 12, comma 29, della legge regionale n. 17 del 2008, in funzione del concorso delle autonomie locali al rispetto del patto di stabilità - contrasta con i parametri evocati dal ricorrente, giacché, una volta determinatasi l'assunzione in deroga, la spesa per il personale viene ad aumentare, anche in ragione dell'assunzione operata, rimanendo appunto intatta quella per i dipendenti in aspettativa retribuita.

Dal ché la sua declaratoria di illegittimità costituzionale.

4.3.- È denunciato, poi, l'art. 12, comma 28, il quale estende il disposto dell'art. 13, comma 18, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 24 del 2009 (concernente i processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato) al personale che ha stipulato il contratto di lavoro a termine alla data del 31 dicembre 2008, purché in servizio alla data di entrata in vigore della legge in esame.

Oltre alla prospettata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., sulla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, giacché «non si fa cenno alla necessità di assicurare il rispetto della disciplina statale di principio sul contenimento della spesa di personale» (e cioè il già citato art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 e successive modificazioni), si deduce anche la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e, quindi, sui rapporti di diritto privato, giacché risulterebbe vulnerato l'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e successive modificazioni ed integrazioni, in base al quale le assunzioni a tempo determinato possono avvenire esclusivamente per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali e non come normale programmazione delle assunzioni.

4.3.1.- La questione è fondata.

4.3.2.- Preliminarmente, occorre ricostruire, seppur in sintesi, il quadro normativo implicato.

L'art. 13, comma 14, della legge regionale n. 24 del 2009 dispone che, nel rispetto del patto di stabilità e di contenimento della spesa per il personale, le assunzioni nel comparto unico del pubblico impiego regionale avvengano, anzitutto, con contratto a tempo indeterminato per la copertura di carenze di organico, mediante procedure di mobilità all'interno del comparto medesimo. Ove queste abbiano esito negativo, il successivo comma 15 demanda alle amministrazioni di verificare la convenienza di ricorrere ad appalti di servizi o incarichi professionali in luogo delle assunzioni a tempo indeterminato o determinato. Solo in caso di esito negativo di siffatta verifica, si procede, come dispone il successivo comma 16, all'assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato e il ricorso alla collaborazione coordinata e continuativa può avvenire nel limite di un contingente di personale la cui spesa



annua onnicomprensiva non superi il 20 per cento di quella relativa alle cessazioni di personale a tempo indeterminato avvenute nel corso dell'esercizio precedente e non già riutilizzata nel corso dell'esercizio stesso; un limite che può derogarsi in talune specifiche ed espresse ipotesi.

Ed il successivo comma 18 stabilisce che: «Per le finalità di cui al comma 16, è facoltà delle singole amministrazioni riservare sino al 50 per cento delle risorse disponibili di cui al comma medesimo per processi di stabilizzazione di personale con contratto di lavoro a tempo determinato. A tale fine trova applicazione la disciplina di cui all'articolo 12, comma 19, della legge regionale 14 agosto 2008, n. 9 (Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21); la disciplina medesima trova applicazione anche con riferimento al personale in servizio, presso le amministrazioni, con contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2008 purché sia in servizio anche alla data di entrata in vigore della presente legge».

Al comma 18 anzidetto fa, appunto, riferimento la disposizione denunciata, che lo rende applicabile «anche nei confronti del personale che ha stipulato il contratto di lavoro a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2008 purché sia in servizio anche alla data di entrata in vigore della presente legge».

Essa, quindi, estende al contratto a termine stipulato entro il 31 dicembre 2008, a condizione che si trovi in servizio alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2011, la riserva del 50 per cento di risorse disponibili per la stabilizzazione.

4.3.3.- In base all'evidenziato contesto normativo, risulta pertinente l'evocato parametro interposto di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, che prevede l'assunzione a tempo indeterminato per soddisfare il fabbisogno ordinario di personale della pubblica amministrazione, e consente l'assunzione a termine esclusivamente in presenza e in risposta "ad esigenze temporanee ed eccezionali". Invero, la norma impugnata perpetua una modalità di assunzione del personale per porre rimedio alle carenze di organico - e, dunque, a situazione normalmente prevedibile - che fa del contratto a termine un modulo ordinario di assunzione del personale della pubblica amministrazione e non già forma contrattuale riservata, per l'appunto, ad esigenze eccezionali e straordinarie.

Il fatto, poi, che l'art. 12, comma 28, in esame, si fondi sulla più ampia disciplina pregressa e non impugnata dal Governo non è di ostacolo alla sua invalidazione, giacché, di per sé, la norma denunciata costituisce ipotesi non già attuativa, ma singolare ed estensiva della regolamentazione precedente, che rimarrebbe ferma.

Inoltre, è violato anche l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112 del 2008 e successive modificazioni, poiché il divieto di assunzione stabilito in tale disposizione, dalla già riconosciuta natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, viene aggirato con la stabilizzazione dei contrattisti.

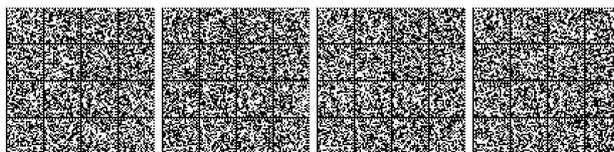
Da qui, la declaratoria di illegittimità costituzionale del censurato art. 12, comma 28.

4.4.- Viene, altresì, impugnata la disposizione di cui all'art. 12, comma 33, la quale stabilisce che l'indennità di pronto intervento di cui all'articolo 4, lettera e), del Contratto integrativo di ente 1998-2001, del personale regionale, area non dirigenziale, documento stralcio sottoscritto in data 15 maggio 2003, spettante al personale previamente individuato dal direttore centrale della protezione civile e immediatamente disponibile per il servizio di pronto intervento, è rideterminata, con decorrenza dal primo giorno del mese successivo alla data di entrata in vigore della legge, in 90 euro mensili lordi da corrispondere per 12 mensilità, con imputazione al Fondo regionale per la protezione civile di cui all'articolo 33 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 31 dicembre 1986, n. 64 (Organizzazione delle strutture ed interventi di competenza regionale in materia di protezione civile).

La prospettata violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. si incentra sull'evocazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica desumibili dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010, secondo cui per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati.

4.4.1.- La questione è fondata.

4.4.2.- Come già posto in luce dalla sentenza n. 139 del 2012, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse



norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009).

Inoltre, con la successiva sentenza n. 148 del 2012, si è evidenziato come la giurisprudenza di questa Corte abbia riconosciuto la natura di principi fondamentali, - nella materia, di competenza legislativa concorrente, del coordinamento della finanza pubblica - alle norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010).

Ed ancora si è ricordato come - nel definire una questione introdotta da un ricorso statale avverso una legge regionale (sentenza n. 108 del 2011) - questa Corte abbia affermato che le norme di cui all'art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), nonché quelle di cui all'art. 76, commi 6 e 7, del d.l. n. 112 del 2008, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi». La citata conclusione trova il suo presupposto nella considerazione che «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007).

4.4.3.- Ciò premesso, il parametro interposto (art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010) così stabilisce: «Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14».

La norma è dunque da ricondurre nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, posto che essa riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, nell'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale della denunciata disposizione di cui all'art. 12, comma 33, la quale, in contrasto con la anzidetta norma statale interposta, ridetermina una indennità a decorrere dal primo giorno del mese successivo all'entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 2011.

5.- Ulteriore e diversa questione investe la disposizione dell'art. 12, comma 26, la quale stabilisce che «il personale del ruolo regionale che svolge incarichi dirigenziali a tempo determinato di cui all'articolo 10 commi 6, 7, 8 e 9 della legge regionale 23 luglio 2009, n. 12 (Assestamento del Bilancio 2009) sia inquadrato nel ruolo unico dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato».

Si prospetta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in riferimento al principio di uguaglianza, imparzialità e buon andamento, nonché alla regola del concorso pubblico per l'assunzione nella pubblica amministrazione, giacché essa darebbe luogo ad «assunzioni totalmente riservate, in palese contrasto con le disposizioni in materia di accesso ai pubblici uffici, anche alla luce della costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale "l'area delle eccezioni" alla regola del pubblico concorso deve essere "delimitata in modo rigoroso"» e può legittimare deroghe «solo in presenza di "peculiarità e straordinarie esigenze di interesse pubblico" idonee a giustificarle».

5.1.- In sintesi, la difesa regionale sostiene, con ampie ed articolate argomentazioni, che il censurato art. 12, comma 26, frutto di una recente evoluzione dell'assetto del Servizio Sanitario della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rappresenti una legittima e giustificata deroga al principio del pubblico concorso, giacché essa ha tenuto conto della particolare situazione della Direzione centrale salute, delle «particolari competenze richieste per quegli incarichi



e della specializzazione ed esperienza possedute dai due soggetti in questione". Si osserva, infatti, che l'inquadramento riguardava appositamente le «due persone alle quali erano stati conferiti gli incarichi dirigenziali» mediante procedura comparativa pubblica, attuata tramite «previa valutazione di curricula professionali operata da una commissione di tre componenti presieduta dal direttore centrale», che nomina gli altri componenti.

5.2.- La questione è fondata.

5.2.1.- Più volte questa Corte (tra le tante, si vedano le più recenti sentenze n. 90, n. 62, n. 51, n. 30 del 2012 e n. 299 del 2011) ha posto in rilievo che la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del pubblico concorso, di cui all'art. 97 Cost., deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle; con la conseguenza che va esclusa la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive, dovendosi riconoscere al concorso pubblico un ambito di applicazione ampio, tale da non includere soltanto le ipotesi di assunzione di soggetti precedentemente estranei alle pubbliche amministrazioni, ma anche i casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati dall'origine mediante concorso, in rapporti di ruolo. Inoltre, pur non essendo il principio del pubblico concorso incompatibile, nella logica dell'agevolazione del buon andamento della pubblica amministrazione, con la previsione per legge di condizioni di accesso intese a consentire il consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione, comunque, esso non tollera, salvo circostanze del tutto eccezionali, la riserva integrale dei posti disponibili in favore di personale interno. Sicché, si è ritenuta insufficiente a giustificare la deroga la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione, come pure la personale aspettativa degli aspiranti ad una misura di stabilizzazione.

5.2.2.- Ciò chiarito, la norma impugnata viola il principio dell'assunzione tramite pubblico concorso posto dall'art. 97 Cost., giacché essa ha comunque operato in una logica di riserva assoluta di posti, provvedendo a recepire - come affermato dalla stessa Regione - gli esiti di procedure selettive, prive dei connotati e delle garanzie del concorso pubblico, preordinate alla successiva assunzione nominatim di dirigenti, dovendosi quindi escludere che la eccezionalità dell'assunzione, dalla stessa norma espressamente prevista, sia conforme al buon andamento della pubblica amministrazione, cui è presidio anche il principio innanzi richiamato.

6.- Va, infine, scrutinato il denunciato art. 13, comma 25, il quale modifica la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 ottobre 2009, n. 17 (Disciplina delle concessioni e conferimento di funzioni in materia di demanio idrico regionale), recando norme (artt. 4, 4-bis e 4-ter) in materia di sdemanializzazione di beni del demanio idrico regionale, previo accertamento di cessata funzionalità idraulica, con acquisizione degli stessi al patrimonio disponibile della Regione e consentendone l'alienazione a soggetti privati.

La disposizione censurata contrasterebbe, secondo il ricorrente, con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., posto che, da un lato, violerebbe la vigente normativa statale in tema di demanio asservito alla funzionalità del servizio idrico integrato, recata dall'art. 143 del decreto legislativo n. 152 del 2006; dall'altro, non rispetterebbe le regole comunitarie e nazionali sulle procedure a evidenza pubblica.

6.1.- La questione, per una parte, non è fondata, nei sensi di cui in motivazione; per l'altra parte, risulta invece suscettibile di formare oggetto di una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

6.2.- Non sussiste, infatti, per il primo profilo, la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché la disposta sdemanializzazione attiene esclusivamente ai beni del demanio idrico regionale indicati dall'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 17 del 2009 - e, dunque, a «i fiumi (...) i torrenti, le rogge, i fossati, i laghi, gli alvei e le relative pertinenze, e le opere idrauliche trasferiti alla Regione ai sensi del decreto legislativo n. 265 del 2001» - i quali abbiano perduto la propria funzionalità specifica in quanto tali. In siffatto circoscritto ambito opera, dunque, l'art. 4 della citata legge regionale n. 17 del 2009, introdotto dalla norma denunciata, potendo per ciò solo configurarsi come legge abilitata ad incidere sul demanio idrico regionale ai sensi dell'art. 823 cod. civ., in linea con quanto la stessa norma interposta dell'art. 143 del d.lgs. n. 152 del 2006 impone.

6.3.- In riferimento poi alla censura che evoca la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., va osservato che la disposizione denunciata è stata modificata dall'art. 16, comma 16, della legge regionale n. 18 del 2011, con l'esclusione della possibilità di cessione ordinaria in forma diretta dei beni sdemanializzati, già prevista dalla formulazione degli artt. 4-bis e 4-ter della legge regionale n. 17 del 2009, siccome novellati dal denunciato art. 13, comma 25.

Attualmente, dunque, il citato art. 4-bis prevede, al comma 1, che «I beni sdemanializzati sono alienati mediante procedura di evidenza pubblica, ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 57 del 1971, salvo quanto previsto dall'articolo 5 della legge regionale medesima». L'art. 5 da ultimo citato non spiega però alcuna incidenza al riguardo,



posto che tratta del trasferimento di proprietà, a titolo gratuito, ai Consorzi di bonifica territorialmente competenti dei caselli idraulici e le relative pertinenze e accessori posti a servizio dei beni del demanio idrico regionale gestiti dai Consorzi medesimi per le proprie finalità istituzionali.

E, non essendovi contestazioni sul fatto che la disposizione non ha avuto applicazione nella sua formulazione antecedente a tale modifica, ne consegue la cessazione della materia del contendere in relazione a tale profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 106; 10, comma 25; 12, commi 26, 28 e 33, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2011, n. 11 (Assestamento del bilancio 2011 e del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21 del 2007);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 51, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, in riferimento agli effetti da esso prodotti per il solo anno 2011;

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 55 e 88; 10, commi 85 e 86; 12, commi 32 e 38, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011;

4) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe, di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 51, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, a decorrere dal 1° gennaio 2012, quale data della sua abrogazione;

5) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 25, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 70 e 85, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promosse, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 91, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 25, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 11 del 2011, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 settembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 107

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

Professioni - Disciplina delle attività professionali turistiche - Norme della Regione Puglia - Previsione che le attività professionali turistiche siano svolte a titolo esclusivo, nonché del divieto di esercitare attività professionali estranee al proprio profilo nell'ambito delle prestazioni rese a servizio dei turisti, in particolare, attività di carattere commerciale, di concorrenza alle agenzie di viaggio, di procacciamento diretto o indiretto di clienti in favore di soggetti imprenditoriali operanti nei settori turistico-ricettivi, dei trasporti e della ristorazione, nonché del commercio, dell'artigianato e dei servizi - Ricorso del Governo - Lamentata incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione della sfera di competenza statale in materia di professioni - Denunciata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge della Regione Puglia 25 maggio 2012, n. 13, art. 2, comma 3.
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e).

Professioni - Disciplina delle attività professionali turistiche - Norme della Regione Puglia - Requisiti per l'esercizio delle professioni - Previsione che l'abilitazione all'esercizio della professione di accompagnatore turistico consente l'esercizio dell'attività su tutto il territorio nazionale ed all'estero - Ricorso del Governo - Lamentata incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge della Regione Puglia 25 maggio 2012, n. 13, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 41 e 117, commi primo e secondo, lett. e).

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri (c.f. 80188230587), rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587) fax: 0696514000 – PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12 domicilia;

Contro Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*;

Avverso la legge regionale 25 maggio 2012, n. 13, pubblicata nel BUR 29 maggio 2012, n. 77.

Con la legge regionale indicata in epigrafe sono state dettate norme per la disciplina delle attività professionali turistiche nella Regione Puglia.

Al riguardo la ricorrente Presidenza del Consiglio dei Ministri, pur dando atto di quanto osservato da codesta ecc.ma Corte con decisione n. 80/2012, ritiene che la legge impugnata presenti motivi di censura sotto il profilo costituzionale.

1) L'articolo 2, comma 3, prevede che «Le attività professionali, (...) sono svolte a titolo esclusivo. È fatto divieto di esercitare attività estranee al proprio profilo professionale nell'ambito delle prestazioni rese a servizio dei turisti. Tale divieto comprende, in particolare, attività di carattere commerciale, di concorrenza alle agenzie di viaggio, di procacciamento diretto o indiretto di clienti in favore di soggetti imprenditoriali operanti nei settori turistico ricettivi, dei trasporti e della ristorazione, nonché del commercio, dell'artigianato e dei servizi».



La norma, nel vietare agli esercenti le professioni turistiche lo svolgimento di attività estranee a quelle tipiche del loro profilo professionale, presenta profili di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, considerato che la previsione di esclusività dell'attività, da ritenersi applicabile, oltre che ai cittadini italiani, anche ai cittadini dell'Unione europea, rappresenta un'indebita restrizione alla libera circolazione dei servizi, di cui all'articolo 56 del TFUE, ma tale restrizione è ammessa solo se giustificata da un motivo imperativo di interesse generale. L'articolo 25 della direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva servizi) stabilisce, infatti, che gli Stati non possono assoggettare i prestatori di servizi a requisiti che li obblighino ad esercitare esclusivamente una determinata attività, tranne che si tratti di professioni regolamentate o di prestatori che forniscono servizi di certificazione, di omologazione, di controllo, prova o collaudo tecnici e, nel caso di professioni regolamentate, solo se il requisito sia giustificato per garantire il rispetto di norme deontologiche.

L'art. 2, comma 3, della legge in esame contrasta, pertanto, con l'articolo 117, comma 1 della Costituzione che impone, anche al legislatore regionale, il rispetto dei vincoli comunitari.

La medesima norma risulta altresì distorsiva della concorrenza tra gli operatori, riducendo le possibilità dell'offerta dei servizi per gli esercenti le professioni turistiche che operano nell'ambito della Regione Puglia rispetto alle guide e agli accompagnatori che operano in mercati liberi. La disposizione, pertanto, restringe in maniera ingiustificata la portata del principio di libertà dell'iniziativa economica, di cui all'articolo 41 della Costituzione, con conseguente violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva alla competenza dello Stato la tutela della concorrenza.

2) Va inoltre osservato che l'articolo 3, comma 2, della legge in epigrafe, stabilisce che «l'abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica consente l'esercizio della professione nell'ambito territoriale della regione Puglia». Secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, tale previsione viola il principio di libera prestazione dei servizi e non è in linea con l'articolo 10, comma 4, della direttiva 2006/123/CE, recepito dall'articolo 19 del decreto legislativo n. 59/2010, in base al quale il provvedimento autorizzatorio deve consentire al prestatore di esercitare l'attività su tutto il territorio nazionale, a meno che sussista un motivo imperativo di interesse generale per limitarne l'ambito territoriale. La norma pone pertanto un problema di discriminazione dei cittadini italiani, considerato che, al contrario, per i cittadini dell'Unione europea, si prevede, all'articolo 6 della legge regionale, che essi possano operare in regime di libera prestazione di servizi senza necessità di autorizzazione alcuna o di abilitazione, nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. n. 206/2007, di recepimento della direttiva 36/2005 sul riconoscimento delle qualifiche professionali.

La disposizione regionale, dunque, si pone in contrasto con l'articolo 117, comma 1, della Costituzione, che impone il rispetto dei vincoli comunitari, e, restringendo altresì la libertà d'impresa e di concorrenza dei servizi nell'ambito del settore turistico, viola i principi di tutela della concorrenza e del mercato di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

P.Q.M.

Si insiste per l'accoglimento del presente ricorso e la declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni censurate, con ogni conseguente statuizione.

Roma, 21 luglio 2012

L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA



N. 8

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 17 agosto 2012
(della Provincia autonoma di Trento)

Opere pubbliche - Autostrade - Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti avente ad oggetto “orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti” - Atti in essa citati, in particolare, atto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti attraverso il quale, “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio trasporti e telecomunicazioni, l’Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650” sulla realizzazione dell’autostrada “Valdastico Nord” - Eventuali altri atti o attività dai quali risulti, mediante l’inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione di detta autostrada - Conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dello Stato - Denunciata sussistenza di una chiara manifestazione della volontà statale, ricavabile dagli atti soprarichiamati, nel senso di ritenere non necessaria l’intesa della Provincia ricorrente nel procedimento volto ad inserire la “Valdastico nord” nella rete transeuropea dei trasporti - Denunciata violazione delle attribuzioni statutarie nelle materie dell’urbanistica, della tutela del paesaggio e della viabilità e delle attribuzioni costituzionali nelle materie del governo del territorio e delle grandi vie di comunicazione, violazione del principio di leale collaborazione - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2011 - Richiesta di dichiarare che non spetta allo Stato proporre, senza l’intesa con la Provincia, l’inserimento del tratto autostradale “Valdastico nord” nella rete europea dei trasporti, nonché affermare, tramite il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che non è necessario il coinvolgimento della Provincia nell’adozione degli atti volti alla realizzazione, nella Provincia, della sezione dell’Autostrada A31 “Valdastico nord” - Richiesta conseguente di annullare gli atti sopra indicati.

- Nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, ed eventuali atti conseguenti.
- Costituzione, artt. 117 e 118; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5, 6, 17 e 18, 14 e 16; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1; decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1642 del 27 luglio 2012 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27766 del 2 agosto 2012 (doc. 2), rogata dalla dott.ssa Gianna Scopel nella funzione di Ufficiale rogante della Provincia, dall’avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall’avv. Nicolò Pedrazzoli dell’Avvocatura della Provincia di Trento e dall’avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n.5,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato proporre, senza l’intesa con la Provincia autonoma di Trento, l’inserimento del tratto autostradale «Valdastico nord» nella rete europea dei trasporti, nonché dichiarare, tramite il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che non è necessario il coinvolgimento della Provincia di Trento nell’adozione degli atti volti alla realizzazione, nella provincia di Trento, della sezione dell’Autostrada A31 “Valdastico nord”, nonché per il conseguente annullamento:

della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, ricevuta dalla Presidenza della Provincia il 27 giugno 2012, e degli atti in essa citati, e tra questi in particolare dell’atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti, citato nella predetta nota e mai prima reso noto alla ricorrente Provincia, attraverso il quale “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio Trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l’Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650”, nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della “Valdastico Nord”;

sempre nella parte rilevante, di tutti gli eventuali altri atti o attività, mai comunicati allit ricorrente Provincia, dai quali risulta, mediante l’inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell’autostrada «Valdastico Nord» a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento, per violazione:

- dell’art. 8, nn. 5), 6), 17) e 18), e degli artt. 14 e 16 dello Statuto speciale;
 - degli artt. 19 e 20 d.P.R. n. 381/1974;
 - degli artt. 117 e 118 Cost.;
 - dell’art. 1 legge n. 443/2001;
 - del principio di leale collaborazione,
- per i profili e nei modi di seguito illustrati.



FATTO

Il presente ricorso riporta all'attenzione di codesta ecc.ma Corte la vicenda relativa alla realizzazione dell'autostrada «Valdastico Nord», e con essa una problematica che ha già costituito oggetto della sua giurisprudenza, attraverso la sentenza n. 62 del 2011.

a. I conflitti del 2010 e la pacifica necessità dell'intesa.

In quell'occasione, la Provincia autonoma di Trento aveva proposto due conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri. Con il primo di essi (rubricato con il n. 5/2010) la Provincia aveva chiesto alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato di modificare, senza la previa intesa con la ricorrente, il periodo di durata delle concessioni autostradali che incidono sul territorio della Provincia stessa. Gli atti impugnati erano alcune convenzioni tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Padova s.p.a., il parere CIPE ed il bando di gara per l'appalto dei servizi di ingegneria finalizzati alla realizzazione dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette.

Con il secondo conflitto (n. 6/2010), la Provincia aveva chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato individuare ed inserire — senza la previa intesa con la ricorrente — la progettazione e la realizzazione del tronco Trento-Piovene Rocchette dell'autostrada A/31 nel Programma Infrastrutture Strategiche di cui all'art. 1, comma 1, legge n. 443/2001. Corrispondentemente, la ricorrente Provincia aveva chiesto l'annullamento del “Programma Infrastrutture Strategiche, predisposto nel luglio 2009 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, ed in particolare della Tabella 11 allegata a tale Programma e «degli altri punti del Programma stesso, dai quali discenda che l'autostrada Trento-Piovene Rocchette è (o sarebbe) inclusa nella legge obiettivo e nei corridoi comunitari e pertanto inserita nell'elenco delle grandi opere per le quali si applicano le disposizioni della [...] legge n. 443 del 2001»”; della delibera CIPE 26 giugno 2009, n. 51, della delibera CIPE 15 luglio 2009, n. 52, e del parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 gennaio 2010.

Entrambi i ricorsi, dunque, attenevano — come riporta la stessa sentenza 62/2011 - «alla progettazione e alla realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piavene Rocchette (cosiddetto Valdastico Nord) dell'autostrada A/31», e in entrambi i giudizi la Provincia autonoma ricorrente si doleva «del suo mancato coinvolgimento nella fase di individuazione e progettazione dell'opera».

Può essere opportuno ricordare che, in quel giudizio, vennero proposte dalla difesa erariale eccezioni di tardività dei conflitti, ma che codesta Corte le respinse, «giacché la percezione dell'iter operativo di realizzazione della porzione specifica di un generico programma infrastrutturale è stata possibile solo dopo la pubblicazione del già citato bando di gara per la progettazione dell'opera in questione» (punto 5 del Diritto).

La vicenda si concluse allora con “la cessazione della materia del contendere, con riferimento ad entrambi i ricorsi”. Infatti, come la Corte rilevò nella decisione n. 62/2011, “nel Programma Infrastrutture Strategiche, 8° Allegato Infrastrutture, del settembre 2010, il Governo ha condiviso la fondatezza della pretesa della Provincia di Trento che l'autostrada in contestazione fosse realizzata solo a seguito di intesa tra Stato e Provincia autonoma” (enfasi aggiunta), aggiungendo che “tale riconoscimento emerge dalla dichiarazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la quale «si precisa che per la realizzazione della Valdastico Nord A31 e nel rispetto dello Statuto speciale della Provincia, deve essere raggiunta l'intesa della Provincia nel rispetto altresì della legge 21 dicembre 2001 n. 443 e della vigente normativa in materia di infrastrutture strategiche»” (punto 7; enfasi aggiunta).

La Corte, nell'accogliere la richiesta di cessazione della materia del contendere riguardo al secondo ricorso, osservò inoltre “che l'ampia formula impiegata nella dichiarazione sopra riportata si estende anche al profilo di illegittimità denunciato con il primo ricorso, giacché si invoca il rispetto innanzitutto dello Statuto speciale e «altresì» della legge n. 443 del 2001”. In sintesi, “lo Stato ha dichiarato, per mezzo del Ministero delle infrastrutture, in un documento ufficiale, che l'autostrada in questione non può essere realizzata senza previa intesa, sia in quanto l'opera è inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche (per il quale l'intesa stessa è prescritta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Siiddtirol ed alle sue norme di attuazione”. Di conseguenza, “nessun organo o soggetto riconducibile allo Stato — e quindi la stessa ANAS — può procedere alla realizzazione dell'opera suddetta senza acquisire preventivamente l'intesa della Provincia autonoma di Trento” (enfasi aggiunta).

La Corte precisò ancora che “non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001”, e che “entrambe queste fonti di garanzia dell'autonomia provinciale sono contemplate nella dichiarazione governativa prima riportata e non residua pertanto alcuna possibilità che si possa procedere alla realizzazione dell'opera, senza l'esper-



mento della prescritta forma specifica di leale collaborazione”. La Corte aggiunse che “l’autostrada di cui si controverte è la medesima, oggetto sia delle convenzioni tra ANAS e società autostradali sia del Programma Infrastrutture Strategiche”: “non avrebbe senso pertanto sdoppiare la valutazione dei profili di legittimità attinenti alla mancanza di intesa, che rimane sempre e comunque necessaria, a prescindere dal soggetto realizzatore e dal procedimento adottato a tal fine” (enfasi aggiunta). Perciò la Corte ritenne “venuto meno anche il motivo di censura posto a base del primo ricorso, giacché pure la convenzione del 9 luglio 2007 non potrebbe ricevere attuazione senza la preventiva intesa con la Provincia, come la stessa autorità governativa ha esplicitamente riconosciuto”.

Infine, “quanto al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell’opera, impugnato in via consequenziale dalla ricorrente”, la Corte negò ad esso una “lesività attuale”, rilevando che “solo se alla programmazione e progettazione dovessero seguire concreti atti di realizzazione dell’opera sarebbe indispensabile l’intesa con la Provincia stessa, la cui mancanza avrebbe l’effetto di arrestare il procedimento” (enfasi aggiunta).

A seguito di tale conclusione, la Provincia di Trento poté dare per acquisita e riconosciuta a tutti i livelli la necessità dell’intesa con essa al fine della realizzazione della Valdastico nord.

b. La pacifica necessità dell’intesa negli antefatti immediati del presente giudizio.

In data 2 febbraio 2012 (doc. 3) Anas s.p.a. trasmetteva al Ministero il progetto preliminare dell’opera redatto dalla Autostrada Brescia-Padova s.p.a., quale società concessionaria ai sensi della convenzione del 9 luglio 2007. E’ da notare che la nota di Anas prevedeva la trasmissione del progetto alle Regioni Veneto e Trentino-Alto Adige (e non alla Provincia di Trento!) per le valutazioni di competenza in merito alla Via e alla localizzazione dell’opera.

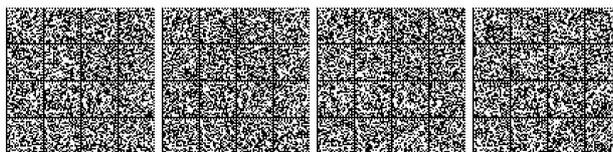
Con nota 14 marzo 2012, prot. n. 10612 (doc. 4), il vice-ministro delle Infrastrutture e dei trasporti convocava un incontro fra i soggetti interessati, ricordando che in data 4 novembre 2010 il Presidente della Provincia aveva ribadito la contrarietà della Provincia alla realizzazione della Valdastico nord e aveva affermato la necessità dell’intesa con la Provincia.

Con nota 19 marzo 2012, n. 1168 (doc. 5), Autostrada Brescia-Padova s.p.a. inviava a tutti i soggetti interessati il “progetto preliminare ai fini della procedura approvativa di cui all’art. 165 e successivi del d.lgs. 163/2006”. Da tale nota risulta tra l’altro che la Valdastico nord si sviluppa nella provincia di Trento “per 15,1 km con collegamento all’autostrada A22 del Brennero”, e che “il tracciato si sviluppa per 27,8 km in galleria, per 4,6 km in viadotto e per 6,7 km in appoggio” (per 39,1 km complessivi). Con nota del 2.4.2012, n. 197103 (doc. 6), rivolta al Ministero, alla Regione Veneto, all’Anas e all’Autostrada Brescia-Padova s.p.a., il Presidente della Provincia di Trento ha ribadito le prerogative costituzionali della Provincia di Trento, come accertate dalla sopra citata sent. 62/2011, ed ha osservato che “l’applicazione della specifica normativa prevista per l’approvazione degli atti progettuali inerenti un’infrastruttura strategica, normativa la quale si caratterizza per il depotenziamento del ruolo delle regioni e province autonome interessate, non può procedere fintanto che non è perfezionata l’intesa con la Provincia autonoma di Trento”. Il Presidente, dunque, auspicava l’interruzione del procedimento di approvazione del progetto preliminare, “in quanto l’opera non rientra allo stato attuale nel programma delle infrastrutture strategiche”.

Con nota del 4 aprile 2012, n. 13336, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha convocato la conferenza di servizi istruttoria ex art. 165 d.lgs. n. 163/2006, per il giorno 24 aprile 2012.

Dal verbale di questa seduta (doc. 7) risulta che, fra gli enti territoriali, hanno espresso parere contrario all’opera 7 comuni e 2 comunità; altri 3 comuni hanno espresso parere contrario al progetto, mentre in senso favorevole si sono espressi solo il comune di Piovene Rocchette, la Provincia di Vicenza (rappresentata dal Presidente, che è anche presidente della Autostrada Brescia-Padova s.p.a.) e la Regione Veneto. Il rappresentante della Provincia si limitò a ribadire la necessità dell’intesa con la Provincia stessa, oltre ad evidenziare alcune problematiche alle quali, ove si dovesse realizzare l’opera, dovrebbe comunque essere data risposta. Le osservazioni delle strutture provinciali erano contenute in un documento trasmesso con nota del Presidente del 23.4.2012 (doc. 8). Nella premessa di tale documento si precisava che, “in ragione della mancanza dell’intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e la Provincia autonoma di Trento, l’opera autostradale A31 Trento Valdastico — Piovene Rocchette non rientra nel Programma delle infrastrutture strategiche e non può essere realizzata”, e si ribadiva “la necessità delle intese ai sensi dell’articolo I della legge n. 443 del 2001 e dell’articolo 19 del d.P.R. n. 381 del 1974, come confermato dalla Corte costituzionale con decisione n. 62 del 2011”.

Corrispondentemente, il Presidente della Conferenza, arch. Mele del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, rispose che “è intendimento di questo dicastero proprio attraverso la convocazione della Conferenza di servizi che... ha una finalità esclusivamente istruttoria... di costruire un percorso di possibile condivisione dell’infrastruttura stessa, condivisione che consentirà eventualmente, laddove ci fossero appunto i presupposti, di addivenire ad una intesa che dovrà essere ovviamente sottoscritta tra la Provincia autonoma e il Governo stesso, prima ancora di sottoporre l’intervento al CIPE” (enfasi aggiunta).



Con delibera 18 maggio 2012, n. 1004 (doc. 9), la Giunta della Provincia di Trento approvò le osservazioni da avanzare in relazione al progetto preliminare comunicato il 19.3.2012, ribadendo quanto risultava dal documento trasmesso il 23.4.12. Dunque, le osservazioni tecniche al progetto venivano formulate solo “in uno spirito di leale collaborazione interistituzionale” (così l’ultima premessa della delibera).

Dai predetti atti istruttori e dalla Conferenza di servizi pure essa istruttoria, in ogni modo, non appariva elemento alcuno dal quale potesse dedursi l’intenzione del Governo di allontanarsi dal quadro sintetizzato e sancito dalla pronuncia di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 62 del 2011. Del resto, nella medesima sentenza sopra citata codesta ecc.ma Corte aveva anche ribadito che le attività meramente progettuali (quali “progettazione provvisoria e definitiva dell’opera”), di per sé sole, non possiedono una “lesività attuale”, e nella seduta della Conferenza di servizi del 24.4.2012 il rappresentante del Ministero ha giudicato “ovvia” la necessità di un’intesa tra il Governo e la Provincia di Trento.

c. L’inserimento della Valdastico Nord nella Rete europea, in assenza dell’intesa e di qualunque coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento. Il presente conflitto.

È stato perciò con enorme sorpresa e con disappunto che gli organi responsabili della Provincia autonoma di Trento hanno preso conoscenza della nota 19 giugno 2012, prot. 5438 (doc. 10), pervenuta alla Provincia in data 27 giugno, con la quale la Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha comunicato che, nell’ambito del processo di definizione dei nuovi Regolamenti TEN-T, e segnatamente del regolamento COM(2011)650 e del regolamento COM(2011)655, il Ministero “ha identificato, a livello nazionale, gli elementi costitutivi della rete TENT da sottoporre alla Commissione europea, per ciascuna modalità di trasporto”. La nota allega una precedente nota ministeriale del 22.7.2010 (con cui si segnalava ad Anas la necessità di trasmettere alla Commissione europea le proposte di “rete globale” entro settembre 2010), ricorda la proposta di Anas dell’8.9.2010, di inserimento della Valdastico nord “nella nuova Rete TEN” e la nota della Direzione generale per le infrastrutture stradali del Ministero del 6.12.2010, con cui si chiedevano ad Anas i dati necessari e si riportavano le “31 proposte da inserire nella comprehensive network” (rete globale); inoltre, la nota del 19 giugno 2012 ricorda i negoziati con la Commissione europea avvenuti negli incontri bilaterali svoltisi nel corso del 2011 e che, “in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio Trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l’Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è attualmente in corso l’istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo” (enfasi aggiunta).

Dalla nota n. 5438 risulta, dunque, che, per effetto delle attività sopra ricordate, “nella cartografia che correde il regolamento COM(2011)650 e, segnatamente, nella mappa n. 8 ‘stradale’, è presente la sezione relativa all’autostrada A31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all’interno della rete comprehensive TEN-T nazionale”.

Che lungo tutta tale procedura la Provincia di Trento non sia mai stata coinvolta risulta apertamente dalla stessa nota n. 5438, la quale conclude così: “giova precisare che durante tutto il processo decisionale che ha condotto alla definizione dell’attuale proposta di regolamenti TEN-T, la Commissione europea ha chiesto ai singoli Stati membri di formulare proposte che riflettessero, in una visione nazionale, il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea. Per questo motivo, non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee” (enfasi aggiunta).

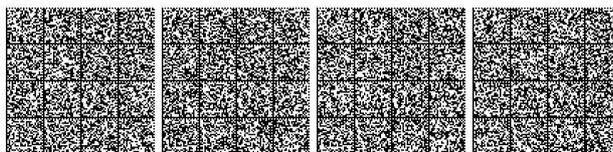
Così comportandosi, tuttavia, il Governo italiano ha disposto, per quanto sta nell’ambito italiano, della decisione di realizzare tale tratto autostradale, e ciò ha dichiaratamente fatto a prescindere dalla pur necessaria intesa con la ricorrente Provincia.

La nota 5438/2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e gli atti di espressione del consenso italiano in essa citati risultano dunque lesivi delle prerogative costituzionali della Provincia di Trento per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) Sulla lesività della nota n. 5438/2012 e degli atti dispositivi del consenso italiano.

Come visto, la sentenza di codesta Corte n. 62/2011 dà atto che “nel Programma Infrastrutture Strategiche, 8° Allegato Infrastrutture, del settembre 2010, il Governo ha condiviso la fondatezza della pretesa della Provincia di Trento che l’autostrada in contestazione fosse realizzata solo a seguito di intesa tra Stato e Provincia autonoma”, aggiungendo che “tale riconoscimento emerge dalla dichiarazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la quale «si precisa che per la realizzazione della Valdastico Nord A31 e nel rispetto dello Statuto speciale della Provincia, deve essere raggiunta l’intesa della Provincia nel rispetto altresì della legge 21 dicembre 2001 n. 443 e della vigente normativa in materia di infrastrutture strategiche»” (punto 7).



E la necessità della specifica intesa è stata ribadita anche - come sopra illustrato - nella procedura per Conferenza di servizi attualmente in corso.

Tutto ciò è tuttavia contraddetto dalla nota 5438/2012 del dirigente della Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del MIT, dalla quale risulta che lo Stato, con vari atti citati nella nota, ha unilateralmente deciso di inserire la Valdastico nord nella rete europea dei trasporti e che dichiara non necessario consultare gli enti territoriali interessati, in quanto gli “eventuali confronti” si devono svolgere “nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee”.

Vi è dunque una chiara manifestazione di volontà - da parte statale — nel senso di ritenere non necessaria l’intesa della Provincia di Trento per la manifestazione al livello europeo della determinazione italiana di realizzare la Valdastico nord.

Ora, poiché - una volta inserito il tronco autostradale nella Rete europea - le decisioni sui tempi e sulle condizioni di realizzazione di tale rete appartengono al medesimo livello europeo, senza che su di esse non solo la ricorrente Provincia, ma neppure lo stesso Governo italiano possa esercitare un determinante controllo, risulta evidente che la rilevanza e la necessità dell’intesa della Provincia di Trento per la realizzazione dell’opera sono poste in questione. Ove infatti - come nella proposta iniziale del Regolamento dell’Unione COM(2011)650, e come in qualunque momento potrebbe accadere, indipendentemente dalla volontà della Provincia e persino dello Stato italiano - al livello europeo venisse sancito l’obbligo di realizzare compiutamente la rete, il sorgere di tale obbligo verrebbe a contraddire la necessità della previa intesa con la ricorrente Provincia.

Ciò tanto più che la determinazione - in sede di Unione europea - di passare dalla precedente disciplina (fondata su una decisione) ad una disciplina emanata con un regolamento, seguendo la procedura legislativa ordinaria, è dovuta (come si evince dalle stesse premesse della proposta, punto 3.5) alla necessità di “garantire che gli orientamenti siano vincolanti per tutti” (e non solo per gli Stati membri destinatari della decisione), con specifico riferimento, tra l’altro, alle “autorità regionali e locali”.

In questo contesto, sembra evidente che l’omissione del coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento, dovuto per diritto costituzionale italiano, rappresenta una illegittima lesione delle sue competenze.

Sussistono, pertanto, i presupposti per l’instaurazione di un conflitto di attribuzioni, ricordando che “costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che — anche se preparatorio o non definitivo — sia comunque diretto «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima»” (sent. 332/2011).

Ora, siamo appunto di fronte ad una nota di un organo statale, rivolta alla Provincia di Trento, che esprime in modo inequivoco l’assunto della non necessità del coinvolgimento individuale della Provincia nel procedimento volto ad inserire la Valdastico nord nella rete transeuropea dei trasporti. Peggio, siamo di fronte ad atti con i quali il nostro Paese, secondo la stessa Nota, ha già espresso “il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650”, comprensivo del predetto tratto autostradale.

È chiaramente lesivo ed illegittimo che lo Stato-persona manifesti, di fronte all’Ue, la posizione dell’Italia (cioè, dello Stato in senso ampio) senza raccordarsi con l’ente territoriale la cui intesa è costituzionalmente necessaria per la realizzazione dell’opera. Sono dunque lesivi (ed illegittimi) la nota 5438/2012 e gli atti di manifestazione del consenso italiano in essa citati.

2) Illegittimità e lesività degli atti impugnati per violazione dell’art. 8, nn. 5), 6), 17) e 18), e degli artt. 14 e 16 dello Statuto speciale, degli artt. 19 e 20 dPR 381/1974, degli artt. 117 e 118 Cost., dell’art. 11, 443/2001 e del principio di leale collaborazione

La Provincia di Trento è dotata di potestà legislativa primaria — ai sensi dell’art. 8 dello Statuto - nelle seguenti materie: “urbanistica e piani regolatori” (n. 5), “tutela del paesaggio” (n. 6), “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale” (n. 17) e “comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l’esercizio degli impianti di funivia” (n. 18). Nelle medesime materie, spettano alla Provincia le competenze amministrative, in virtù dell’art. 16 dello Statuto.

In base all’art. 14, comma 1, dello Statuto speciale, “è obbligatorio il parere della provincia per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale”.

Le norme statutarie sopra citate hanno trovato attuazione con il dPR 381/1974, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche”. In base all’art. 19, co. 1, di esso, “resta ferma la competenza degli organi statali in ordine: a) alle strade statali; b) alle autostrade che si esten-



dono oltre il territorio della provincia, salva la necessità dell'intesa con la provincia interessata per quelle il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima". L'art. 20 del medesimo decreto dispone che, "ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di coordinamento, nel rispetto delle relative competenze, gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, sono effettuati previa intesa con la provincia interessata".

È dunque pacifica, in base alle prerogative statutarie della Provincia, la necessità dell'intesa per il tratto autostradale Trento-Piovene Rocchette, che interessa solo la Provincia di Trento e la Provincia di Vicenza. Tale necessità è stata confermata espressamente dalla già citata sent. 62/2011 di codesta Corte (alle cui argomentazioni - nell'essenziale sopra esposte - si può rinviare), dalla quale risulta, fra l'altro, che "l'autostrada Trento-Rovigo, ed in particolare il tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell'art. 19, lettera b), d.P.R. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto AdigeJSfditirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina" (punto 6).

La necessità dell'intesa discende, comunque, anche dal Titolo V della Costituzione e dalla normativa generale in materia di infrastrutture strategiche e, dunque, come confermato dalla sent. 62/2011, l'intesa è necessaria "a doppio titolo". Infatti, le Regioni ordinarie sono titolari di potestà concorrente nelle materie "governo del territorio" e "grandi reti di trasporto e di navigazione" (art. 117, co. 3, Cost.). Alla luce di ciò e dell'art. 118 Cost., l'art. 1, co. 1, l. 443/2001 ha stabilito che "il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale", e che "l'individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate,... e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata..., nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti".

Il comma 2 delega il Governo a regolare la realizzazione delle infrastrutture strategiche e, fra i criteri direttivi, pone il seguente: "b) definizione delle procedure da seguire in sostituzione di quelle previste per il rilascio dei provvedimenti concessori o autorizzatori di ogni specie; definizione della durata delle medesime non superiore a sei mesi per la approvazione dei progetti preliminari, comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la regione o la provincia autonoma competente, che, a tal fine, provvede a sentire preventivamente i comuni interessati".

Il comma 5 precisa che, "ai fini della presente legge, sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome previste dagli statuti speciali e dalle relative nonne di attuazione".

Dunque, l'intesa con la Regione è necessaria sia per l'inserimento dell'opera nel programma, ai fini della sua realizzazione, sia per la localizzazione dell'opera.

La legge n. 443/2001 è attuativa del già citato art. 117, co. 3, Cost., dell'art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, per cui la violazione dell'art. 1 di essa si traduce in violazione delle competenze costituzionali della Provincia nei casi in cui ad essa si applicano le norme del Titolo V, in base alla clausola di maggior favore di cui all'art. 101. cost. 3/2001.

Dunque, dall'art. 19 d.P.R. n. 381/1974 e dall'art. 1 legge n. 443/2001 risulta che la Provincia partecipa con reale potere codecisorio al procedimento di realizzazione dell'opera strategica.

Solo per scrupolo è da ricordare che, come chiaramente risulta anche dalla più volte citata sentenza n. 62 del 2011, la procedura di cui all'art. 165 d. lgs. 163/2006, inserito nel Capo IV, Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, che pure prevede (al comma 5) una intesa "dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera" (dalla quale tuttavia si può prescindere, per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, in caso di dissenso), ha carattere integrativo e non sostitutivo dell'intesa necessaria ai sensi delle disposizioni sopra citate.

Come esposto nella parte in Fatto, la necessità dell'intesa "a doppio titolo" è stata riconosciuta anche dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nella dichiarazione del 2010 citata nella sent. 62/2011 di codesta Corte.

Inoltre, il Ministero ha accettato — nella seduta della Conferenza unificata del 4.11.2010 (doc. 11) - la condizione posta dalla Provincia di Trento per non opporsi all'intesa in sede di Conferenza, condizione che consisteva nel riconoscimento della necessità dell'intesa con la Provincia. Infatti, nella nota del Presidente della Provincia del 4.11.2010, allegata all'intesa della Conferenza unificata, si chiede che nel Programma infrastrutture strategiche, 8° allegato, sia "inserita espressamente la seguente condizione: "Per la realizzazione dell'intervento - Valdastico Nord A31 -, ascritto alla competenza della Regione Veneto, deve essere raggiunta la previa intesa con la Provincia autonoma di Trenta, nel rispetto dello Statuto speciale della Provincia e dalle relative norme di attuazione nonché dalle disposizioni pro-



vinciali in materia di pianificazione urbanistica e governo del territorio, come richiamate nella nostra precedente nota del 6 ottobre 2010, oltre che nel rispetto della legge 21 dicembre 2001, n. 443 e della vigente normativa in materia di infrastrutture strategiche”.

Infine, si è visto che tale orientamento è stato confermato dal rappresentante del Ministero nella conferenza di servizi del 24.4.2012 (v. sopra).

La sent. 62/2011 ha ribadito che “non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della nonna di attuazione citata sia per effetto dell’art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001”. Entrambe queste fonti di garanzia dell’autonomia provinciale “sono contemplate nella dichiarazione governativa prima riportata e non residua pertanto alcuna possibilità che si possa procedere alla realizzazione dell’opera, senza l’esperimento della prescritta forma specifica di leale collaborazione” (punto 7). L’intesa “rimane sempre e comunque necessaria, a prescindere dal soggetto realizzatore e dal procedimento adottato a tal fine”, e la sua “mancanza avrebbe l’effetto di arrestare il procedimento” (punto 8).

La necessità dell’intesa con la Regione interessata, nel caso di realizzazione di un’infrastruttura, è stata confermata dalla sent. 163/2012, dalla sent. 278/2010 e dalla sent. 79/2011. In quest’ultima si considera che “la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell’intesa tra Stato e Regione, riguarda soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell’opera, la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all’attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell’ambito della competenza statale”. Da questa premessa “scaturisce la logica conclusione che non è possibile che lo Stato ‘costringa’ una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un’opera rientrante nella sua competenza residuale, dalla Regione stessa non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto”; l’intesa “nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa”.

Altre sentenze hanno poi chiarito che l’intesa con la Regione interessata è condizione di efficacia dell’inserimento dell’opera del programma delle infrastrutture strategiche: così, la sent. 303/2003 ha chiarito che, nel caso di cui all’art. 1, comma 1, legge n. 443/2001, “l’intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l’efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all’impugnato comma 1 dell’art. 1”. Chiarito che “la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia, va altresì soggiunto che non è rilevante se essa preceda l’individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo”; se dunque “tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l’intesa non venga raggiunta”. Dunque, non può essere riconosciuta “efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un’intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121” (punto 4.1; v. anche le sentt. 6/2004 e 233/2004). La stessa 62/2011 si colloca su questa linea, affermando che la mancanza dell’intesa “avrebbe l’effetto di arrestare il procedimento”.

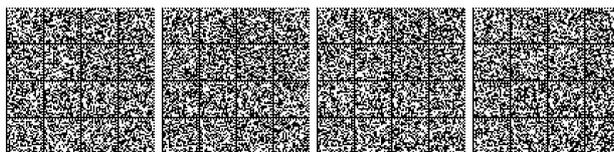
Pare chiaro che, poiché la Provincia autonoma di Trento non è stata né consultata né in altro modo interessata alle attività del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, come sopra esposte nella parte in Fatto, che hanno portato alla definizione della proposta di “rete globale” dei trasporti stradali, né è stato richiesto atto di assenso alla previsione nel regolamento TEN - T del tratto Valdastico nord dell’autostrada A31, che attraversa il territorio provinciale, l’attività fin qui posta in essere dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è illegittima e lesiva delle prerogative costituzionali della Provincia autonoma di Trento, alla luce sia delle norme statutarie e di attuazione sia delle norme costituzionali e legislative sopra richiamate, oltre che del principio di leale collaborazione.

È poi specificamente ed ulteriormente lesiva l’affermazione, contenuta nella nota 5438/2012, secondo la quale non sarebbe necessario consultare gli enti territoriali interessati, in quanto gli “eventuali confronti” si devono svolgere “nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee”.

Benché non sia direttamente rilevante ai fini del presente giudizio - che non può che riguardare i parametri costituzionali del diritto nazionale - può essere ricordato che il Comitato delle Regioni, che si è espresso con parere del 3-4 maggio 2012 sulla proposta di regolamento COM(2011)650, “insiste sulle competenze degli enti locali e regionali a livello sia decisionale che di pianificazione e di finanziamento”, e “chiede di rendere la presenza degli enti locali e regionali obbligatoria nelle piattaforme di corridoio e raccomanda che tra l’Unione europea, ogni singolo Stato membro e le regioni interessate vengano stipulati “contratti programmatici”.

Ciò si ricorda per sottolineare quanto ovvia sarebbe dovuta apparire la necessità di previo coinvolgimento delle comunità locali, ed a maggiore ragione di quelle comunità locali alle quali - come nel caso della ricorrente Provincia - le norme del diritto nazionale assegnino sul punto un potere di codecisione.

È chiara dunque la violazione dei parametri statutarî e costituzionali sopra indicati.



P.Q.M.

Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando che non spetta allo Stato proporre, senza l'intesa con la Provincia autonoma di Trento, l'inserimento del tratto autostradale «Valdastico nord» nella rete europea dei trasporti, nonché dichiarare, tramite il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che non è necessario il coinvolgimento della Provincia di Trento nell'adozione degli atti volti alla realizzazione, nella provincia di Trento, della sezione dell'Autostrada A31 "Valdastico nord", nonché conseguentemente annullando:

la nota del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti 19 giugno 2012, n. 5438, e gli atti in essa citati, ed in particolare l'atto, formale o informale, del Ministro delle infrastrutture e trasporti attraverso il quale in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio Trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della «Valdastico Nord»;

sempre nella parte rilevante, tutti gli eventuali altri atti o attività dai quali risulta, mediante l'inserimento nella Rete europea, la definitiva intenzione del Governo di procedere alla realizzazione dell'autostrada «Valdastico Nord» a prescindere dalla necessaria intesa con la Provincia di Trento.

Trento-Padova-Roma, 6 agosto 2012

Prof.avv. Falcon – Avv. Pedrazzoli – Avv. Manzi

12C0334

N. 177

Ordinanza del 29 dicembre 2011 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Flammini Gino e Vagnoni Fiorella contro Pasticceria Garden di Castelletti Bruno & C. snc

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Edifici aventi impianto edilizio preesistente, compresi nelle zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati - Possibilità di ampliamenti in deroga alle distanze e/o al volume stabiliti per le suddette zone territoriali omogenee dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale - Inosservanza dei limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle stabilite a livello nazionale - Esorbitanza dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di "governo del territorio" ed interferenza nella materia "ordinamento civile", di esclusiva spettanza statale.

- Legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31, art. 1, comma secondo.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo (in relazione agli artt. 873 cod. civ., 9 del decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150).

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso proposto da: Flammini Gino (C.F.: FLM GNI 36D15 D210Q) e Vagnoni Fiorella (C.F.: VGN FLL 49C41 C210P), elettivamente domiciliati in Roma, via Monte Zebio n. 37, presso lo studio dell'Avvocato Marcello Furitano, dal quale sono rappresentati e difesi giusta procura speciale in calce al ricorso, — ricorrenti;

Contro Pasticceria Garden di Castelletti Bruno & C. S.N.C., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa, giusta procura speciale in calce al controricorso, dall'avvocato Renato Olivieri, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avvocato Roberto Mandolesi in Roma, via Paolo Emilio n. 34, — controricorrente;

Avverso la sentenza n. 503 della Corte d'appello di Ancona del 10 settembre 2005.

Udita la relazione della causa svolta nell'udienza pubblica del 16 giugno 2011 dal Consigliere relatore dott. Stefano Petitti;

Sentito per la ricorrente l'avvocato Giancarlo Ferri, per delega;



Sentito il Pubblico ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Antonietta Carestia, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

Con sentenza in data 18 febbraio 2004 il Tribunale di Fermo rigettava la domanda proposta da Flamini Gino, Flamini Oreste, Vagnoni Fiorella e Vagnoni Renata di condanna della Pasticceria Garden di Castelletti Bruno & C. s.n.c. all'arretramento e, quindi, alla demolizione dell'ampliamento dell'edificio realizzato da detta società in violazione delle distanze legali minime fissate dal P.R.G. del Comune di Cupramarittima.

I soccombenti proponevano appello sostenendo l'inapplicabilità della normativa di cui alla legge della Regione Marche n. 31 dal 1979 — la quale consente ampliamenti in deroga ai P.R.G. con l'unico obbligo di mantenere una distanza minima di tre metri tra i fabbricati — perché in contrasto con l'art. 9 del D.M. n. 1444 del 1968, il quale fissa una distanza minima di metri dieci tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti. Gli appellanti assumevano, infatti, che nel conflitto tra norme statali e norme regionali dovessero prevalere le prime.

La Corte d'Appello di Ancona, con sentenza resa pubblica mediante deposito il 10 settembre 2005, rigettava l'impugnazione sulla base del rilievo secondo cui, nella gerarchia delle fonti normative, non poteva darsi una relazione di supremazia delle leggi statali rispetto a quelle regionali e che comunque una simile supremazia non poteva riconoscersi a un decreto ministeriale, trattandosi di fonte di tipo secondario.

Per la cassazione di questa sentenza hanno proposto ricorso Flamini Gino a Vagnoni Fiorella sulla base di due motivi, illustrati da memoria; ha resistito, con controricorso, l'intimata Pasticceria Garden di Castelletti Bruno & C. s.n.c.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Con il primo motivo i ricorrenti denunciano violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 873 e 907 cod. civ., nonché dell'art. 9 del D.M. n. 1444 del 1968, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., sostenendo in particolare che la disposizione di cui all'art. 9 del sopra citato D.M. fissa un principio generale — in forza del quale la distanza minima tra pareti ed edifici antistanti è di minimo metri dieci — che non potrebbe essere derogato in senso riduttivo da una legge regionale.

Sempre riguardo a tale punto, ritenuto decisivo per la definizione della controversia, il ricorrente lamenta altresì la carenza di motivazione in relazione all'art. 360, n. 5, cod. proc. civ.

Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano violazione e falsa applicazione della legge della Regione Marche n. 31 del 1979, nonché carenza e contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione, rispettivamente, ai nn. 3 e 5 dell'art. 360 cod. proc. civ. In particolare i ricorrenti, in primo luogo, affermano che la legge regionale non potrebbe derogare alle scelte operate dal Comune il quale sarebbe titolare del potere primario ed esclusivo in materia edilizia; in secondo luogo, sostengono che la normativa regionale richiamata riguarderebbe altra materia rispetto a quella delle distanze legali minime, e cioè afferirebbe alla tematica delle barriere architettoniche.

Il Collegio ritiene che debba, d'ufficio, essere sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31, nella parte in cui consente che gli ampliamenti di cui al primo comma (concernenti edifici aventi impianto edilizio preesistente, compresi nello zone di completamento con destinazione residenziale previste dagli strumenti urbanistici generali comunali approvati, relativamente alle case a un piano fuori terra e alle costruzioni che, avuto riguardo alla struttura edilizia esistente e agli edifici circostanti, presentano evidenti caratteristiche di non completezza) possano essere realizzati, nei limiti di cui al successivo art. 2, anche in deroga alle distanze e/o al volume stabiliti per le suddette zone territoriali omogenee dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

La questione è innanzitutto rilevante, atteso che nel presente giudizio si discute della richiesta di accertamento della violazione delle distanze legali con riferimento ad un ampliamento dell'edificio delle parti resistenti, la cui sussistenza — essendo pacifica la violazione della distanza di cui all'art. 9 del citato d.m. n. 1444 del 1968 — risulterebbe esclusa solo per effetto della esistenza della citata disposizione di legge regionale, in base alla quale l'intervento edilizio è stato autorizzato.



La questione è altresì non manifestamente infondata in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, della Costituzione.

In tema di individuazione dei limiti alla potestà legislativa delle Regioni in materia di edilizia e urbanistica, e segnatamente in materia di distanze tra edifici, la Corte costituzionale ha avuto modo (sentenza n. 232 del 2005) di affermare che la disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile ed attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché la stessa, per quanto concerne tali rapporti, rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tuttavia, ha osservato la Corte, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri — per ragioni naturali e storiche — specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda — e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso — esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici. Ciò spiega perché il codice civile, ancor prima della Costituzione, ha attribuito rilievo ai regolamenti locali, in un'epoca in cui unica fonte di normativa primaria era lo Stato. Una volta assegnate alle Regioni competenze normative primarie, il rilievo della connessione e delle interferenze tra interessi privati e interessi pubblici e della importanza delle caratteristiche locali in tema di distanze tra costruzioni ha trovato attuazione nel riparto di competenze legislative e nell'attribuzione alle Regioni, in sede di competenza concorrente, della materia del governo del territorio, comprensiva, dell'urbanistica e dell'edilizia.

Tuttavia, si è precisato, in quanto titolari di competenza concorrente e non residuale riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato, le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale. E in materia di distanze tra fabbricati il primo principio, fissato in epoca risalente ma ancora di recente ribadito, è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale possono essere fissati limiti maggiori. L'ordinamento statale consente, peraltro, deroghe alle distanze minime con normative locali, purché siffatte deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio.

Tali principi si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato.

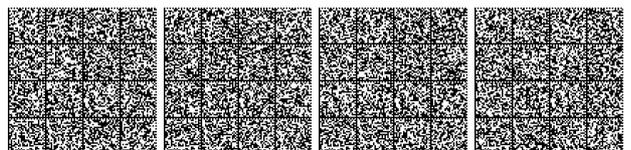
I suindicati limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale — ha chiarito la Corte costituzionale — trovano la loro ragione nel rilievo che le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio a non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi.

Così ricostruito il rapporto tra normativa statale (ivi compresa quella di cui al citato art. 9 dal d.m. n. 1444 del 1968) e normativa regionale, la legge della Regione Marche n. 31 del 1979 non sembra rispettosa dei limiti derivanti per alla potestà legislativa concorrente regionale.

Essa, infatti, attribuisce efficacia di piano particolareggiato alla procedura che i Comuni, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, possono seguire per consentire ampliamenti anche in deroga alle prescrizioni di cui al d.m. n. 1444 del 1968. La menzionata disposizione non può tuttavia essere ricondotta alla previsione derogatoria di cui alla seconda parte dell'ultimo comma dell'art. 9 d.m. n. 1444 del 1968. Quest'ultimo, invero, dopo avere stabilito le distanze minime tra fabbricati per le diverse zone territoriali omogenee, ammette «distanze inferiori a quelle indicate nei precedenti commi, nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche».

Con riferimento a tale previsione derogatoria, la giurisprudenza di questa Corte ha precisato che la deroga consentita dall'art. 9, ultimo comma, d.m. n. 1444 del 1968 riguarda soltanto le distanze tra costruzioni insistenti su fondi che siano inclusi tutti in un medesimo piano particolareggiato della medesima lottizzazione, e non sono ravvisabili ragioni per discostarsi da tale principio, data la sua coerenza con la lettera della disposizione da cui è stato tratto, la quale testualmente si riferisce a “gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni piano volumetriche”, sicché limitatamente a questo ambito è consentito ai Comuni, di prescrivere il rispetto di distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale (Case. n. 12424 del 2010; Cass., S.U., 18 febbraio 1997, n. 1486).

In conclusione, poiché la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31, nella parte in cui consente che gli ampliamenti di cui al primo comma possano essere realizzati, nei limiti di cui al successivo art. 2, anche in deroga alle distanze e/o al volume stabiliti per le suddette zone territoriali omogenee dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, è rilevante ai fini della decisione del presente giudizio, e non manifestamente infondata, si provvede alla sospensione del processo, alla trasmissione degli atti e agli adempimenti di legge.



P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11.3.1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale 1, secondo comma, della legge della Regione Marche 4 settembre 1979, n. 31; ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale; ordina alla cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di legittimità e al Presidente del Consiglio dei Ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda Sezione civile della Corte suprema di Cassazione, a seguito di riconvocazione, il 2 dicembre 2011.

Il Presidente: TRIOLA

12C0309

N. 178

*Ordinanza del 18 aprile 2012 emessa dalla Corte d'appello di Milano
nel procedimento civile promosso da Bluvacanze Spa contro Tabitta Daniela & C. Sas e Tabitta Daniela*

Procedimento civile - Eventi interruttivi - Estinzione della società (nella specie, in accomandita semplice) per effetto di volontaria cancellazione dal registro delle imprese - Mancata previsione che il processo proseguiva o sia proseguito nei gradi di impugnazione da o nei confronti della società cancellata, sino alla formazione del giudicato - Ritenuta impossibilità di identificare un successore nel processo - Violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, dei canoni fondamentali del giusto processo, nonché del diritto alla difesa e alla tutela giurisdizionale.

- Cod. civ., art. 2495; cod. proc. civ., art. 328.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile promossa in grado di appello promossa da:

Bluvacanze SpA, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luca Toffoletti, Pietro Greco e Ivan Lamponi ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Milano, via Agnello n. 12, giusta delega a margine dell'atto di appello, appellante;

Contro Tabitta Daniela & C. sas, rappresentata e difesa dagli avv. Mauro Govoni del foro di Bologna e dall'avv. Luciana Orrù del foro di Milano ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultima in Milano, via Petrarca 22/A, giusta delega a margine della comparsa di costituzione e risposta in grado di appello, appellata;

E contro Tabitta Daniela, rappresentata e difesa dagli avv. Mauro Govoni del foro di Bologna e dall'avv. Luciana Orrù del foro di Milano ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultima in Milano, via Petrarca 22/A, giusta delega a margine della comparsa di costituzione e risposta in grado di appello, convenuta in appello.

Premessa

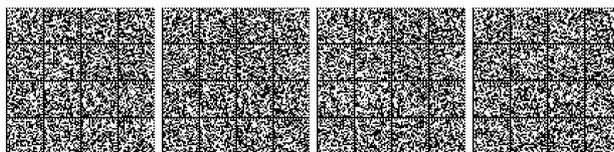
Con sentenza n. 2992/07, pubblicata in data 15.3.07, il Tribunale di Milano, in accoglimento della domanda dell'attrice Tabitta Daniela & C. sas:

dichiarava risolto il contratto di associazione in partecipazione intercorso fra Bluvacanze SpA e la Tabitta Daniela & C. sas;

condannava la convenuta Bluvacanze SpA alla restituzione in favore della Tabitta Daniela & C. sas della somma di € 25.822,84, oltre interessi legali dalla domanda al saldo;

dichiarava che nulla era dovuto da parte attrice a parte convenuta;

respingeva le ulteriori domande dell'attrice;



respingeva le domande riconvenzionali formulate dalla parte convenuta (aventi ad oggetto le somme versate a titolo di acconti sugli utili ed al conguaglio consuntivo degli anni 2001-2002);

condannava la parte convenuta alla rifusione delle spese di lite.

Il 23 aprile 2008 BLUVACANZE S.p.A. notificava a TABITTA S.a.s. citazione in appello denunciando la erroneità della sentenza sotto molteplici profili.

Nell'eseguire la notificazione dell'atto di appello BLUVACANZE dava atto che la S.a.s. appellata si era cancellata dal Registro delle imprese a far tempo dall'8 aprile 2008.

L'atto di appello veniva notificato sia alla S.a.s. appellata presso il procuratore domiciliatario in primo grado, sia alla sig.ra Daniela Tabitta, quale socia accomandataria e liquidatrice della s.a.s.

Tabitta sas si è costituita In giudizio (con mandato conferito al proprio difensore in tempo successivo alla cancellazione della società dal registro delle imprese) eccependo, fra l'altro, inammissibilità dell'appello per intervenuta estinzione della società appellata.

La socia accomandataria, parimenti costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità dell'impugnazione nei suoi confronti, per non essere stata parte del giudizio di primo grado e ritenendo insussistenti i presupposti di cui agli artt. 100 e 111 c.p.c.

Tanto premesso,

1. All'origine del dubbio di costituzionalità — che questa Corte intende sollevare — vi è la nuova formulazione dell'art. 2495 c.c. (Cancellazione della società) introdotta da D.Lgs. n. 6/2003, in vigore dall'1/1/2004, ponendosi in questo giudizio il problema delle conseguenze, sul piano processuale, dell'intervenuta estinzione della s.a.s. appellata per effetto della cancellazione dal registro delle imprese intervenuta in tempo precedente alla proposizione dell'appello.

2. È noto l'orientamento della giurisprudenza di legittimità formatosi nel vigore nella normativa previgente, secondo il quale l'atto formale di cancellazione di una società dal registro delle imprese, così come il suo scioglimento, con l'instaurazione della fase di liquidazione, non determina l'estinzione della società ove non siano esauriti tutti i rapporti giuridici ad essa facenti capo a seguito della procedura di liquidazione, ovvero non siano definite tutte le controversie giudiziarie in corso con i terzi, e non determina, conseguentemente, in relazione a detti rapporti rimasti in sospeso e non definiti la perdita della legittimazione processuale della società e un mutamento della rappresentanza sostanziale e processuale della stessa, che permane in capo ai medesimi organi che la rappresentavano prima della cancellazione (*cf.*, *ex multis*, Cass. n. 646/2007; id. n. 3221/1999).

La nuova formulazione dell'art. 2495 c.c. ha dato luogo ad alcune pronunce della Corte di legittimità (*cf.* Cass. n. 25192/08 e Cass. n. 18618/06) che, in difformità all'orientamento sino a quel momento consolidato, hanno ritenuto che la novella legislativa avesse conferito alla cancellazione dal registro delle imprese l'effetto costitutivo dell'estinzione irreversibile della società, anche in presenza di rapporti non definiti, ed anche laddove intervenuta in epoca anteriore all'entrata in vigore della nuova disciplina, con conseguente perdita della sua capacità processuale.

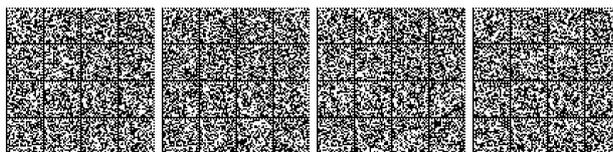
È, poi, altrettanto noto che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, intervenendo a comporre un contrasto giurisprudenziale, hanno sancito il principio per cui il novellato art. 2495, 2° comma, c.c., ancorché dettato per le sole società di capitali nel contesto della riforma di cui al d.lgs. 6/2003, è applicabile anche alle società commerciali di persone: sicché la cancellazione della società dal registro delle imprese determina, con effetto immediato, l'estinzione delle società, indipendentemente dall'esistenza di crediti insoddisfatti o di rapporti ancora non definiti (Cass., sez. un., 22-02-2010, n. 4060).

Il contrasto giurisprudenziale, sottoposto alle SS.UU. della Cassazione, è stato risolto (con le coeve pronunce nn. 4060, 4061 e 4062 del 22/2/2010) con l'enunciazione dei seguenti principi di diritto:

a) natura innovativa e ultratrattiva dell'art. 2495 comma secondo c.c., che «disciplina gli effetti delle cancellazioni delle iscrizioni di società di capitali e cooperative intervenute anche precedentemente alla sua entrata in vigore (1/1/2004), prevedendo a tale data la loro estinzione in conseguenza dell'indicata pubblicità e quella contestuale alle iscrizioni delle stesse cancellazioni per l'avvenire, riconoscendo, come in passato, le azioni dei creditori sociali nei confronti dei soci dopo l'entrata in vigore della norma, con le novità previste dagli effetti processuali per le notifiche infrannuali della citazione»;

b) conseguente incidenza della nuova normativa sul pregresso orientamento giurisprudenziale di legittimità, fondato sulla natura non costitutiva della iscrizione della cancellazione;

c) riaffermazione della efficacia dichiarativa della pubblicità della cancellazione delle società di persone (esclusa, per ragioni logiche e di sistema, l'efficacia costitutiva di questa, «impossibile in difetto di analoga efficacia



della loro iscrizione») opponibile dall'1/1/2004 ai creditori che agiscano contro i soci ex artt. 2312 e 2324 c.c., con presunzione del venir meno della capacità e legittimazione di esse operante negli stessi limiti temporali, anche se perdurino rapporti o azioni in cui le stesse sono parti;

d) necessità, attraverso una lettura costituzionalmente orientata delle norme, di una «soluzione unitaria» del problema degli effetti della iscrizione della cancellazione di tutti i tipi di società o imprese collettive, a garanzia della parità di trattamento dei terzi creditori di entrambi i tipi di società, coerente anche con la Legge fallimentare, art. 10 (ora art. 9), facendosi decorrere dalla data della iscrizione della cancellazione stessa l'anno per la dichiarazione di fallimento ed evitando incertezze sul punto.

3. Alla stregua di tale diritto vivente deve dunque ritenersi realizzato, nel caso di specie, un evento interruttivo, essendosi estinta una parte processuale tra un grado e l'altro del giudizio.

Sul problema dell'estinzione della parte tra un grado e l'altro del giudizio le Sezioni Unite della Suprema Corte, facendo riferimento all'art. 328 c.p.c., hanno fissato il principio per cui, «in caso di morte della parte vittoriosa, l'impugnazione della sentenza deve essere rivolta e notificata agli eredi, indipendentemente dal momento in cui il decesso è avvenuto e dalla eventuale ignoranza incolpevole del decesso da parte del soccombente, senza che sia possibile applicare l'art. 291 c.p.c. in caso di impugnazione rivolta al defunto» (Cass., sez. un., 16-12-2009, n. 26279).

Peraltro, in materia di estinzione di società (e sia pure nel regime anteriore alla riforma organica delle società di capitali, allorché si riteneva che l'incorporazione di una società costituisse evento interruttivo), le stesse Sezioni Unite avevano stabilito che «l'impugnazione notificata presso il procuratore costituito di una società che, successivamente alla chiusura della discussione (o alla scadenza del termine di deposito delle memorie di replica), si sia estinta per incorporazione, deve ritenersi valida se l'impugnante non abbia avuto notizia dell'evento modificatore della capacità della persona giuridica, mediante notificazione di esso» (Cass. sez. un., 14-09-2010, n. 19509). Pronuncia questa che, peraltro, contiene in motivazione numerosi passaggi che contraddicono il principio espresso dalle Sezioni Unite nel 2009 per il caso di morte di una parte tra un grado e l'altro del giudizio, ivi inclusa la considerazione per cui, «a parte l'inaccettabilità di una concezione antropomorfica della soggettività giuridica, e delle società in particolare, poiché la disciplina dell'interruzione del processo è diretta a ripristinare l'effettività del contraddittorio, tale esigenza sussiste solo quando si verificano eventi estranei alla volontà dei soggetti che ne sono colpiti, sui quali, per tale ragione, non possono ricadere gli eventuali effetti negativi derivanti da un processo al quale non abbiano avuto la possibilità di prendere parte. Nella modificazione dell'organizzazione societaria, invece, il fenomeno è riconducibile alla volontà del soggetto e pertanto non sussiste l'esigenza garantistica che giustifica il verificarsi dell'effetto interruttivo e del conseguente onere di riassunzione dell'altra parte. La società che "viene meno" (...) non è pregiudicata dalla continuazione di un processo di cui era perfettamente a conoscenza...».

Senonché, il principio di valida ed efficace prosecuzione del processo in sede di impugnazione nei confronti della società quando l'evento interruttivo non sia stato notificato all'altra parte, quale professato da tale ultima pronuncia a Sezioni Unite (epperò, in evidente contrasto con il precedente e assai severo arrêt del 2009 delle stesse Sezioni Unite per l'ipotesi di morte della parte vittoriosa intervenuta prima che l'impugnazione sia stata notificata), non risulta applicabile al caso di specie, in cui l'estinzione della s.a.s. era conosciuta dall'appellante, che ne ha dato espressamente atto nella premessa della sua impugnazione e che, in ragione di ciò, ha ritenuto di notificare l'atto di appello sia al procuratore domiciliatario costituito in primo grado per la società, sia alla persona fisica, già socia accomandataria e liquidatrice della società.

4. Nel procedimento in oggetto, la notifica dell'atto di appello effettuata alla società Tabitta sas (già estinta), secondo il costante orientamento della Suprema Corte, deve considerarsi inesistente, per inesistenza del soggetto notificando (cfr. Cassazione civile 16 settembre 2011 n. 18983 e Cass. n. 9504/02).

Parimenti inesistente deve considerarsi la costituzione in giudizio di tale società a mezzo del procuratore che ha ricevuto il mandato difensivo successivamente alla estinzione della società: infatti, l'assenza dello *ius postulandi* del detto professionista è conseguente al difetto di soggettività giuridica della parte rappresentata al momento del rilascio della procura.

Per quanto concerne la notificazione dell'atto di appello a Tabitta Daniela nella sua veste di liquidatore della sas, pur avendosi presente il principio secondo cui per le società di persone, «dalla cancellazione della società i creditori sociali che non sono stati soddisfatti possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci e, se il mancato pagamento è dipeso da colpa dei liquidatori, anche nei confronti di questi» (art. 2312 c.c., applicabile anche agli accomandatari a mente dell'art. 2324 c.c.), va, non di meno, osservato che l'azione dei creditori sociali nei confronti dei liquidatori, presupponendo la deduzione in giudizio di una loro colpevole condotta nel condurre le operazioni liquidatorie, implica, evidentemente, una domanda nuova in appello (di qui l'inevitabile inammissibilità dell'appello proposto nei confronti della sig.ra Daniela Tabitta nella sua qualità di liquidatrice).

Resta, dunque, da stabilire la sorte dell'appello proposto nei suoi confronti, in qualità di socia accomandataria.



In altri termini occorre stabilire se la notifica dell'atto di appello effettuata alla socia accomandataria valga a consentire la prosecuzione del giudizio di primo grado in sede di gravame, impedendo il formarsi di un giudicato; ovvero, più correttamente, se il socio accomandatario possa ritenersi «successore» della estinta società, con la conseguenza di assicurare una valida pronuncia in sede di appello sostitutiva, a tutti gli effetti, di quella pronunciata in primo grado nei confronti della società estintasi nelle more fra la sentenza di primo grado e la notificazione dell'atto di appello.

Il problema degli effetti sul processo dell'estinzione di una s.a.s. e di prosecuzione del processo nei confronti dei soggetti legittimati non pare facilmente risolvibile.

5. L'art. 2495 c.c., che è norma sostanziale, contiene un riferimento alla sola proposizione *ex novo* della domanda giudiziale (dei creditori sociali nei confronti dei soci fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione e nei confronti dei liquidatori se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi) prevedendosi che, se essa è proposta entro un anno dalla cancellazione, possa essere notificata presso l'ultima sede della società.

Nulla invece dispone con riguardo alle liti pendenti.

La legittimazione passiva del socio illimitatamente responsabile (di una *sas*) non pare riconducibile a un fenomeno di successione universale *in locum et ius* della società estinta (il socio accomandatario ha una responsabilità originaria in quanto socio illimitatamente responsabile delle obbligazioni della società) e neppure sembra ipotizzabile un fenomeno successorio di tipo «necessario» (nell'accezione diversa da quella che rinvia alla successione necessaria dei legittimari e avvicina invece i soci della società estinta allo Stato quale erede «necessario»), sconosciuto al nostro Ordinamento, che consente al successore universale la rinuncia all'eredità e configura tale diritto potestativo come principio di ordine pubblico.

Difetterebbero, dunque, i presupposti di cui all'art. 110 c.p.c.

Neppure appaiono ravvisabili i presupposti di cui all'art. 111 c.p.c. (successione nel processo a titolo particolare nel diritto controverso), mancando qui una fattispecie di trasferimento dei crediti azionati, poiché il socio illimitatamente e solidalmente responsabile non è subentrato nella posizione giuridica della società, essendo invece *ab origine* un condebitore solidale, sia pur beneficiario, ma solo in sede esecutiva, dell'onere di preventiva escussione del patrimonio sociale imposto ai creditori ex art. 2304 c.c.

Un problema, quello dianzi delineato, tanto più grave quando il processo debba proseguire nei gradi di impugnazione e quando la società estintasi sia destinataria dell'atto d'impugnazione, in quanto vittoriosa nel precedente grado di giudizio, faticandosi non poco, per le ragioni dette, a rinvenire un successore legittimato a proseguire giudizio.

Peraltro, a non dissimili conclusioni, se non addirittura a conclusioni più penalizzanti, si perviene in caso di società di capitali, dove la legittimazione passiva dei soci è circoscritta, per espressa disposizione di legge (art. 2495 c.c.) entro i limiti dell'attivo del bilancio da ciascuno di essi riscosso e la estinzione della società determina, senza dubbio, la necessità di intraprendere un nuovo giudizio, fondato su una diversa causa petendi.

6. *Rebus sic stantibus*, l'applicazione della regola d'immediata estinzione della società per effetto di volontaria cancellazione dal registro delle imprese, quale sancita dalle Sezioni Unite in relazione all'art. 2495 c.c., contrasta con il principio fissato dalle Sezioni Unite 19509/2010, secondo cui occorre operare «un attento bilanciamento tra le esigenze del soggetto che intenda impugnare la decisione sfavorevole e quelle del soggetto protagonista di una vicenda modificatrice della capacità di stare in giudizio, dallo stesso voluta».

Ed invero, se il processo si interrompe sol per effetto di volontaria cancellazione, non rinvenendosi un successore della stessa legittimato a proseguirlo, la società estinta potrebbe agevolmente sottrarsi alle obbligazioni e finanche impedire la valida interposizione di un gravame, provocando in tal modo la formazione del giudicato per inammissibilità dell'impugnazione rivolta ad un soggetto non più esistente.

L'orientamento anteriore alla novella dell'art. 2495 c.c., quale oggi interpretato dalle Sezioni Unite, evitava conseguenze di tal genere, ritenendo che, in pendenza di rapporti di debito o di credito (tanto più se *sub iudice*), la società, sebbene cancellata dal registro delle imprese, non si estinguesse (*cf.*, *ex plurimis*, Cass. 646/2007), in tal modo assicurando la legittima e naturale prosecuzione dei processi, per non essersi verificato alcun evento interruttivo fino all'esaurimento di tutti i rapporti giuridici pendenti.

Tale orientamento, già criticato in dottrina e superato a seguito della modifica dell'art. 2495 c.c. nell'interpretazione datane dalle Sezioni Unite, consentiva, se non altro, che l'estinzione della società non producesse effetti sulle liti in corso, garantendone la pacifica proseguibilità in ogni stato e grado del giudizio.

L'irragionevolezza di un effetto interruttivo sul processo sol per effetto di una volontaria cancellazione dal registro delle imprese appare evidente, tanto più allorché ciò avvenga tra un grado e l'altro del giudizio, quando si debba evitare la formazione del giudicato attraverso la notifica dell'impugnazione alla parte vittoriosa, munita di legittimazione.

7. L'impossibilità di identificare un successore nel processo e nella *res litigiosa* in caso di estinzione della società per intervenuta cancellazione e, dunque, di un soggetto legittimato a stare in giudizio, nei cui confronti poter proseguire



il processo, instaurando il giudizio d'impugnazione, viola non soltanto il principio di eguaglianza, ex art. 3 Cost. anche nelle sue declinazioni in termini di ragionevolezza — intesa come generale esigenza di coerenza dell'ordinamento giuridico — ma viola, altresì, i canoni fondamentali del giusto processo e del diritto alla difesa e alla tutela giurisdizionale ex artt. 24 e 111 Cost.

Quanto all'art. 3 Cost., è evidente la sperequazione nella gestione delle cause fra persone fisiche e persone giuridiche, potendo il rapporto processuale instauratosi con le persone fisiche trasferirsi in capo agli eredi, al contrario di quanto accade, in virtù del novellato art. 2495 c.c., in riferimento alle persone giuridiche, rispetto alle quali il rapporto processuale si estingue senza la possibilità dell'esame dei crediti in discussione.

Quanto all'art. 24 Cost., si evidenzia che viene concessa la facoltà a una parte di sottrarsi ai propri obblighi con un semplice atto formale di cancellazione dal Registro delle imprese, impedendosi alla parte soccombente, alla stregua dei ricordati principi delle Sezioni Unite, di instaurare un valido rapporto processuale d'impugnazione, adeguando il processo alle modificazioni intervenute nel campo sostanziale, come impone Cass., sez. un., 26279/2009.

Quanto all'art. 111 Cost., si osserva che viene costretta una parte processuale ad instaurare un nuovo giudizio, ripercorrendo gradi già esauriti, così determinandosi un indubbio dispendio di energie nella rivalutazione di fatti già in precedenza vagliati e con l'ulteriore conseguenza dell'inevitabile protrarsi della durata del processo.

In base al diritto vivente non pare possibile fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata del plesso di norme sin qui esaminate, stante l'intervento nomofilattico delle Sezioni Unite sia sull'estinzione della società per intervenuta cancellazione ex art. 2495 c.c., sia sugli effetti interruttivi dell'estinzione tra un grado e l'altro del processo, allorché (come nella specie) noti alla parte impugnante.

La mancata possibilità di individuare un successore legittimato a proseguire il giudizio di appello instaurato avanti questa Corte di merito non potrebbe che condurre ad una mera declaratoria di carattere processuale, id est: il sopravvenuto difetto di legittimazione ad causam, nella specie passiva, della società), senza alcuna statuizione nel merito (cf: Appello Milano, I sez. civ., sentenza n. 1072/2012, est. Secchi).

Risulta perciò rilevante e non manifestamente infondata, ad avviso di questa Corte, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2495 c.c. e 328 c.p.c. nella parte in cui non prevedono, in caso di estinzione della società per effetto di volontaria cancellazione dal registro delle imprese, che il processo prosegua o sia proseguito nei gradi di impugnazione da o nei confronti della società cancellata, sino alla formazione del giudicato.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 L. 11.3.53 n. 87; ritenuta non manifestamente infondata e rilevante ai fini del decidere la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2495 c.c. 328 c.p.c. nella parte in cui non prevedono, in caso di estinzione della società per effetto di volontaria cancellazione dal registro delle imprese, che il processo prosegua o sia proseguito nei gradi di impugnazione da o nei confronti della società cancellata, sino alla formazione del giudicato.

Dispone la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, sollevando la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2495 c.c. e 328 c.p.c. rispetto ai parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 24 e 111 Cost.

Dispone la sospensione del procedimento in corso sino alla pronuncia della Corte Costituzionale.

Ordina la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte Costituzionale unitamente agli atti del giudizio, con prova delle avvenute notificazioni e delle comunicazioni prescritte.

Milano, addì 1° febbraio 2012

Il Presidente: TARANTOLA

Il Consigliere estensore: RAINERI



N. 179

Ordinanza dell'8 maggio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sez. staccata Reggio Calabria sul ricorso proposto da Antonucci Pierluigi ed altri contro Università degli studi di Reggio Calabria ed altri

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - 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 deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, 36, 42, 53, 97 e 104.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165/2001 - Previsione che gli stessi non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e non danno luogo a successivo recupero - Previsione che i meccanismi di progressione automatica degli stipendi non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta.

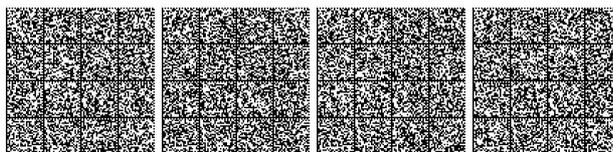
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 3, 36, 42, 53 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 622 del 2011, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Pierluigi Antonucci, Giuseppe Barbaro, Angela Busacca, Paolo Salvatore Calabrò, Salvatore Calcagno, Pasquale Candito, Vincenza Caracciolo La Grotteria, Francesco Cardullo, Sebastiano Ciccarello, Amalia Chiara Di Landro, Giuliana Faggio, Francesca Fatta, Luisa Angela Maria Fattorusso, Angelo Federico, Vincenzo Fiamma, Pasquale Giovine, Giovanni Leonardi, Maria Teresa Lucarelli, Francesco Manganaro, Tommaso Manfredi, Alessandra Maniaci, Antonino Marino, Concettina Marino, Flavia Martinelli, Antonino Mazza Labocetta, Giacomo Domenico Savio Messina, Francesca Moraci, Nicola Moraci, Giuseppe Mortara, Bruno Mussari, Antonino Francesco Nucara, Maria Annunziata Oteri, Francesca Passalacqua, Matilde Mariarosa Pietrafesa, Domenica Pirilli, Tiziana Rumi, Francesco D'Assisi Ricciardelli, Stefania Romeo, Saveria Santangelo, Giuseppina Scamardi, Francesco Scopelliti, Roberto Siclari, Giuseppe Tropea, Carlo Vermiglio, Mario Versaci, rappresentati e difesi dagli avv. Gaetano Vizzari, Giorgio Vizzari, con domicilio eletto presso Gaetano Vizzari Avv. in Reggio Calabria, via Frà Gesualdo Melacrinò n. 24;

Contro Università degli Studi di Reggio Calabria, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distr. le dello Stato, domiciliata per legge in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15;



Per l'accertamento del diritto al trattamento retributivo spettante per il triennio 2011-2013, non tenendo conto del «blocco» degli adeguamenti e degli aumenti previsto dal comma 21 dell'art. 9 del D.-L. 31 marzo 2010 n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122.

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

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Reggio Calabria, del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2012 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

1) I ricorrenti in epigrafe sono tutti docenti universitari di ruolo (ordinari, straordinari, associati, ricercatori), in servizio presso l'Università degli Studi «Mediterranea» di Reggio Calabria, così come documentato in atti.

In quanto destinatari delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 21, del d.-l. 31 marzo 2010 n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122, si dolgono delle corrispondenti decurtazioni economiche scaturenti da tale disciplina, della cui compatibilità costituzionale dubitano per articolate ragioni esposte nei corrispondenti capi di censura.

Chiedono dunque che, previa rimessione alla Corte Costituzionale della questione di costituzionalità del vigente impianto normativo, sia accertato il loro diritto alla percezione della retribuzione integrale, nella misura variamente computata in atti per ciascun ricorrente.

Si è costituita l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, che resiste al ricorso di cui chiede la reiezione.

Con motivi aggiunti la sola ricorrente Stefania Romeo, in quanto ricercatrice confermata in servizio presso l'Università degli Studi «Mediterranea» di Reggio Calabria, impugna il decreto del Rettore nr. 284/2011 con il quale viene confermata nel ruolo dei ricercatori a decorrere dal 1° luglio 2011, con effetti esclusivamente giuridici e non anche economici a norma dell'art. 9 del d.-l. 78/2010, che dispone il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per gli anni 2011, 2012 e 2013.

Le parti hanno scambiato memorie.

Alla pubblica udienza del 7 marzo 2012 la causa è stata trattenuta in decisione.

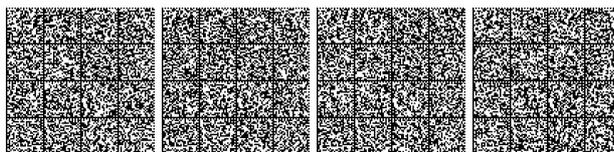
1) La soluzione della questione prospettata dai ricorrenti dipende dall'esame della compatibilità costituzionale dell'impianto normativo contenuto nelle disposizioni richiamate, ad eccezione di alcuni tra essi, per i quali si dubita dell'applicabilità di tale disciplina (questione introdotta al punto 4 del ricorso e nei motivi aggiunti; in ordine a tale questione si veda oltre nell'esame della rilevanza della questione di legittimità costituzionale).

2) I ricorrenti, in punto di diritto, espongono quanto segue.

Con riferimento specificamente al personale c.d. «non contrattualizzato» di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 21 dell'art. 9 stabilisce che i relativi «meccanismi di adeguamento retributivo», come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, «non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi»; che per le medesime categorie di personale «che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti, e che «le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Le norme di cui all'art. 9, comma 21, del d.-l. n. 78 del 2010 prevedono dunque il blocco, per il triennio 2011 - 2013 e senza possibilità di «successivi recuperi»: a) dei «meccanismi di adeguamento retributivo» previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio; c) di ogni effetto economico delle «progressioni di carriera», comunque denominate, conseguite nel triennio 2011 - 2013.

a) Per quanto riguarda i criteri di adeguamento retributivo di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, tale disposizione prevede che «a decorrere dal 1° gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari (...) sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli



incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali» (comma 1); ai sensi del comma 2 della stessa disposizione, «la percentuale dell'adeguamento annuale prevista dal comma 1 è determinata entro il 30 aprile di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica»; sempre il comma 2 stabilisce che «a tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al comma 1», e che «qualora i dati necessari non siano disponibili entro i termini previsti, l'adeguamento è effettuato nella stessa misura percentuale dell'anno precedente, salvo successivo conguaglio».

b) Per quanto concerne invece gli automatismi stipendiali legati all'anzianità di servizio, il vigente sistema (a partire dall'art. 36 del d.P.R. n. 382 del 1980, recante «Riordinamento della docenza universitaria», e con le modifiche e gli aggiustamenti susseguiti negli anni) prevede che la progressione economica dei docenti di ruolo delle università si sviluppa in una serie di «classi» biennali di stipendio, al conseguimento di ciascuna delle quali corrisponde uno «scatto» stipendiale: tali «scatti», però, incidono diversamente a seconda dell'anzianità di servizio, e ciò si traduce in notevoli sperequazioni negli effetti del «blocco». In applicazione del citato comma 21 dell'art. 9, pertanto, per l'intero triennio 2011 - 2013 le retribuzioni dei docenti universitari sono escluse tanto dai meccanismi di adeguamento di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, tanto dall'applicazione degli aumenti retributivi («scatti» e «classi» di stipendio) collegati all'anzianità di ruolo: adeguamenti ed aumenti ricominceranno a decorrere a partire dal 2014, con espressa esclusione, però, di ogni possibilità di «recupero» degli adeguamenti e degli scatti che sarebbero spettati per il triennio 2011 - 2013.

La difesa dei ricorrenti precisa che tali misure non sono le prime ad incidere negativamente sulle retribuzioni dei docenti universitari, in quanto esse, anche negli anni scorsi, sono state oggetto di taluni interventi sempre orientati ad esigenze di contenimento della spesa pubblica: già per l'anno 2007, infatti, in applicazione dell'art. 1, comma 576, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), l'adeguamento retributivo previsto dall'art. 24 della legge n. 448 del 1998 è stato corrisposto solo nella misura del 70%; successivamente, l'art. 69 d.-l. n. 112 del 25 giugno 2008 come convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133 ha previsto, per il c.d. personale «non contrattualizzato», il differimento di 12 mesi della maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, nel limite del 2,5%. Tuttavia, secondo la difesa dei ricorrenti, tali circostanze altro non farebbero che evidenziare come i docenti universitari siano già stati chiamati a contribuire alla riduzione della spesa.

La difesa dei ricorrenti evidenzia inoltre che, con riferimento specifico al blocco dei c.d. «scatti» stipendiali, tutto il meccanismo delle «classi» e degli «scatti» degli stipendi dei docenti universitari è destinato ad essere profondamente innovato a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, recante «norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario»: il combinato disposto degli artt. 6, comma 14 e 8, comma 1, della legge n. 240/2010 citata stabilisce che, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti attuativi della legge, l'attuale meccanismo di progressione automatica basato su scatti biennali di stipendio venga sostituito da un diverso meccanismo, caratterizzato da scatti triennali anziché biennali e, soprattutto, non più automatici, in quanto legati all'esito di una valutazione, demandata ai singoli atenei, sull'attività svolta dal docente nel triennio, con la previsione che, in caso di valutazione negativa, non si dà luogo all'attribuzione di alcuno scatto stipendiale e che «la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico» (art. 6, comma 14, cit.).

Tale riforma, secondo i ricorrenti, produce effetti indiretti di ulteriore aggravamento, illogicità ed ingiustizia dell'effetto, sui docenti universitari, dell'intervento attuato con il citato art. 9 comma 21 del d.-l. n. 78/2010.

A giudizio del Collegio, le censure dei ricorrenti introducono una questione di compatibilità di quest'ultima normativa con la Costituzione, che è rilevante e non manifestamente infondata per le seguenti ragioni.

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

1) Preliminarmente, si osserva che circa la rilevanza della questione, il Tribunale si è già espresso con le ordinanze nr. 89 e 92 del 1 febbraio 2012, pronunciate su analoga controversia introdotta da altri ricorrenti non contrattualizzati e destinatari della normativa in esame. Come prima evidenziato, la normativa di cui all'art. 9, comma 21, del d.-l. n. 78 del 2010 introduce diverse misure, che producono una decurtazione del trattamento stipendiale e previdenziale dei docenti universitari, prevedendo il blocco, per il triennio 2011 — 2013 e senza possibilità di «successivi recuperi»:

a) dei «meccanismi di adeguamento retributivo» previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448;

b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio; c) di ogni effetto economico delle «progressioni di carriera», comunque denominate, conseguite nel triennio 2011 — 2013.



La normativa richiamata si applica direttamente sulla retribuzione dei ricorrenti (ad eccezione di alcuni, per i quali tale applicazione è dubbia, aspetto questo su cui il Collegio tornerà sub 2), dal che scaturisce l'interesse processuale alla proposizione del gravame.

Interesse processuale e rilevanza della questione sono strettamente connessi: se il Collegio non dubitasse della compatibilità costituzionale delle norme in esame, la pretesa dei ricorrenti sarebbe infondata e da respingersi sotto tutti i profili dedotti, qui presi in considerazione, in quanto le Autorità intimate si sono limitate a fare applicazione delle disposizioni in vigore.

2) Va precisato che al punto 4 del ricorso e con lo specifico gravame introdotto con i motivi aggiunti, la difesa dei ricorrenti — solo per alcuni di essi — dubita dell'applicabilità della disciplina della sospensione degli effetti economici delle «progressioni di carriera, comunque denominate», all'ipotesi della «conferma nel ruolo», che i ricercatori ed i professori di seconda fascia conseguono, dopo un triennio di servizio, ad esito della valutazione espressa da una commissione apposita sull'attività scientifica e didattica svolta nel triennio, ovvero al passaggio dalla qualifica di professore «straordinario» a quella di «professore ordinario», che presenta le stesse caratteristiche e i medesimi effetti del giudizio di «conferma»: in tali casi si tratterebbe non di progressioni di carriera, bensì di vere e proprie assunzioni.

La tesi dei ricorrenti trova conferma in quanto questo Tar ha già affermato a proposito dell'applicabilità del c.d. «blocco delle assunzioni» di cui all'art. 1, comma 1, del d.-l. 180/2008, convertito in legge n. 1/1999 a tale genere di fattispecie. Respingendo un ricorso presentato da professori associati confermati e ricercatori confermati presso l'Università degli Studi «Mediterranea» di Reggio Calabria che avevano superato, con valutazione di idoneità, rispettivamente i concorsi per professore ordinario e per professore associato banditi dall'Università nel giugno del 2008, il Tribunale con la sentenza 12 agosto 2011 n. 666, ha disatteso (punto *Iic*) «l'argomento di parte ricorrente secondo cui le posizioni lavorative al cui ottenimento aspirano i ricorrenti non sarebbero vere e proprie “assunzioni”, essendo tutti i ricorrenti già in servizio. Invero, i ricorrenti hanno affrontato e superato una selezione di evidenza pubblica apertasi con un bando e conclusasi con una graduatoria tra più aspiranti previa selezione secondo criteri predeterminati (d.P.R. n. 117/2000, art. 4) e dunque è evidente la cesura di continuità tra le posizioni odierne rivestite e quelle alle quali si vorrebbe accedere, così come puntualmente e condivisibilmente eccepito dall'Avvocatura» e si è ritenuta ostativa all'assunzione in ruolo dei ricorrenti la mancanza della inclusione del posto cui aspiravano nella programmazione triennale delle assunzioni (punto *Iid*).

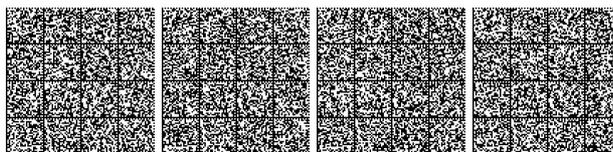
Tuttavia, la IV Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza nr. 1249 del 5 marzo 2012, pronunciata nel giudizio di appello sulla sentenza di questo Tribunale nr. 666/2011, ha rimesso all'Adunanza Plenaria la questione circa la qualificazione, se come nuova assunzione o come progressione di carriera, delle conferme in ruolo dei professori e dei ricercatori universitari.

A giudizio del Collegio, dunque, ragioni di opportunità ed economia processuale consigliano di rinviare l'esame delle questioni esposte, in attesa della pronuncia dell'Adunanza Plenaria sul punto; dal momento che i ricorrenti interessati a tale aspetto sono solo alcuni, la questione di legittimità costituzionale che riguarda le altre parti andrà comunque proposta. Sulla non manifesta infondatezza.

Le censure di incostituzionalità della normativa in questione sono affidate a distinte linee argomentative, che vengono esaminate secondo l'ordine seguito nell'atto introduttivo del giudizio.

1) In via preliminare, si osserva che, come condivisibilmente esposto dalla difesa dei ricorrenti, il caso odierno non è riconducibile a precedenti fattispecie già esaminate dalla Corte Costituzionale (sent. n. 245/1997 e ord. n. 299/1999 in ordine all'art. 7 del d.-l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992), perché, a differenza di tali ipotesi, in cui le misure restrittive erano temporalmente circoscritte ad un solo anno, difetta nella sostanza quel requisito dell'eccezionalità e temporaneità della disciplina che aveva consentito alla stessa Corte di rigettare le prospettate questioni di costituzionalità.

1a) In primo luogo, infatti, nel caso di cui qui si discute la durata del «blocco» è temporalmente superiore a quella del citato art. 7 (tre anni a fronte di *uno*); a ciò deve aggiungersi che anche il carattere «eccezionale» e comunque «transeunte» della misura pare poter essere messo in discussione, da momento che, come si è visto, si tratta del terzo intervento che, dal 2007 ad oggi, colpisce (oltretutto in misura notevolmente più incisiva dei due precedenti) i criteri di adeguamento e i c.d. «automatismi stipendiali» dei pubblici dipendenti, ed in particolare dei c.d. «non contrattualizzati». Peraltro, a ulteriore conferma del carattere non «eccezionale» e non «transeunte» della disciplina, si consideri come di recente il d.-l. n. 98 del 2011, convertito nella legge n. 111 del 2011, all'art. 16, comma 1, lett. b, preveda la «proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime». Secondo la difesa dei ricorrenti, la circostanza che la riforma di cui al menzionato d.-l. 98/2011 si applichi solamente a far data dallo scatto successivo a quello in corso, non elide, anzi conferma, l'incisività della misura, perché concorre a posticipare nel tempo l'incremento di carriera.



Più specificatamente, in presenza di una sostanziale reiterazione di misure afflittive, la natura eccezionale e transitoria di una disposizione non può essere fatta derivare dalla sua scadenza nominale perché, se così fosse, si consentirebbe un'indeterminata ed indeterminabile compressione delle situazioni giuridiche incise, avallando un, complessivo arbitrio del legislatore, che violerebbe i criteri della certezza e prevedibilità delle norme giuridiche, con gravissime conseguenze in ordine ai rapporti giuridici in atto. In definitiva, a giudizio del Collegio, lo scrutinio della norma di cui si dubita, sotto il profilo della sua eccezionalità e temporaneità, deve essere condotto secondo ragionevolezza e con approccio sostanziale al piano degli effetti che la norma produce, anche in termini di prevedibilità della sua reiterazione nel tempo.

Motivi sub I) del ricorso.

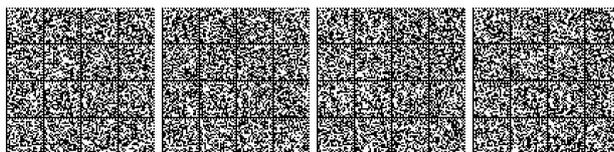
Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, dl d. l. n. 78 del 2010, come convertito in legge n. 122 del 2010, anche, ove occorra, in combinato disposto con l'art. 6, comma 14, e con l'art. 8, comma 1, della legge n. 240 del 2010: violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 cost.) e del principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 cost.), anche con riferimento al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestata (art. 36 cost.). Manifesta irragionevolezza in relazione alla operatività del blocco rispetto ad automatismi stipendiali ormai abrogati; arbitraria differenza di trattamento tra i ricorrenti ed altre categorie di pubblici dipendenti.

Come si è già anticipato, il meccanismo delle «classi» e degli «scatti» dei docenti universitari è in corso di revisione ed è destinato ad essere radicalmente innovato, a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2010, n. 240, il cui art. 8 prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo adotti regolamenti «per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari», introducendo, tra l'altro, la «tra formazione della progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale»; l'art. 6, comma 14, della stessa legge stabilisce che i nuovi «scatti» triennali non saranno più automatici, ma saranno attribuiti, previa richiesta dell'interessato accompagnata da una «relazione triennale sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte», a seguito di una valutazione, demandata alle singole università, sull'insieme delle attività svolte dal docente nel triennio, con la previsione che, in caso di valutazione negativa, non si attribuisce alcuno scatto stipendiale e che «la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico».

Sicché, già a partire dal 2011, gli scatti biennali e gli «automatismi» su cui pretende di incidere l'art. 9, comma 21, del d.-l. n. 78 del 2010, come convertito in legge n. 122 del 2010, sono destinati a scomparire, per essere sostituiti da un meccanismo del tutto diverso, che non solo presenta cadenza triennale anziché biennale, ma soprattutto non ha più alcun carattere di «automatismo».

Sia l'art. 6, comma 14, sia l'art. 8 della legge n. 240 del 2010 richiamano e fanno espressamente salvo quanto disposto dal decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito in legge n. 122 del 2010, e quindi anche le disposizioni dell'art. 9, comma 21, relative al «blocco» degli automatismi stipendiali; tuttavia la difesa dei ricorrenti dubita dell'interpretazione del menzionato rinvio, prospettando che per i docenti universitari il «blocco» dovrebbe essere applicato solo sino all'entrata in vigore — con l'emanazione dei relativi regolamenti — del nuovo regime di progressione economica, per scatti triennali ed a seguito di valutazione; ma potrebbe anche interpretarsi nel senso che in ogni caso, per l'intero triennio 2011 — 2013, non si darebbe luogo all'applicazioni di scatti stipendiali, e che il nuovo regime comincerebbe a decorrere solo dal 1° gennaio 2014.

L'analisi delle disposizioni di salvaguardia del blocco degli scatti contenute nei richiamati artt. 6 comma 14 della legge n. 240/2010 (a norma del quale «I professori e i ricercatori sono tenuti a presentare una relazione triennale sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, unitamente alla richiesta di attribuzione dello scatto stipendiale di cui agli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, fermo restando quanto previsto in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122») ed 8 (a norma del quale «Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo, tenendo conto anche delle disposizioni recate in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, adotta un regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari già in servizio e di quelli vincitori di concorsi indetti fino alla data di entrata in vigore della presente legge, come determinato dagli articoli 36, 38 e 39 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, secondo le seguenti norme regolatrici»), a giudizio del Collegio rende plausibile solamente quest'ultima interpretazione, che è anche la più gravemente incisiva sulle posizioni dei ricorrenti: essendo la sospensione degli scatti volta a correggere non la dinamica della loro attribuzione, bensì la loro incidenza in termini economici sulle poste passive del bilancio statale, l'automatismo della loro attribuzione è requisito meramente descrittivo della fattispecie normativa e non qualificante, essendo indifferente - ai fini economici - la modalità di attribuzione degli incrementi retributivi.



Anche se, per i singoli interessati, l'attribuzione degli scatti stipendiali è eventuale - dipendendo dalle valutazioni previste dalla legge, dal momento che gli scatti non sono contingentati e la loro attribuzione non è comunque affidata a procedure selettive, tali da ridurre l'importo complessivo dell'incremento degli oneri per il personale, ai fini della previsione della spesa nel bilancio dello Stato - va comunque previsto (e conseguentemente garantito come approvvigionamento a copertura delle relative poste passive) un finanziamento pari agli incrementi stipendiali spettanti a "tutti" coloro che potenzialmente sono in grado di conseguire gli scatti medesimi.

Pertanto, per effetto dell'art. 6, comma 4 ed 8 della legge n. 240/2011, il nuovo regime degli scatti per i docenti universitari, pur entrando giuridicamente in vigore secondo le scadenze previste nella legge, resterà soggetto alla sospensione di cui all'art. 9, comma 21, del d.-l. n. 78 del 2010, come convertito in legge n. 122 del 2010, e dunque avrà applicazione solo a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Ne deriva che la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita appare fortemente discriminatoria per i docenti universitari, perché li priva definitivamente di utilità economiche che erano acquisite nell'aspettativa del proprio trattamento economico, senza che essi (per il concorrente effetto della riforma) possano contare, allo scadere del blocco, come tutti gli altri dipendenti non contrattualizzati, della ripresa del più favorevole regime automatico dell'applicazione degli scatti stipendiali.

L'evidente disparità di trattamento che ne consegue fa dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.-l. n. 78 del 2010, anche in combinato disposto con gli artt. 8 e 6, comma 14, della legge n. 240 del 2010 (nella parte in cui tali ultime norme richiamano e fanno salvo il disposto dell'art. 9, comma 21, cit.), per violazione degli art. 3, 97 e 36 cost.

a) Sono violati infatti l'art. 3 cost. ed il generale canone della ragionevolezza, in quanto i docenti universitari, pur abbandonando il meccanismo della progressione automatica, vengono sottoposti, al pari di altre categorie per cui tale meccanismo continua ad applicarsi, agli effetti del blocco di cui all'art. 9, comma 21 del d.-l. n. 78 del 2010: che sia del tutto illogico ed iniquo applicare tale blocco, riferito per esplicito alle (sole) progressioni «automatiche», anche a forme di progressione stipendiale che non presentano alcun automatismo, emerge peraltro anche dal confronto con la disciplina dettata per i magistrati dal comma 22 del medesimo art. 9.

b) È poi violato l'art. 97 cost. sotto due distinti aspetti: prima di tutto, perché la disparità di trattamento sopra evidenziata si traduce altresì in una violazione del principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa; in secondo luogo, perché le prescrizioni derivanti dal combinato disposto di cui all'art. 9 del d.-l. n. 78 del 2010 ed agli artt. 6 e 8 della legge n. 240 del 2010 si traducono, di fatto, in uno slittamento in avanti di ben tre anni (a dopo il 2014) degli effetti di una riforma che, superando il sistema degli automatismi stipendiali a favore di una progressione economica legata alla valutazione dell'effettiva attività didattica e di ricerca svolta dal docente negli anni precedenti, è evidentemente volta ad introdurre meccanismi di premialità fondati sul merito, e quindi ad assicurare, come appunto prevede l'art. 97 cost., il «buon andamento» e l'efficienza dell'amministrazione.

c) È violato, infine, l'art. 36 cost., in quanto il meccanismo degli scatti, specie se legati ad una valutazione dell'attività effettivamente svolta, è posto a presidio anche del principio di proporzionalità tra la retribuzione percepita e la qualità e la quantità del lavoro effettivamente svolto dal docente.

Secondo i ricorrenti, che si affidano ad argomenti che il Collegio, condivide, non si tratta di contestare il superamento dell'automatismo e l'accoglimento del diverso principio che fa derivare la progressione stipendiale da una valutazione sulla qualità e quantità del lavoro effettivamente prestato, che sono obiettivi pienamente da sostenere e riconoscere: ciò che invece risulta inaccettabile è che, nel momento stesso in cui si decide per una simile importante riforma, non si scelga di renderla sin da subito operante, ma di fatto se ne blocchino gli effetti per un intero triennio, ponendo arbitrariamente sullo stesso piano i docenti universitari e le altre categorie di personale «non contrattualizzato», per le quali ultime invece, una volta decorso il triennio, i c.d. «automatismi» stipendiali riprenderanno a decorrere come prima.

Una corretta applicazione dei sopra indicati principi costituzionali avrebbe invece imposto di rendere sin da subito operante la riforma introdotta con la legge n. 240 del 2010, iniziando immediatamente a far dipendere il riconoscimento degli scatti stipendiali dalla valutazione dell'attività svolta dai docenti negli anni precedenti.

Motivi sub II) del ricorso.

Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.-l. n. 78 del 2010, come convertito in legge n. 122 del 2010. Violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 cost.) e del principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 cost.), anche con riferimento al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 cost.) e ai principi di capacità contributiva e di progressività dell'imposizione tributaria (art. 53 cost.); ingiustificata disparità di trattamento a danno dei docenti titolari delle classi stipendiali più basse.



Il Tribunale si è già espresso a favore della qualificazione del blocco di cui al menzionato art. 9 in termini di imposizione di natura tributaria (*cf.* ord. nr. 89 e 92 del 1° febbraio 2012).

In merito, sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda inerente le decurtazioni del trattamento economico aventi natura tributaria in quanto, ai sensi dell'art. 133 lett. "i" del cpa, spetta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle «controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico».

La formulazione della norma è talmente ampia da ricomprendere ogni questione retributiva che trovi origine, causa oppure occasione nel rapporto di lavoro dei dipendenti non contrattualizzati, tra i quali rientrano i docenti universitari.

Ila) Coerentemente con tale impostazione, i ricorrenti, nella censura sub 2 del ricorso, evidenziano come l'applicazione di tale blocco determini sperequazioni interne, perché applica una misura indistinta a classi di stipendio disomogenee, senza considerare la complessiva e personale situazione reddituale dell'inciso; e provochi altresì un effetto chiaramente regressivo, perché colpisce in maniera maggiore le classi di stipendio più basse.

Ilb) Con ord. n. 341/2000 la Consulta, dopo aver premesso che «l'art. 53 della Costituzione deve essere interpretato in modo imitativo e coordinato, e non per preposizioni staccate ed autonome le une dalle altre» ha affermato che «la universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale "tutti" (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana), deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza (senza alcuna delle discriminazioni vietate: art. 3, primo comma, della Costituzione), di concorrere alle "spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata».

Manca, dunque, nella fattispecie normativa in esame l'«indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)», che la Corte ha ritenuto essere la corretta condizione per un'imposizione contributiva equa.

Ilc) Tale impostazione fa apparire decisamente anomala e non conforme alla Costituzione la scelta del Legislatore del 2010 che, in un contesto economico-finanziario esplicitamente qualificato come «eccezionale», avrebbe potuto operare soltanto interventi straordinari e/o temporanei di prelievo forzoso ed invece ha posto in essere misure continuative e sostanzialmente stabili - e perciò dal palese sapore tributario - in quanto oltretutto prolungate nel triennio 2011-2013; ma soprattutto ha indirizzato tale prelievo nei confronti di una ben limitata «classe di persone», ben guardandosi dall'operare nei confronti di «tutti» i contribuenti in possesso di determinate fasce di reddito, nessuno escluso (liberi professionisti, lavoratori dipendenti del settore privato, imprenditori e quant'altro), esentati immotivatamente dall'imposizione straordinaria, nonostante l'eccezionalità della situazione economica del Paese, come viceversa una corretta applicazione dei principi di cui all'art. 53 Cost. avrebbe richiesto.

Non essendo questa la sede per un confronto di natura politica, va evidenziato che, come affermato dalla Corte Costituzionale con la citata ordinanza n. 341/2000, nell'imposizione contributiva e fiscale deve essere osservato un criterio di uniformità, che nell'ammontare dei cespiti patrimoniali individua un criterio certo e non discriminatorio di identificazione della capacità contributiva da assumere a presupposto di una imposta, anche se di natura temporanea o eccezionale (v. anche la sentenza n. 92/1963 della Corte Costituzionale secondo cui «il primo comma dell'art. 53, nel sancire non già solo il dovere delle prestazioni tributarie, ma altresì il principio della correlazione di queste con la capacità contributiva di ciascuno, imponga al legislatore, oltre all'obbligo di non disporre prestazioni che siano in contrasto con i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione a tutela della persona, altresì l'obbligo di commisurare il carico tributario in modo uniforme nei confronti dei vari soggetti, allorché sia dato riscontrare per essi una perfetta identità della situazione di fatto presa in considerazione dalla legge al fine dell'imposizione del tributo», in omaggio «al principio generale di eguaglianza sancito nell'art. 3 della Costituzione»).

Ild) Quanto sin qui ritenuto dal Collegio, in conformità alle già richiamate ordinanze nr. 89 e 92/2012, trova, nell'esposizione e nella trattazione dei ricorrenti, importanti ed ulteriori conferme.

Più precisamente, e seguendo le linee espositive dei ricorrenti si osserva quanto segue.

Ile) Prima di tutto, il blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo (art. 24 legge n. 448 del 1998) influisce nella stessa misura percentuale praticamente per tutti i docenti, incidendo quindi nella medesima proporzione su tutti gli stipendi, a prescindere dalla loro consistenza, mentre, ai sensi dell'art. 53 della Costituzione nell'imporre a tutti i docenti universitari un sacrificio in nome di esigenze di contenimento della spesa pubblica (che quindi deve ritenersi,



a tutti gli effetti, una forma di “concorso” alle “spese pubbliche”), una corretta applicazione, oltre che del principio di “capacità contributiva”, anche del criterio della “progressività” (art. 53 cost.) avrebbe imposto una partecipazione più significativa, in termini percentuali, per coloro che sono titolari di stipendi più alti.

Né può essere utile a ripristinare un minimo di progressività in tale forma di concorso alle spese pubbliche l’ulteriore e distinta misura di cui al comma 2 dell’art. 9 del d.-l. n. 78 conv. in legge n. 122 del 2010, che prevede, in aggiunta al blocco degli adeguamenti ed aumenti retributivi, ulteriori riduzioni (dal 5% al 15%) per gli stipendi superiori ai 90.000 euro lordi: ed infatti, stanti gli attuali livelli delle retribuzioni complessive dei docenti universitari, tale misura non colpisce che poche classi di stipendio (le più alte) dei soli professori ordinari a tempo pieno.

IIf) Se dunque è già discutibile, alla luce del criterio di «progressività» che deve informare il sistema tributario nel suo complesso, l’imposizione di un sacrificio che colpisce nella medesima misura percentuale tutti i redditi, a prescindere dalla loro consistenza, il meccanismo diviene del tutto irragionevole e discriminatorio nel momento in cui al blocco degli «adeguamenti» retributivi di cui all’art. 24 della legge n. 448 del 1998 si aggiunge l’ulteriore misura rappresentata, dal blocco degli aumenti derivanti dagli «scatti» stipendiali.

Qui il meccanismo diviene ancora più irragionevole, in quanto non solo non rispetta alcun criterio di progressività ma, al contrario, produce un effetto addirittura regressivo, colpendo in misura maggiore proprio gli stipendi più bassi,

Come si è già accennato, infatti, gli «scatti» stipendiali conseguenti alla maturazione delle diverse «classi» di stipendio non operano in modo omogeneo, ma sono profondamente diversificati, decrescendo con il progredire dell’anzianità di ruolo.

In particolare:

per i docenti confermati a tempo pieno, sino alla classe 06 la progressione economica si articola su scatti biennali dell’8%, calcolati sempre sullo stipendio tabellare annuo lordo della classe 00; a partire dalla classe 07 e sino alla classe 14, la progressione biennale è del 6%, calcolato sullo stipendio tabellare annuo lordo della classe 06; sulle classi successive alla 14, lo scatto biennale è invece solo del 2,5%, calcolato sullo stipendio tabellare annuo lordo della classe 14;

per i docenti a tempo definito, invece, se la progressione biennale per le classi sino alla 06 è sempre dell’8%, sulle classi successive alla 06 compete lo scatto del 2,5% biennale, calcolato sempre sullo stipendio tabellare annuo lordo della classe 06;

infine, per i docenti in attesa di conferma e i professori straordinari, è previsto un aumento retributivo del 2,5% al compimento del 1° biennio; in più, per i soli ricercatori non confermati, al 2° anno, è previsto l’adeguamento della retribuzione al 70% di quella annua lorda del professore associato non confermato a tempo pieno alla classe 00.

È quindi palese che, a seguito del blocco degli scatti, l’effetto sulle retribuzioni è di gran lunga più incisivo sulle classi di stipendio più basse: basti pensare che, per un ricercatore non confermato, gli effetti al 2014 del blocco, nel suo complesso, in termini di mancato aumento della retribuzione che sarebbe spettata a legislazione invariata, si traducono in un mancato aumento che oscilla tra il 34% e il 26% della retribuzione; man mano che l’anzianità aumenta, invece, l’effetto si riduce, scendendo progressivamente al di sotto il 20%.

Anche per i professori di prima e seconda fascia, si constata una ben diversa incidenza dei mancati aumenti, che dal 23 — 25% scendono poi, con l’anzianità, a livelli ben inferiori, sino a sotto il 15%.

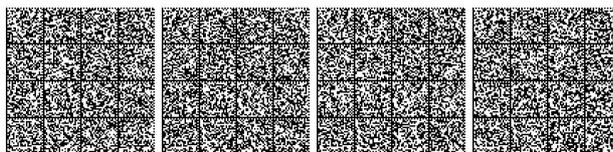
c) Oltre ad operare in senso chiaramente regressivo, come sopra illustrato, l’imposizione di una contribuzione personale pari al blocco degli scatti stipendiali comporta una disparità interna in termini monetari, perché colpisce in maniera diversa gli incisi a seconda di quando hanno maturato l’ultimo scatto (chi l’ha maturato nel 2009 lo perde due volte, mentre chi l’ha maturato nel 2010 ne risente per una sola volta).

Ne deriva un mancato aumento dello stipendio che incide in maniera assolutamente diversa su soggetti che, anch’ché in situazione sostanzialmente identica, sono chiamati a contribuire al sacrificio imposto in maniera ed in quantità diversa, a seconda di un mero indicatore temporale e non certo in relazione ad una differente capacità contributiva.

IIfg) È quindi evidente l’illegittimità costituzionale del citato art. 9 del d.-l. n. 78 del 2010, per violazione degli artt. 3, 97, 36 e 53 cost.

IIfg.1) L’art. 3 cost. è violato, infatti, sia nel momento in cui si colpiscono in misura differenziata e più penalizzante i titolari di stipendi più bassi, sia nel momento in cui si introduce l’ulteriore, ingiustificata diversità di trattamento tra coloro che, nel triennio di «blocco», avrebbero maturato due scatti stipendiali e coloro che invece ne avrebbero maturato solamente uno.

IIfg.2) Per le stesse ragioni deve ritenersi altresì violato l’art. 97 cost., sia sotto il profilo dell’imparzialità dell’amministrazione, sia sotto il profilo per principio di buon andamento, dal momento che vengono penalizzati i docenti e



ricercatori più giovani, in pieno contrasto con le conclamate esigenze di svecchiamento del corpo docente e di valorizzazione delle nuove risorse. Con ciò, peraltro, arrecando un ulteriore grave vulnus alle giovani generazioni di ricercatori, già tanto penalizzate nel Paese.

Ilg.3) È altresì violato l'art. 36 della Costituzione, sotto il profilo della proporzionalità tra la retribuzione e la quantità e qualità del lavoro prestato, da momento che tanto gli adeguamenti di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, quanto i meccanismi di progressione dello stipendio legati a «scatti» e «classi» sono evidentemente finalizzati ad assicurare e a mantenere tale proporzionalità.

Ilg.4) È infine violato anche l'art. 53 cost., dal momento che il sacrificio che viene imposto ai docenti come ad altre categorie di pubblici dipendenti, in nome di esigenze di contenimento della spesa, rappresenta senz'altro una forma di concorso di tali categorie alle spese pubbliche, e quindi deve rispettare tanto il principio generale di progressività (che è violato nel momento in cui il blocco degli adeguamenti colpisce, nella stessa misura percentuale, tutti i docenti, a prescindere dal loro reddito) quanto e soprattutto il principio di capacità contributiva (manifestamente violato in presenza di un intervento, come quello sulle «classi» e gli «scatti» di stipendio, che come si è visto colpisce in misura percentualmente più elevata proprio i titolari degli stipendi più bassi).

Motivo di ricorso sub III).

Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.-l. n. 78 del 2010, come convertito in legge n. 122 del 2010, nella parte in cui esclude qualsiasi possibilità di “successivo recupero” degli incrementi stipendiali oggetto del blocco. Violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 cost.) e del principio di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 cast.), anche con riferimento al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 cost.).

A voler negare la natura tributaria della disposizione in esame, e considerandone gli effetti sul solo piano stipendiale, devono formularsi ulteriori rilievi circa la compatibilità costituzionale della norma.

Il meccanismo introdotto con l'art. 9, comma 21, comporta l'esclusione di qualsiasi recupero successivo degli scatti, rispetto ai «meccanismi di adeguamento retributivo», di cui all'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448; ogni possibilità di recupero è poi esclusa anche per quanto attiene alla «maturazione delle classi e degli scatti di stipendio», e l'anzianità di servizio riprenderà a decorrere, a partire dal 2014, come se il triennio 2011 - 2012 - 2013 non fosse mai esistito.

Ne deriva che non solo per il triennio in esame ciascun docente non gode né dei meccanismi di adeguamento retributivo né degli aumenti automatici legati all'anzianità, ma, a partire dal 2014, i meccanismi di adeguamento e gli scatti riprenderanno a decorrere, saltando del tutto lo stesso triennio, i cui effetti sull'anzianità di carriera e sui correlati istituti saranno perduti definitivamente.

Si genera così un'evidente alterazione del meccanismo di adeguamento delle retribuzioni di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998, finalizzato a salvaguardarne il valore reale rispetto all'aumento del costo della vita; ne consegue la violazione, per irragionevolezza ed illogicità, degli artt. 3, 36 e 97 per le ragioni esposte in epigrafe.

Peraltro, quando in passato si è ritenuto di dover intervenire sui meccanismi di «adeguamento retributivo» di cui all'art. 24 della legge n. 448 del 1998 per ridimensionarne temporaneamente la portata (in misura e con effetti, peraltro, nettamente più modesti di quanto accade oggi), è stato previsto espressamente che, pur rimanendo esclusa la corresponsione di arretrati, l'adeguamento riprendesse a decorrere al cessare della misura temporanea, senza cancellare gli effetti del tempo decorso (*cf.* l'art. 1, comma 576, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - finanziaria 2007; l'art. 69 del d.-l. n. 112 del 2008).

L'irragionevolezza della preclusione si apprezza maggiormente con la comparazione delle posizioni dei dipendenti «contrattualizzati», per i quali non sembra essere operante il medesimo vincolo.

IV) Altri profili di illegittimità costituzionale rilevati d'ufficio.

Oltre i temi sin qui trattati, i cui contenuti traggono origine e scaturiscono dalle deduzioni difensive dei ricorrenti, ulteriori profili di illegittimità costituzionale della disposizione in esame sono sollevati dal Collegio d'ufficio, richiamando quanto già esposto e ritenuto nelle ordinanze nr. 89 e 92 del 1.2.2012 di questo Tribunale.

IVa) Diminuzione temporanea della retribuzione — Disparità di trattamento ed ingiustificata violazione della proporzione della retribuzione alla qualità e quantità di lavoro. Lesione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza legislativa. Lesione del principio di solidarietà sociale, politica ed economica — Violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione. Violazione degli artt. 42 e 23 della Costituzione.

IV.1) Riprendendo la prospettiva della qualificazione della norma come non avente natura tributaria, sussisterebbero ulteriori gli profili di illegittimità costituzionale appena enunciati.



La norma qui esaminata va a rideterminare, in senso ablativo, un trattamento economico già acquisito alla sfera del pubblico dipendente sub specie di diritto soggettivo. Essa, pertanto, va ad incidere sullo status economico dei docenti universitari alterando quel sinallagma che è il «proprium» dei rapporti di durata, ed in particolare dei rapporti di lavoro; basti considerare che sulla stabilità anche economica si fondano le aspettative, le progettualità e gli investimenti di lungo periodo - se non addirittura a vita - del dipendente.

Sebbene nel nostro sistema costituzionale non sia interdetto al Legislatore di emanare disposizioni atte a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, le disposizioni in esame sembrano non rispettare la condizione essenziale, ossia che la riforma «in pejus» non trasmodi in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, Corte Cost., sent. n. 446/2002; ord. n. 327/2001; sentt. nn. 393/2000, 264/2005, 416/1999 n. 282/2005).

Da qui anche la violazione dell'art. 2 della Costituzione: la novazione oggettiva ed unilaterale del rapporto di lavoro, realizzata dal d.-l. n. 78/2010, oltre a tradursi nel grave scardinamento di un principio di rilevanza costituzionale, e quindi indeclinabile, della materia lavoristica (la proporzionalità tra prestazione e retribuzione ex art. 36 Cost.), va in fondo a sacrificare la stessa dignità sociale della persona-lavoratore pubblico, che si trova soggetto, senza possibilità di difesa, ad aggressioni patrimoniali sostanzialmente arbitrarie non solo nelle modalità del prelievo, nei tempi del medesimo e nelle soglie stipendiali cui attingere, ma nello stesso presupposto (il presentarsi di pretese esigenze finanziarie); e ciò perché a determinarlo è lo stesso soggetto (Stato) che opera il prelievo, avvalendosi della forza congiunta e soverchiante derivante dall'essere ad un tempo datore di lavoro e Legislatore, e senza che il destinatario del sacrificio possa essere considerato direttamente o indirettamente responsabile della crisi finanziaria e di cassa cui è chiamato a far fronte, derivando quest'ultima da fattori di squilibrio che sono ascrivibili a responsabilità (quantomeno politica) dello stesso soggetto che dispone il prelievo (esecutivo nelle vesti di legislatore; sul punto vedasi meglio *infra*).

V) Violazione degli artt. 42 e 97 Cost. Lesione dei principi costituzionali in tema di ablazione reale e dei principi di buon andamento ed imparzialità amministrativa.

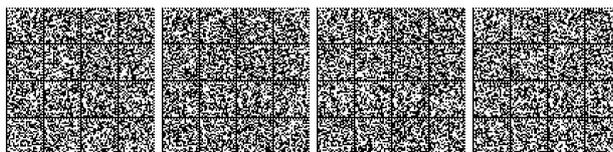
Ancora, a non riconoscere nell'art 9 comma 2 del d.-l. n. 78/2010 una disposizione tributaria (con conseguente applicazione dell'art. 53 Cost.) e ferme le ragioni di incostituzionalità sin qui illustrate, un ulteriore sospetto di illegittimità della norma in esame va tratto dalla sua natura sostanzialmente espropriativa, dal momento che si dispone nei confronti dei pubblici dipendenti una vera e propria ablazione di redditi formanti oggetto di diritti quesiti, senza alcuna indennità, con conseguente violazione dell'art. 42 Cost., secondo cui «La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

Non appare dubitabile che l'espropriazione possa astrattamente colpire (stante l'uso dell'onnicomprensivo termine «proprietà privata» da parte del Costituente) anche beni mobili fungibili, quale il denaro (nella specie, gli stipendi pubblici nella misura già acquisita allo status economico del dipendente); secondo tale prospettazione, la fattispecie considerata consentirebbe di qualificare la norma di cui all'art. 9 comma 2 alla stregua di norma-provvedimento (in coerenza con la natura procedimentale dell'espropriazione), e dunque ne conseguirebbe la violazione dell'art. 97 Cost., perché del provvedimento la norma ha mutuato la natura, ma ha eliso il procedimento, nel cui ambito vanno convogliate quelle imprescindibili esigenze di equilibrio dell'esercizio del potere tipicamente volte ad assicurare il minimo sacrificio, il giusto equilibrio con l'indennità, nonché tutte quelle altre numerose facoltà di partecipazione degli interessati, che consentono a questi ultimi di verificare la legittimità e l'opportunità delle scelte cui sono chiamati a contribuire con il loro sacrificio, sia nell'an, che nel quantum delle misure richieste.

V.1) Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale è la violazione dell'art. 42 cost. per la mancanza di qualsivoglia indennizzo.

La Consulta ha più volte ribadito che l'obbligo a carico dell'Amministrazione di corrispondere un indennizzo può essere soddisfatto mediante «una pluralità di soluzioni astrattamente ipotizzabili, idonee ad assicurare un serio ristoro (...) in armonia con i principi costituzionali, tra le quali il legislatore può operare una scelta» (sent. n. 179/1999). In tal senso il Legislatore è libero nell'individuare i più idonei sistemi compensativi, ben potendo optare per misure alternative riparatorie (non economiche *ma*) in forma specifica (Corte Cost., sent. 179/1999 ed ord. n. 165/1998), aspetti questi del tutto oblitterati dal legislatore nella fattispecie in esame.

In accordo con la giurisprudenza che si è occupata delle condizioni e dei limiti di validità e di sindacabilità delle c.d. leggi provvedimento (TAR Lazio, Sez. III-*Quater*, nella sent. n. 12623/07; TAR Puglia, Sez. II Lecce, ord. n. 3631/07), l'inesistenza di un formale obbligo di «motivare» la norma di rango primario non esclude che gli adempimenti istruttori compiuti nel corso dell'elaborazione della legge-provvedimento debbano essere dotati di effettività, compiutezza ed attendibilità; requisiti, questi, che la Consulta potrà senz'altro vagliare facendo leva sui fondamentali principi di imparzialità, buon andamento e ragionevolezza legislativa.



VI) Violazioni comuni ad entrambe le ipotesi ricostruttive della normativa (natura tributaria e natura non tributaria della norma) — Violazione dei precetti di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione sotto diversi profili.

Quale che sia la natura giuridica che si voglia riconoscere alla norma in esame, sussistono ulteriori profili di incostituzionalità, che si prospettano sinteticamente e che negli atti di causa sono ben più diffusamente illustrati ed argomentati.

VI. 1) Si premette che la Carta Fondamentale, all'art. 3 comma 2, prevede quale precipuo «compito della Repubblica» (per tale intendendosi lo Stato-apparato, ossia l'insieme dei pubblici poteri, ivi compreso il Legislatore) quello di promuovere e garantire «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Poiché tale partecipazione «economica» non può essere ovviamente considerata solo dal lato «attivo» ma anche dal lato «passivo», ovvero inglobando una serie di oneri ed obblighi che ad essa naturalmente appartengono (tra i quali la contribuzione alle esigenze finanziarie dell'Erario, a loro volta correlate al soddisfacimento dei bisogni della comunità), il fine della norma è quello di incaricare lo Stato (e perciò tutti i pubblici poteri) di rimuovere gli squilibri socio-economici esistenti, ossia le diversificazioni economiche tra categorie sociali diverse, o tra lavoratori appartenenti ai diversi settori della società civile.

In questo senso, l'aver attribuito la parte predominante dello sforzo «contributivo» tramite una minore retribuzione ai dipendenti pubblici, e tra essi ai docenti universitari, introduce forti discriminazioni nell'eguaglianza sostanziale dei soggetti dell'Ordinamento per le seguenti ragioni.

VI.2) Viene sottoposta a prelievo una categoria di sicura «tassabilità», per via della garanzia della ritenuta alla fonte; al di là di ogni altra giustificazione ravvisabile nella *ratio* dell'istituto, il ricorso al prelievo fiscale è indotto dall'incapacità (tecnica o politica) di perseguire l'evasione fiscale, con conseguente vantaggio di fatto per i redditi non derivanti da lavoro dipendente nel settore pubblico. Come evidenziato dai ricorrenti, lungi dall'impegnarsi nella predisposizione di strumenti fiscali efficaci nella prevenzione di tale fenomeno, il Legislatore statale inconcepibilmente ed intollerabilmente ha aumentato gli squilibri, trascurando del tutto di colpire le ricchezze evase al fisco e persino gli introiti derivanti da rendite ben conosciute (si pensi alle rendite catastali e finanziarie), per concentrarsi su una fascia specifica di lavoratori, colpevoli unicamente di possedere la qualità di pubblici impiegati e di avere redditi facilmente accertabili ed ancora più facilmente «attaccabili».

VI.3) La soluzione in concreto adottata nel d.-l. n. 78/2010 è stata probabilmente preferita:

in quanto più «difendibile» da un punto di vista politico - ossia sul piano dell'accettabilità da parte dell'opinione pubblica generale, nel momento storico in cui è stata posta in essere;

perché assume come propria la semplicistica e generalizzante opinione comune, secondo cui i redditi incisi, per il fatto stesso di essere «elevati», costituiscono per lo più «prebende di Stato»;

perché il «tributo», o comunque il prelievo, poteva comodamente essere qualificato come «riduzione di spesa»; e ciò naturalmente approfittando della coincidenza tra il soggetto che lo impone ed il datore di lavoro che si vede ridotto per legge il costo del lavoro.

Senonché, tali ipotesi ricostruttive non consentono di sostenere la costituzionalità della legge, fermo restando che le pretese «motivazioni» della manovra concepita a danno dei pubblici dipendenti non reggono ad un più approfondito esame.

Infatti, la capacità contributiva dei lavoratori dipendenti, e tra essi dei docenti universitari, è già messa a dura prova da un sistema fiscale alimentato in grande misura dal meccanismo della ritenuta alla fonte. Pertanto, prima di assoggettare ad ulteriore prelievo gli stipendi dei dipendenti pubblici destinatari di un'elevata retribuzione, si sarebbe dovuto verificare se tali dipendenti fossero - come effettivamente sono - già sottoposti ad una schiacciante imposizione fiscale, e conseguentemente concentrare la «riduzione della spesa» in altri settori, ad esempio frenando il ricorso sempre più frequente alle consulenze esterne in favore della Pubblica Amministrazione, oppure - argomento quest'ultimo di particolare rilievo - incidendo nel settore di tutte le c.d. spese (*latu sensu*) «clientelari», di particolare diffusione nel settore delle Autonomie regionali e locali (di difficoltosa riduzione, perché a torto ritenute essenziali alla politica ed alla formazione del consenso, così come inteso negli ultimi anni, come ad esempio i contributi a pioggia alle imprese, le spese per iniziative culturali, aggregative, le spese per società ed enti - satellite della PA, la formazione e così via).

In altri termini, la manifesta ingiustizia della disposizione normativa in esame deriva dalla circostanza che vengono imposte prestazioni patrimoniali personali frutto di una politica di tagli lineari, che già di per sé produce storture sul terreno dell'equità e dell'eguaglianza dei cittadini, e che è quella che meno si attaglia ad imporre sacrifici, perché non assicura affatto che tali sacrifici siano effettivamente finalizzati ad una risoluzione reale dei problemi, che, in definitiva, si sostanziano in una spesa pubblica in gran parte sovradimensionata per motivi di disfunzione e clientela.



VII) Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il TAR solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.-l. 31 marzo 2010 n. 78, come convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122, per contrasto con gli artt. 3, 97, 53, 36 e 42 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte Costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 del cpa ed art. 295 c.p.c.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, comma 21 del d.-l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010 n.122 in relazione agli artt. 3, 97, 53, 36 e 42 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 79 ed 80 del cpa.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2012 e 4 aprile 2012.

Il Presidente: LEOTTA

L'estensore: GATTO COSTANTINO

12C0311

N. 180

Ordinanza dell'8 maggio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sez. staccata Reggio Calabria sul ricorso proposto da Minoliti Tiziana contro ASP - Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria ed altri.

Farmacia - Distribuzione dei farmaci - Riserva alle farmacie della vendita al pubblico di farmaci soggetti a prescrizione medica, ma non rimborsabili dal S.S.N. - Possibilità di vendita di tali farmaci da parte delle cosiddette parafarmacie - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione del principio di libertà d'iniziativa economica privata.

- Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 133 del 2011, proposto da: Tiziana Minoliti, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Spadaro, Giorgio Vizzari, Giovanni Fabio Licata, con domicilio eletto presso lo Studio dell'avv. Giorgio Vizzari in Reggio Calabria, via Rausei, 38;

Contro Asp — Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita;



Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata per legge in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15; nei confronti di Farmacia al Castello, non costituita; e con l'intervento di *ad opponendum*: Federfarma-Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani, rappresentata e difesa dagli avv. Massimo Luciani, Massimo Togna, Luigi Occhiuto, con domicilio eletto presso lo Studio dell'avv. Luigi Occhiuto in Reggio Calabria, via Possidonea n. 38; per l'annullamento del provvedimento dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria del 16.12.2010 (prot. n. 88826), con il quale non è stata accolta l'autorizzazione richiesta dalla dott.ssa Tiziana Minoliti, ai fini della vendita di medicinali con l'obbligo di prescrizione medica non soggetti a rimborso da parte del servizio sanitario nazionale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Salute;

Visto l'atto di intervento spiegato dalla Federfarma-Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia Italiani;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 79, co. 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2012 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1) La ricorrente, abilitata all'esercizio della professione di farmacista ed iscritta all'Ordine dei farmacisti di Prato, è titolare di un esercizio avviato ai sensi dell'articolo 5, commi 1 e 2, decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, ubicato in Reggio Calabria, in via Spanò, n. 32.

In qualità di titolare di detto esercizio (c.d. parafarmacia), la dottoressa Minoliti con nota del 26 ottobre 2010 ha richiesto al Ministero della Salute ed all'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria di essere autorizzata alla vendita (anche) dei medicinali non soggetti a rimborso da parte del servizio sanitario, di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c), legge 24 dicembre 1993, n. 537 e successive modificazioni.

Con nota del 16 dicembre 2010, pervenuta alla ricorrente il 22 dicembre 2010, l'Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria rigettava la richiesta, rispondendo che, ai sensi dell'art. 5 L. 248/2006, gli esercizi commerciali di cui all'art. 4 comma 1 lettere d), e), f) del D.lgs. 114/1998 possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione di cui all'art. 9-bis della L. 405/2001 e di tutti i farmaci e prodotti non soggetti a prescrizione medica; pertanto non poteva essere accolta la richiesta di vendita dei medicinali con l'obbligo di prescrizione medica non soggetti a rimborso da parte del Servizio Sanitario nazionale.

Contro tale determinazione la dott.ssa Minoliti ha proposto ricorso, chiedendo l'annullamento del provvedimento impugnato previa rimessione degli atti alla Corte di Giustizia e/o alla Corte Costituzionale.

Si è costituita l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Reggio Calabria, che resiste al ricorso di cui chiede la reiezione.

Ha spiegato intervento "ad opponendum" la Federazione Nazionale Unitaria dei Titolari di Farmacia italiani — Federfarma la quale, oltre a contestare nel merito il predetto ricorso, ha eccepito l'incompetenza per territorio di questo Tribunale sulla base del rilievo che il provvedimento impugnato sarebbe destinato ad avere effetti non limitati territorialmente alla circoscrizione del Tar adito.

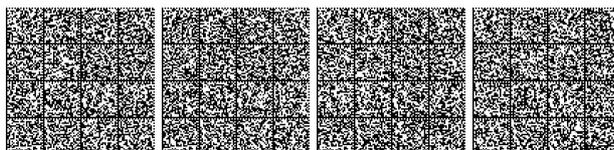
All'udienza pubblica del 7 marzo 2012, previo scambio di memorie tra le parti e dopo ampia discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

2) In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione di incompetenza per territorio sollevata da Federfarma.

L'eccezione è infondata.

Oggetto del presente ricorso è la nota con cui è stata negata alla farmacista ricorrente, titolare di una parafarmacia ubicata a Reggio Calabria, l'autorizzazione alla vendita di medicinali non soggetti a rimborso da parte del servizio sanitario, di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c), legge 24 dicembre 1993, n. 537 (c.d. farmaci di fascia C). Ai sensi dell'art. 13 cod. proc. amm. il Tribunale amministrativo regionale è inderogabilmente competente sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della regione in cui il tribunale ha sede. La giurisprudenza maggioritaria ritiene tale criterio prevalente rispetto a quello della sede della pubblica amministrazione. Peraltro, nel caso di specie, i due criteri non presentano antinomie.

Il D.lgs. 104/2010 ha innovativamente qualificato come inderogabile (anche) la competenza territoriale. Ne consegue che l'interpretazione delle relative disposizioni deve essere condotta in modo stretto, per non violare il precetto costituzionale del giudice naturale preconstituito per legge.



Nel caso di specie l'effetto diretto del provvedimento impugnato, a destinatario unico e precisamente individuato, riguarda la sola ricorrente.

La tesi dell'interveniente, secondo la quale se fosse concessa l'autorizzazione alla vendita di farmaci di fascia C risulterebbe alterata la disciplina della dispensazione dei farmaci con effetti sull'intero mercato nazionale, non è idonea a sostenere la devoluzione del ricorso al Tar del Lazio. Gli effetti cui Federfarma fa riferimento sono infatti, a tutto concedere, effetti indiretti (e comunque eventuali, in considerazione della limitata porzione di mercato in cui si esplica l'attività della parafarmacia della ricorrente). Il criterio su cui invece si basa la disposizione del codice sopra richiamata tiene conto esclusivamente degli effetti diretti del provvedimento impugnato che, nel caso in esame, sono limitati all'ambito della circoscrizione del Tribunale adito. Ne discende la competenza territoriale di questo Tribunale.

3) Venendo al merito della questione, la ricorrente, come esposto al precedente punto 1), si è vista negare l'autorizzazione alla vendita dei medicinali non soggetti a rimborso da parte del Servizio Sanitario, di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c), legge 24 dicembre 1993, n. 537 (c.d. farmaci di fascia C), in quanto, ai sensi dell'art. 5 del D.L. 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni nella L. 4 agosto 2006 n. 248, alle c.d. parafarmacie è consentita la vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione di cui all'art. 9 bis D.L. 18 settembre 2001, n. 347, convertito nella L. 16 novembre 2001, n. 405, e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica. Da ciò consegue, secondo l'Azienda sanitaria, l'impossibilità per le parafarmacie di vendere i medicinali non soggetti a rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale con l'obbligo di prescrizione medica di cui all'art. 8 comma 10 lett. c) della L. 537/1993.

La ricorrente, con il primo motivo di ricorso, deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato in quanto la norma di cui al citato art. 5 L. 248/2006 non conterrebbe un espresso divieto alla vendita di medicinali soggetti a prescrizione medica ma non oggetto di rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale. La norma, inserita nel *corpus* legislativo rubricato "Misure urgenti per lo sviluppo, la crescita e la promozione della concorrenza e della competitività, per la tutela dei consumatori e per la liberalizzazione di settori produttivi" avrebbe dovuto essere interpretata ed applicata, sempre a dire della ricorrente, secondo un canone ermeneutico estensivo che tenesse conto delle intenzioni del legislatore il quale, con la disposizione in questione, *minus dixit quam voluit*.

In via gradata la ricorrente propone un'interpretazione della norma coerente con i principi comunitari di concorrenza e di libertà di stabilimento: facendo riferimento a diverse pronunce della Corte di Giustizia assunte in relazione ai limiti numerici e di distanza all'apertura di farmacie e al sistema della pianta organica (CGE 19 maggio 2009 in C-531/06; 1° giugno 2010 in C-570/07 e C-571/07; 17 dicembre 2010 in C-217/09), arriva a concludere che in tanto può essere giustificato il mantenimento di un regime di esclusiva a favore dei soli titolari di farmacia per la commercializzazione di determinate specialità medicinali, in quanto la dispensazione di tali specialità possa essere fatta rientrare nell'ambito del concetto di servizio universale, cui, invece, non sarebbe riconducibile la vendita di farmaci non ammessi a rimborso dal Servizio Sanitario Nazionale. Infine la ricorrente deduce la violazione della Costituzione in relazione a diverse norme (artt. 3, 41 e 117 Cost.) e chiede venga accertata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 L. 248/2006 nella parte in cui non prevede per le parafarmacie la possibilità di vendere anche i farmaci con l'obbligo di prescrizione medica ma non soggetti a rimborso da parte del Servizio Sanitario Nazionale.

4) Il Collegio ritiene che vi siano i presupposti per la rimessione della questione alla Corte Costituzionale.

Non può infatti essere accolto il primo motivo di ricorso, che prospetta un'interpretazione estensiva della disposizione di cui all'art. 5 L. 254/2006. La norma, assolutamente chiara nella sua portata letterale, non si presta a tale tipo di interpretazione e di conseguente applicazione. E ciò anche in relazione alla normativa recentemente intervenuta, ovvero l'art. 32 d.l. 6-12-2011 n. 201 (convertito, con modificazioni, nella L. 22 dicembre 2011 n. 214), su cui si tornerà *infra*, che conferma il medesimo impianto: le parafarmacie, allo stato della legislazione attuale, non sono abilitate alla vendita di farmaci c.d. di fascia C, la cui nozione verrà meglio chiarita in seguito.

Il Collegio ritiene poi di non aderire alla richiesta di parte ricorrente di rimessione della questione alla Corte di Giustizia, avanzata unitamente alla questione di legittimità costituzionale della disposizione, ritenendo tale ultima via maggiormente soddisfacente delle ragioni dell'interessata, alla luce del disposto di cui all'art. 168 TFUE che demanda alla responsabilità degli Stati membri la definizione della politica sanitaria e l'organizzazione dei servizi sanitari e di assistenza medica, incluse la relativa gestione e l'assegnazione delle risorse loro destinate. In ogni caso deve darsi atto che la questione già pende davanti alla Corte europea, in seguito all'ordinanza adottata dal Tar Lombardia su identica questione (*cf.* Tar Lombardia, Milano sez. III 22 marzo 2012, n. 896).

4.1) Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

Nel nostro sistema la vendita dei farmaci di qualunque tipo è stata, fino alla L. 248/2006, riservata alle farmacie, sottoposte ad un regime di contingentamento che risale alla L. 22 maggio 1913 n. 468. Tale normativa ha scelto una pia-



nificazione degli esercizi farmaceutici attraverso il sistema della pianta organica, che individua il numero delle farmacie ritenute idonee a rispondere alla domanda degli assistiti e attribuisce a ciascuna farmacia una sede geograficamente delimitata, in modo da garantire la copertura del fabbisogno sull'intero territorio nazionale.

Le successive leggi in materia (legge 2 aprile 1968 n. 475 e legge 8 novembre 1991 n. 362) hanno sostanzialmente confermato l'originario impianto pianificatorio.

L'art. 14 L. 23 dicembre 1978 n. 833 ha disposto che l'assistenza farmaceutica è erogata attraverso le farmacie (oggi dalle Aziende sanitarie tramite le farmacie) di cui sono titolari enti pubblici e le farmacie di cui sono titolari i privati, tutte convenzionate con il servizio sanitario nazionale.

L'articolo 8, comma 10, della legge n. 537/1993 ha proceduto alla riclassificazione delle specialità medicinali e dei preparati galenici, distinguendoli nelle seguenti classi:

- a) farmaci essenziali e farmaci per malattie croniche;
- b) farmaci, diversi da quelli di cui alla lettera a), di rilevante interesse terapeutico (tale categoria è stata soppressa, a decorrere dal 1° luglio 2001, dall'art. 85 comma 1 L. 23 dicembre 2000, n. 388);
- c) altri farmaci privi delle caratteristiche indicate alle lettere a) e b) ad eccezione dei farmaci non soggetti a ricetta con accesso alla pubblicità al pubblico;
- c-bis) farmaci non soggetti a ricetta medica con accesso alla pubblicità al pubblico (OTC).

Il comma 14 del medesimo articolo specifica che i farmaci collocati nella classe di cui al comma 10, lettera a), sono a totale carico del Servizio sanitario nazionale; mentre, i farmaci collocati nella classe di cui al comma 10, lettere c) e c-bis), sono a totale carico dell'assistito. Il d.l. 4 luglio 2006 n. 223 (decreto Bersani), convertito con modificazioni nella L. 4 agosto 2006 n. 248, all'art. 5, ha previsto che gli esercizi commerciali di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d), e) e f), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (c.d. parafarmacie) possono effettuare attività di vendita al pubblico dei farmaci da banco o di automedicazione, di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, e di tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica, previa comunicazione al Ministero della Salute e alla regione in cui ha sede l'esercizio e secondo le modalità previste dal suddetto articolo 5.

Si ricorda che i farmaci, oltre alla classe di appartenenza in ragione del rimborso da parte del servizio sanitario nazionale, si distinguono anche a seconda se siano soggetti o meno a ricetta medica. Sotto tale profilo, da ultimo, l'art. 87 del D.lgs. 24 aprile 2006, n. 219 classifica i medicinali in una delle seguenti macro-categorie:

- medicinali soggetti a prescrizione medica (lettera a);
- medicinali soggetti a prescrizione medica da rinnovare volta per volta (lettera b);
- medicinali a prescrizione medica speciale (lettera c);
- medicinali a prescrizione medica limitativa (lettera d);
- medicinali non soggetti a prescrizione medica (lettera e), comprendenti i medicinali da banco o di automedicazione e i restanti medicinali non soggetti, appunto, a prescrizione medica.

A tale ultima macro-categoria di farmaci fa riferimento l'art. 9-bis D.L. 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, cui rinvia la disposizione di cui al comma 1 art. 5 D.L. 223/2006.

Il successivo comma 2 dell'art. 5 D.L. 223/2006 prevede poi che nelle c.d. parafarmacie la vendita dei farmaci di cui al precedente comma 1 è consentita durante l'orario di apertura dell'esercizio commerciale e deve essere effettuata nell'ambito di un apposito reparto, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine.

Il recente art. 32 d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 (convertito, con modificazioni, nella l. 22 dicembre 2011 n. 214) ha previsto che nei citati esercizi commerciali possono essere venduti senza ricetta medica anche i medicinali di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c), della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (ad eccezione dei medicinali di cui all'articolo 45 del d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, e di cui all'articolo 89 d.lgs. 24 aprile 2006 n. 219, nonché dei farmaci del sistema endocrino e di quelli somministrabili per via parenterale). Tuttavia, il comma 1 bis, rimette al Ministero della Salute il compito di individuare, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, un elenco, periodicamente aggiornabile, dei medesimi farmaci di fascia C, per i quali permane l'obbligo di ricetta medica e dei quali non è consentita la vendita negli appositi locali degli esercizi commerciali (parafarmacie).

La norma sopravvenuta, dunque, non ha rimosso l'ostacolo normativo lamentato dalla ricorrente.

Tale ultimo dato normativo rafforza il convincimento del Collegio circa la rilevanza della questione di costituzionalità.



Come dedotto dalla ricorrente nella memoria depositata in data 14 febbraio 2012, al fine di sostenere il permanere del proprio interesse ad agire nonostante la sopravvenuta normativa, l'art. 32 D.L. 201/2011 si limita a prevedere che un successivo decreto ministeriale individui, tra i farmaci attualmente classificati in fascia C, quelli per i quali permane l'obbligo della ricetta medica e dei quali non è consentita la vendita nelle parafarmacie. È evidente che, pur prevedendosi un ampliamento dei farmaci che potranno essere venduti in tali esercizi commerciali, comunque continuerà ad essere inibita alle c.d. parafarmacie la vendita di quei farmaci di fascia C per i quali permarrà l'obbligo della prescrizione medica.

Il principio e la disciplina di cui all'art. 5 L. 248/2006 rimangono dunque immutati. Anzi, l'art. 32 D.L. 201/2011 conferma la portata della disposizione, laddove esclude che le c.d. parafarmacie possano vendere i farmaci soggetti a prescrizione medica.

Come sopra detto, l'art. 5 L. 248/2006 è stato applicato dall'Azienda sanitaria per negare alla ricorrente l'autorizzazione richiesta. Il riferimento a tale disposizione — la cui portata, come appena argomentato, non è mutata a seguito della normativa sopravvenuta — rappresenta l'unico presupposto normativo su cui si fonda il provvedimento impugnato.

Se il Collegio non dubitasse della compatibilità costituzionale della disposizione in esame, la pretesa della ricorrente sarebbe infondata, in quanto l'Azienda sanitaria si è limitata a fare applicazione della norma in vigore che, come sopra precisato, non si presta ad un'interpretazione estensiva.

Pertanto si rende necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale il cui accoglimento soltanto consentirebbe al Collegio di annullare il provvedimento impugnato.

4.2) Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Il Collegio ritiene di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale il comma 1 dell'art. 5 D.L. 223/2006, convertito nella L. 248/2006, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., nella parte in cui non consente alle c.d. parafarmacie la vendita di medicinali di fascia C, soggetti a prescrizione medica, il cui costo è totalmente sopportato dal privato. L'analisi, ad avviso di questo Tribunale, deve essere condotta muovendo dai due elementi che caratterizzarono i farmaci della cui vendita si discute: il loro costo a totale carico del cittadino-acquirente, e la necessità della prescrizione medica per il relativo acquisto.

Si tratta di verificare se l'esclusione delle c.d. parafarmacie dalla vendita di tale categoria di farmaci sia giustificata alla luce dei precetti di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

Come sopra ricordato nella sintetica ricostruzione del panorama normativo di riferimento, fino all'entrata in vigore della disposizione del c.d. decreto Bersani la vendita dei farmaci (*rectius* di tutti i farmaci) è stata riservata alle farmacie.

L'attività di farmacista costituisce un'attività di impresa rispetto alla quale, tuttavia, la complessa regolamentazione pubblicistica è preordinata ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del diritto alla salute (*cf.* Corte cost. 10 marzo 2006, n. 87).

Sotto altro profilo l'esclusiva nella vendita dei farmaci attribuita alle farmacie (almeno fino, appunto al decreto Bersani) si giustifica in relazione alla prestazione dell'assistenza farmaceutica, che fa capo al servizio sanitario nazionale. Essa consiste nel dispensare all'assistito, su presentazione della ricetta medica, specialità medicinali nei limiti fissati dai livelli essenziali di assistenza e dunque con onere (totale o parziale) a carico del servizio sanitario.

La prestazione dell'assistenza farmaceutica, nel senso appena precisato, in virtù dell'art. 14 L. 833/1978 è erogata dalle aziende sanitarie per il tramite delle farmacie, su cui le aziende stesse esercitano la vigilanza. La previsione dell'esclusività a favore delle farmacie nella vendita dei farmaci che sono a carico, totale o parziale (in tale ultimo caso con la compartecipazione del cittadino), del servizio sanitario nazionale si giustifica quindi in relazione al controllo della spesa pubblica destinata appunto all'assistenza farmaceutica.

Ora, l'art. 5 del D.L. 223/2006 ha aperto il mercato della vendita di farmaci anche a strutture (le c.d. parafarmacie) non rientranti nella disciplina autorizzatoria delle farmacie, trattandosi di locali appositamente adibiti presso esercizi commerciali, alla presenza e con l'assistenza personale e diretta al cliente di uno o più farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo ordine.

Tuttavia la vendita è stata limitata ai farmaci da banco o di automedicazione e a tutti i farmaci o prodotti non soggetti a prescrizione medica. Risultano pertanto esclusi dalla possibilità di vendita da parte delle c.d. parafarmacie, oltre ai farmaci il cui costo è a carico del servizio sanitario nazionale, tutti quei farmaci per i quali sia necessaria la prescrizione medica ma il cui costo è a totale carico del cliente.

Tale limitazione all'esercizio dell'attività imprenditoriale delle c.d. parafarmacie non appare giustificata in relazione ai parametri di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., in particolare in relazione al fine sociale.



La disposizione della nostra Carta fondamentale, da ultimo citata, dopo aver affermato al comma 1 il principio della libertà di iniziativa economica privata, stabilisce, al comma 2, che la stessa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla libertà, sicurezza e dignità umana; il comma 3 demanda alla legge la determinazione dei programmi e dei controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

La giurisprudenza della Corte costituzionale (*cf.* da ultimo Corte cost. 22 luglio 2010 n. 270), nell'interpretare le clausole generali di "utilità sociale" e "fini sociali" (di cui rispettivamente al comma 2 e al comma 3 dell'art. 41 Cost.), ha precisato che le esigenze di utilità sociale devono essere bilanciate con la concorrenza, la loro individuazione non deve apparire arbitraria, devono essere ragionevoli e non realizzare un'ingiustificata disparità di trattamento. La Corte mette quindi in luce la chiara correlazione tra gli artt. 3 e 41 Cost.

Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata giustificate dall'utilità sociale consentono una regolazione finalizzata a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale, ma, in quanto derogatorie del principio generale stabilito al comma 1 dell'art. 41 Cost., è necessario che tali limitazioni rappresentino la sola misura in grado di garantire la tutela di quegli interessi "diversi" (*cf.* Corte cost. citata). E ciò è tanto più necessario se si considera che corollario ed espressione della libertà di iniziativa economica è la concorrenza e che, sotto tale profilo, il nostro ordinamento deve esplicitarsi in modo coerente con quello europeo, che, a sua volta, coniuga i principi del mercato e della concorrenza con l'obiettivo dello sviluppo economico-sociale, basato tanto su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva quanto su una crescita economica equilibrata (*cf.* art. 3 TUE).

In sintesi l'iniziativa economica privata e l'intervento pubblico nell'economia come delineato nella Costituzione — letta anche alla luce dei principi dell'Unione europea — possono coesistere, ma è necessario che siano resi complementari e armonizzati per il raggiungimento di fini sociali e di benessere collettivo.

Ne consegue che l'esercizio della libertà economica privata può essere limitato, ma solo per ragioni di utilità sociale, sicché il rispetto della norma costituzionale postula che l'imposizione di limiti deve rispondere ai criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

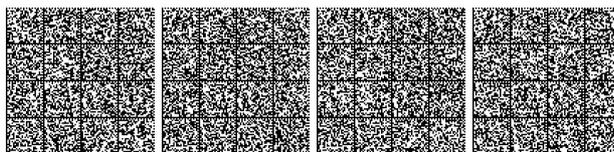
In particolare, i limiti posti alla libertà di iniziativa economica privata, per essere legittimi, devono essere diretti a tutelare, con carattere di adeguatezza e proporzionalità, altri valori di rilevanza costituzionale. La Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che la complessa regolamentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci mira ad assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute (*cf.* Corte cost. 14 dicembre 2007, n. 430).

Tuttavia nel caso di specie la compressione dell'esercizio dell'attività economica delle c.d. parafarmacie ed un regime differente rispetto a quello delle farmacie c.d. tradizionali non si giustificano sotto il profilo della tutela della salute.

Se infatti, da un lato, è innegabile il carattere particolare dei medicinali, che si distinguono dalle altre merci per gli effetti terapeutici cui sono preordinati, altrettanto innegabile è che la disciplina positiva in materia di parafarmacie risulta idonea a garantire il contemperamento tra la vendita di farmaci, quale espressione di esercizio di un'attività economica, e la tutela della salute.

Va evidenziato a tal proposito che nel sistema vigente i farmaci di cui all'art. 87, comma 1 lett. a) e b) del d.lgs. n. 219/2006 possono essere venduti nelle farmacie tradizionali solo a fronte della presentazione di una ricetta medica. Sussiste dunque un controllo a monte in ordine all'idoneità del farmaco allo scopo terapeutico di cui si fa carico il medico. Il farmacista "tradizionale" si limita a consegnare il farmaco al paziente-cliente che presenta la ricetta medica, previa verifica della corrispondenza tra il farmaco prescritto e il farmaco consegnato.

Come più volte evidenziato, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.L. 223/2006 nelle c.d. parafarmacie la vendita dei medicinali ammessi alla libera distribuzione deve essere effettuata necessariamente da parte di farmacisti abilitati all'esercizio della professione ed iscritti al relativo Ordine. Orbene, anche in questo caso si tratta di soggetti che, a parità di titolo di studio e di requisiti professionali rispetto ai farmacisti "tradizionali", sono chiamati a vendere dei beni che hanno attinenza con la salute umana, e quindi sono titolati ad effettuare valutazioni analoghe rispetto a quelle demandate ai farmacisti "tradizionali", addirittura con un maggior grado di autonomia e conseguente responsabilità, dal momento che manca il "controllo a monte", demandato al medico che rilascia la ricetta.



Indubbiamente i farmaci somministrabili senza ricetta medica comportano dei rischi per la salute umana inferiori rispetto a quelli dei farmaci per i quali è prescritta la ricetta. Ciò non toglie che si tratta pur sempre di farmaci, il cui abuso od uso improprio potrebbe produrre dei seri danni alla salute dell'utente.

Ma se il legislatore ha ritenuto che i farmacisti delle c.d. parafarmacie possono, in piena autonomia, vendere i farmaci che non necessitano di ricetta medica, ritenendo che tali soggetti siano muniti di conoscenze scientifiche e di professionalità adeguate ad esercitare tale incombenza, non si vedono le ragioni per cui gli stessi soggetti non possano vendere i farmaci di c.d. fascia C, la cui utilizzabilità da parte di uno specifico cliente dipende non da un'esclusiva valutazione del farmacista (come per i farmaci da banco e per i farmaci per i quali non è richiesta la ricetta medica), ma da un controllo "a monte", affidato al medico che ha effettuato la prescrizione.

In sostanza, con l'imposizione della ricetta, il sistema affida il controllo del rischio derivante dall'utilizzo di particolari farmaci al medico, mentre è del tutto indifferente che la vendita sia effettuata presso una farmacia "tradizionale" ovvero una c.d. parafarmacia, perché il concreto dispensatore del prodotto, sia nell'uno come nell'altro caso, è sempre un farmacista abilitato all'esercizio della professione e regolarmente iscritto all'Albo.

Ed allora la discriminazione in danno delle c.d. parafarmacie, escluse dalla vendita dei farmaci di fascia C, risulta del tutto irrazionale ed ingiustificabile.

Ancora, in base alla normativa vigente in materia, la parafarmacia (analogamente alla farmacia): garantisce la tracciabilità del farmaco venduto grazie al codice unico attribuitogli dal Ministero della Salute; si avvale dei medesimi canali di rifornimento delle farmacie con tutte le garanzie di qualità e sicurezza che ciò comporta; utilizza per la gestione della propria attività gli stessi sistemi informatici delle farmacie ed è quindi costantemente aggiornata su tutte le problematiche inerenti i farmaci.

Tali elementi complessivamente considerati inducono il Collegio a ritenere irragionevole, illogica ed ingiustificata l'esclusione dalla vendita da parte delle c.d. parafarmacie dei farmaci di fascia C distribuibili solo dietro presentazione di prescrizione medica.

La compressione dell'esercizio dell'attività economica non si giustifica neppure sotto il profilo del controllo della spesa pubblica. I farmaci di cui si discute (c.d. fascia C) sono infatti a totale carico del cliente, non gravando dunque sulle finanze pubbliche. Si è al di fuori del concetto di assistenza farmaceutica, pertanto non si ravvisano elementi che possano giustificare un'esclusiva riservata alle farmacie nella vendita di tali medicinali.

Di contro l'inserimento nel mercato di ulteriori operatori economici consentirebbe, per tali tipi di farmaci, una dinamica dei prezzi che andrebbe a beneficio dei consumatori, gli unici, si ripete, chiamati a sostenerne il costo.

Orbene, la compressione dell'iniziativa economica privata di cui sono titolari gli esercizi commerciali noti come parafarmacie non si giustifica sotto un profilo di utilità sociale rispetto alla tutela di interessi diversi di pari rango costituzionale.

Per completezza va evidenziato che l'irrazionalità del vigente sistema è stata avvertita dallo stesso legislatore che, nella versione originaria dell'art. 32 comma 1 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 aveva previsto che "In materia di vendita dei farmaci, negli esercizi commerciali di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ricadono nel territorio di Comuni aventi popolazione superiore a quindicimila abitanti e, comunque, al di fuori delle aree rurali come individuate dai Piani Sanitari Regionali, in possesso dei requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi fissati con decreto del Ministro della salute, previa intesa con la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, possono essere venduti anche i medicinali di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c) della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni, ad eccezione dei medicinali di cui all'articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni e di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219. Con il medesimo decreto, sentita l'Agenzia Italiana del Farmaco, sono definiti gli ambiti di attività sui quali sono assicurate le funzioni di farmacovigilanza da parte del Servizio sanitario nazionale".

Dunque, seppure soltanto per gli esercizi commerciali ricadenti nel territorio di Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti, il legislatore aveva espressamente previsto la possibilità per le c.d. parafarmacie di vendere anche i c.d. farmaci di fascia C.

Tuttavia, con la legge di conversione 22 dicembre 2011 n. 214 il legislatore ha radicalmente mutato la disposizione sopra richiamata. Infatti, per i Comuni superiori a 12.500 abitanti e comunque al di fuori delle aree rurali (da determi-



nare con una particolare procedura), al comma 1 dell'art. 32 ha ammesso la libera vendita dei farmaci di fascia C) nelle c.d. parafarmacie, sia pure con talune esclusioni (riguardanti i medicinali di cui all'articolo 45 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, nonché dei farmaci del sistema endocrino e di quelli somministrabili per via parenterale), salvo poi, al comma 1 bis, demandare ad un apposito decreto — da adottarsi dal Ministero della salute, sentita l'Agenzia italiana del farmaco, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione — l'individuazione di un elenco, periodicamente aggiornabile, dei farmaci di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni, per i quali permane l'obbligo di ricetta medica e dei quali non è consentita la vendita nelle c.d. parafarmacie.

In tal modo, con la previsione di un elenco apposito, è stato di fatto svuotato il principio della libera vendita dei farmaci di fascia C), che pure si era tentato di introdurre.

In conclusione, in base alle considerazioni che precedono il sospetto di incostituzionalità della limitazione prevista dall'art. 5 comma 1 D.L. Bersani, di fatto confermata dall'art. 32 del D.L. 201/2011, appare non manifestamente infondato e rilevante ai fini della decisione.

Circa la rilevanza della questione prospettata, va ribadito infatti che la sorte del ricorso è indissolubilmente legata all'esito del giudizio di costituzionalità della norma citata, dal momento che la domanda della ricorrente può essere accolta solo in quanto risulti fondata la prospettata questione di legittimità costituzionale.

Con l'occasione, si rappresenta l'opportunità che, ai sensi dell'art. 27 della L. 11 marzo 1953, n. 87, ove sia accolta la sollevata questione di costituzionalità, la Corte dichiari altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1 bis, del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 (convertito, con modificazioni, nella L. 22 dicembre 2011 n. 214).

5) Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 1 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni nella L. 4 agosto 2006 n. 248, per contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 del cod. proc. amm. ed art. 295 c.p.c.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della l. 11.3.1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 comma 1 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni nella L. 4 agosto 2006 n. 248, in relazione agli artt. 3, e 41 della Costituzione, nella parte in cui non consente agli esercizi commerciali ivi previsti (c.d. parafarmacie) la vendita di medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica, dispone la sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale, ai sensi dell'art. 79 ed 80 del cpa.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2012 e del giorno 18 aprile 2012.

Il Presidente: LEOTTA

L'estensore: MAMELI



N. 181

*Ordinanza del 12 giugno 2012 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di C.F. e D.M.C.*

Reati e pene - Reato di soppressione di stato - Applicazione automatica della sanzione accessoria della perdita della potestà genitoriale - Denunciata preclusione di qualsiasi valutazione discrezionale da parte del giudice circa l'interesse del minore nel caso concreto - Irragionevolezza - Lesione dei diritti inviolabili dei minori - Contrasto con i principi dell'ordinamento internazionale in tema di tutela del minore - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2012.

- Codice penale, art. 569.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 30 e 117.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui ricorsi proposti da C.F. e D.M.C. avverso la sentenza 12 luglio 2011 della Corte di appello di Brescia.

Visti gli atti, la sentenza denunciata ed i ricorsi.

Udita in pubblica udienza la relazione fatta dal Presidente de Roberto.

Udite le conclusioni del Pubblico ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale, dott. Carmine Stabile, che ha concluso per l'irrelevanza e per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale eccepita dalla difesa.

Udito il difensore, avv. Pietro Imbimbo che, ha insistito per la sospensione del giudizio e per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

OSSERVA

1. Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Brescia, con sentenza 18 marzo 2010, pronunciata in esito a giudizio abbreviato, affermava la penale responsabilità di C.F. e D.M.C. in ordine al reato di cui all'art. 566, 2° comma, c.p. loro addebitato perché, nella qualità di genitori della minore E.N.F., nata a Brescia il 13 ottobre 2000, non dichiaravano all'ufficiale di stato civile la nascita della stessa nel termine previsto dal d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, e fino al 27 gennaio 2005, occultando la neonata e sopprimendone così lo stato civile.

Entrambi gli imputati venivano conseguentemente condannati, concesse le circostanze attenuanti generiche, alla pena di anno uno e mesi quattro di reclusione; in applicazione dell'art. 569 c.p. veniva dichiarata la perdita della potestà genitoriale sulla minore E.N.F.

Veniva concessa la sospensione condizionale delle pene principale ed accessoria ed applicato l'indulto sulla pena principale.

La Corte di appello di Brescia, con sentenza 12 luglio 2011, confermava la decisione di primo grado, impugnata da entrambi gli imputati.

Rilevava la Corte territoriale:

che il F. e la C., entrambi coniugati con figli, coltivavano una relazione dalla quale era nata la piccola E.N.

che il parto era avvenuto in una casa privata;

che dalla «dichiarazione sostitutiva» prevista dall'art. 30, comma 3, del d.P.R. n. 396 del 2000 e consegnata all'ufficiale di stato civile dal F. (sottoscritta anche dalla C.) risulta che la bambina nacque in una casa privata e che al parto assistette il padre;

che, quindi, la decisione di non presentarsi nel prescritto termine all'ufficiale di stato civile è, pacificamente, addebitabile ad entrambi i genitori, mentre le prescelte modalità del parto fecero sì che lo stesso si verificasse senza la presenza di alcun altro dei «successivi legittimati» che, in luogo dei genitori, avrebbero dovuto presentare la dichiarazione; dunque, la situazione posta in essere dagli imputati già al momento del parto era tale che, non essendo essi disposti a presentare la denuncia, nessun altro (ostetrica, medico o altri che avesse assistito al parto) potesse adempiere a tale obbligo;



che l'occultamento previsto dall'art. 566, 2° comma, c.p. non deve intendersi nel senso corrente ed equivalente alla segregazione o al nascondimento del neonato agli occhi dei terzi, dovendo esso coincidere con quella specifica condotta omissiva che non consente al nuovo nato di acquisire lo *status* che gli compete ed è, conseguentemente, irrilevante che il nuovo nato sia accreditato in un determinato contesto sociale quale figlio di una determinata madre o di un determinato padre perché questa condizione sociale non vale ad attribuire al bambino quel complesso di posizioni giuridiche necessario a qualificarlo nei confronti dell'ordinamento giuridico anche in relazione ai suoi ascendenti;

che tali conclusioni non possono essere poste in discussione in forza della possibilità (ora) consentita dall'art. 31 d.P.R. n. 396 del 2000, di presentare la dichiarazione tardiva perché altrimenti si verrebbe ad escludere la consumazione del delitto fino a che vi sia possibilità di denunciare (pure tardivamente) la nascita e cioè fino a che l'ufficiale di stato civile, avvedutosi che la dichiarazione seppure tardiva è stata presentata, non ne abbia fatto segnalazione alla procura della Repubblica ai fini dell'instaurazione del procedimento di rettificazione; in tal modo, infatti, resterebbero sformite di sanzione penale fattispecie chiaramente lesive dell'interesse tutelato e caratterizzate dalla clandestinità del nuovo nato perdurante per una durata di tempo indefinita e lasciata all'arbitrio dei genitori;

che la previsione della possibilità di rendere una dichiarazione di nascita tardiva rileva esclusivamente ai fini dell'ordinamento dello stato civile senza che da essa possa farsi discendere un qualche effetto modificativo della fattispecie penale sotto il profilo della condotta, determinando una mera semplificazione — ispirata al favore per l'attribuzione di stato — degli adempimenti richiesti ai fini della formazione dell'atto di nascita così da rendere superfluo il procedimento di rettificazione (previsto ora soltanto per la mancata dichiarazione); tanto più che, ricevuta la dichiarazione tardiva, l'ufficiale di stato civile deve fare comunque la segnalazione al procuratore della Repubblica: un adempimento che non rileva ai fini dell'ordinamento dello stato civile perché, in ogni caso, l'ufficiale (nell'ordinario caso in cui la dichiarazione sia accompagnata dall'attestazione dell'avvenuto parto o da una dichiarazione sostitutiva) è tenuto a formare l'atto di nascita e non è, allora, ad altro preordinato se non a portare a conoscenza dell'organo della pubblica accusa fatti suscettibili di avere rilievo penale;

che in quest'ultima prospettiva assumono particolare significato «le ragioni del ritardo» che il dichiarante deve indicare, ai sensi dell'art. 31 dell'ordinamento dello stato civile, contestualmente alla dichiarazione tardiva perché solo queste possono valere a qualificarla in termini di illecito penale la tardiva dichiarazione, definendone anche il contesto psicologico;

che neppure in presenza della nuova normativa sullo stato civile vi è quindi ragione di deflettere da quell'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale l'omessa dichiarazione della nascita all'ufficiale di stato civile vale senz'altro ad integrare la condotta punibile;

che il caso di specie si segnala per la sua manifesta evidenza perché la figlia del F. e della C., per lo Stato italiano, non è stata tale (né è stata figlia di altri) per un periodo di tempo davvero rilevante durante il quale la nuova nata è rimasta inevitabilmente priva non solo di ogni suo diritto allo *status* di generata dai suoi genitori ma anche di ogni connotazione di titolare di diritti verso le istituzioni pubbliche;

che, conseguentemente, il perfezionamento della fattispecie va individuato nel protrarsi della condotta omissiva oltre il decimo giorno previsto quale termine per la tempestiva dichiarazione di nascita a prescindere dalla possibilità, data dalle norme sullo stato civile, di presentare tale dichiarazione anche successivamente; senza che ciò significhi che scaduto il decimo giorno il soggetto tenuto alla dichiarazione sia senz'altro punibile ai sensi dell'art. 566, 2° comma, c.p. perché a tal fine sarà necessario appunto esaminare le ragioni dell'omissione al fine di verificare anche la presenza dell'elemento soggettivo richiesto per l'integrazione del delitto;

che gli imputati hanno giustificato la condotta omissiva spiegando di non avere denunciato prima la figlia «per motivi di salute e per non creare ulteriori problemi alle famiglie di origine»: proprio il tenore delle giustificazioni addotte, il riferito nascondimento della gravidanza, la «clandestinità» del parto nei termini descritti dagli stessi imputati, la successiva crescita della bambina in un'abitazione in cui a turno si recavano i genitori, la perdurante e «sistematica elusione di ogni atto che potesse svelare la nascita non dichiarata (visite pediatriche e vaccinazioni presso il servizio sanitario nazionale, iscrizione a nidi di infanzia e scuole) rendono infatti evidente che l'intendimento degli imputati era proprio quello di evitare che la nascita della loro figlia venisse esternata davanti alle istituzioni pubbliche in modo che potesse così ufficializzarsi anche agli occhi delle rispettive famiglie»;

che altro non appare necessario per la configurazione del reato, non essendo evidentemente rilevante ricercare alcuna prava volontà di privare la nuova nata di attenzioni materiali e anche dell'affetto e dell'assistenza (che certamente non le sono mancate): l'interesse tutelato dalla norma è che al rapporto naturalistico di filiazione corrisponda la pronta attribuzione al nuovo nato del corrispondente *status* e la consapevolezza e la volontà di impedire questo risultato sono senz'altro sufficienti a dare completezza alla fattispecie penale attribuendo rilievo alla già precisata condotta omissiva;



2. Hanno proposto ricorso per cassazione entrambi gli imputati deducendo vizio di motivazione ed erronea applicazione della legge penale, insistendo sulla necessaria integrazione dell'art. 566, 2° comma, c.p. con l'art. 31 del d.P.R. n. 396 del 2000.

Premettono i ricorrenti che la fattispecie di cui all'art. 566, 2° comma, c.p. si configura, a tutti gli effetti, come una norma penale in bianco, con la conseguenza che essa non può sottrarsi alla necessaria interazione con le prescrizioni vigenti in tema dello ordinamento di stato civile e, più in particolare, con le disposizioni di cui agli artt. 30, 31 e 32 del d.P.R. 396 del 2000 in tema di formazione dell'atto di nascita.

L'art. 566, 2° comma, c.p., che prevede una condotta per effetto della quale si «sopprime lo stato civile», consente di affermare preliminarmente che l'attribuzione dello stato civile (nell'unica accezione corretta, vale a dire quale esistenza giuridica di un soggetto titolare di diritti e doveri giuridicamente rilevanti) si abbia per effetto della nascita, l'iscrizione nei registri dello stato civile rivestendo valore certificativo e non certo costitutivo.

Sotto il profilo del bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice i ricorrenti assumono essere prevalente, l'orientamento giurisprudenziale e dottrinale ad avviso del quale il bene giuridico che il legislatore ha inteso tutelare è l'interesse dello Stato a che vi sia una corrispondenza, in tema di nascite, fra la realtà di fatto e quella risultante dei registri di stato civile. Ed a tal riguardo il vigente ordinamento dello stato civile prevede e disciplina tre diverse modalità, di cui le prime due alternative l'una rispetto all'altra e puntualmente descritte dagli artt. 30, 31 e 32 del d.P.R. n. 396 del 2000. Più in particolare, l'art. 31 prescrive gli adempimenti imposti per la formazione dell'atto di nascita nel caso in cui la nascita stessa venga dichiarata dopo il decorso del termine di dieci giorni; utilizzando modalità procedurali assolutamente coincidenti con quelle previste dall'art. 30 per la dichiarazione effettuata nei dieci giorni, con la sola ulteriore imposizione per il dichiarante, preclusiva della ricezione della dichiarazione e della formazione dell'atto, di specificare le ragioni per cui non si è provveduto entro il termine indicato dall'art. 30. Ma, proseguono i ricorrenti, esiste anche un'ulteriore modalità di iscrizione, quella prevista dall'art. 32 che descrive gli adempimenti imposti nel caso in cui, in difetto sia della dichiarazione tempestiva sia di quella tardiva — l'ufficiale di stato civile apprenda, autonomamente, della nascita di un neonato per il quale non si è proceduto alla formazione dell'atto di nascita.

Gli imputati, dunque, si sono limitati a far formare tardivamente l'atto di nascita con dichiarazione resa all'ufficiale dello stato civile del comune di Palazzolo sull'Oglio in data 27 gennaio 2005 completa della prescritta esposizione dei motivi a giustificazione del ritardo, senza che possa ritenersi integrato il delitto di cui all'art. 566, 2° comma, c.p.

3. In prossimità dell'odierna udienza il difensore degli imputati ha presentato un'istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale», denunciando l'illegittimità agli artt. 566 e 569 c.p.

Si rileva che, successivamente alla presentazione del ricorso, la Corte costituzionale, con sentenza 23 febbraio 2012, n. 31, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 569 c.p. «nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato previsto dall'art. 567, secondo comma, c.p. consegua di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto»; una statuizione riferibile a fortiori all'ipotesi di reato di cui all'art. 569, 2° comma c.p., vulnerando l'automatismo dell'applicazione della pena accessoria i medesimi parametri costituzionali posti a base della sentenza n. 31 del 2012.

4. Questa Corte ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale così come eccepita dai ricorrenti.

In punto di rilevanza va osservato che agli imputati è stata inflitta la pena accessoria della perdita della potestà genitoriale quale conseguenza del reato per cui è intervenuta condanna. La concessione del beneficio della sospensione della pena accessoria non incide, ovviamente, sulla rilevanza della questione, potendo il beneficio stesso essere revocato in forza del precetto dell'art. 168 c.p.; senza contare i profili di ordine morale e sociale connessi alla applicazione della pena accessoria pure se sospesa.

Il presente giudizio non può, dunque, essere definito senza la previa verifica della legittimità costituzionale della norma di cui è stata denunciata l'illegittimità, considerato che, in caso di rigetto o inammissibilità dei ricorsi, dovrebbe comunque essere applicata la pena accessoria.

In più vi è da evidenziare, sempre in punto di rilevanza, la particolare situazione concreta oggetto della verifica di questa Corte, risultando dalla sentenza impugnata che comunque una dichiarazione di nascita, sia pure tardiva di oltre quattro anni, fu effettuata dai ricorrenti che, per giunta, presentarono le giustificazioni richieste dall'art. 31 del d.P.R. n. 231 del 2000 e che proprio da tali giustificazioni è risultato che la bambina fu allevata da entrambi i genitori. La stessa Corte territoriale, nello stigmatizzare il comportamento dei ricorrenti, non ha mancato, però, di precisare che non fu presente negli imputati la volontà di privare la nuova nata delle attenzioni materiali e anche dell'affetto e dell'assistenza che certamente non le sono mancate.



5. In punto di manifesta infondatezza è sufficiente richiamare la *ratio decidendi* della sentenza costituzionale n. 31 del 2012 che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 569 c.p., nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato previsto dall'art. 567, 2° comma, c.p. consegue di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

Inevitabile è il riferimento alle norme parametro degli artt. 2, 3, 29 e 30 della Costituzione, vulnerate perché, escludendo qualsiasi valutazione da parte del giudice in ordine all'interesse del minore, non tutelerebbe i diritti inviolabili dei minori nel caso concreto, quali sarebbero quelli di crescere con i genitori e di essere educati da questi, salvo che da ciò derivi un grave pregiudizio. In più (di qui il richiamo all'art. 117 della Costituzione) la Convenzione dei diritti sul fanciullo fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva in Italia, con legge 27 maggio 1991, n. 176, dispone all'art. 3, primo comma, che «In tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una condizione preminente»; analogamente, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77, nel disciplinare il processo decisionale nei procedimenti riguardanti un minore, detta le modalità cui l'autorità giudiziaria deve conformarsi «prima di giungere a qualunque decisione», stabilendo che l'autorità stessa deve acquisire «informazioni sufficienti al fine di prendere una decisione nell'interesse superiore del minore»; la Carta dei diritti fondamentali dei diritti dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 2007 a Strasburgo, all'art. 24, secondo e terzo comma, prescrive, da un lato, che «In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente», e dall'altro lato, che «Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora sia contrario al suo interesse». L'ordinamento internazionale, dunque, come ha già rilevato la Corte costituzionale nella pronuncia sopra ricordata, di cui si sono riportati integralmente taluni riferimenti normativi, considera preminente l'interesse del fanciullo ed analoga centralità è stata individuata nel sistema del diritto interno sia nella legge di riforma del diritto di famiglia sia nella riforma della disciplina dell'adozione, che hanno introdotto forme sempre più incisive di tutela dei diritti del minore.

Sulla base di tali argomentazioni codesta Corte ha rilevato che la norma allora denunciata si rivela irragionevole perché ignora l'interesse del minore con lo statuire la perdita della potestà genitoriale (secondo la definizione assunta nella stessa sentenza) sulla base di un mero automatismo che esclude il potere del giudice di valutare e di bilanciare, nel caso concreto, la necessità di applicare la pena accessoria dando esclusivo rilievo all'interesse punitivo.

Un vizio che colpisce anche la norma denunciata nel suo combinato disposto, potendo qui ripetersi per la tipologia della fattispecie entro la quale il detto automatismo viene ad operare e per le variegate concrete modalità di realizzazione del delitto di soppressione di stato, le medesime argomentazioni addotte dalla sentenza costituzionale n. 31 del 2012.

P.Q.M.

Visto l'art. 23, 3° comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità, in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 30 e 117 della Costituzione, dell'art. 569 c.p., nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di soppressione di stato, previsto dall'art. 566, 2° comma, c.p., consegue di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

Sospende il giudizio in corso e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per le prescritte notificazioni e comunicazioni.

Così deliberato, addì 7 giugno 2012

Il Presidente: DE ROBERTO



N. 182

Ordinanza del 3 novembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Tecnoservizi S.r.l. contro Comune di Contigliano e ASM - Azienda servizi municipali Rieti S.p.a.

Giustizia amministrativa - Giudizi in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Previsione, fermo restante quanto stabilito dall'art. 26 del codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, condanna la parte soccombente al pagamento di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio quando la decisione è fondata su ragioni manifeste ad orientamenti giurisprudenziali consolidati - Violazione del principio di uguaglianza - Lesione del principio di legalità - Incidenza sul diritto di difesa e sul principio della tutela giurisdizionale - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dei principi del giusto processo.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 246-bis.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 97, 103, 111 e 113.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza ex artt. 60 e 74 cod. proc. amm. sul ricorso numero di registro generale 7066 del 2011, proposto da: "TECNOSERVIZI S.r.l.", in persona del rappresentante legale pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Donato D'Angelo, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Roma, Via Nizza, n. 53;

Contro il Comune di Contigliano, in persona del Sindaco pro-tempore, non costituito in giudizio;

Nei confronti della "A.S.M. - Azienda servizi municipali Rieti S.p.a.", in persona del rappresentante legale pro-tempore, non costituita in giudizio;

Per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

- dell'aggiudicazione definitiva in favore dell'A.S.M. Rieti S.p.a. della gara per l'affidamento del servizio carico e trasporto a recupero/riciclo dei rifiuti da raccolta differenziata e ingombranti da isola ecologica, concretatasi in data 23 luglio 2011, per il decorso del termine di cui all'art. 12 del decreto legislativo 263 del 2006;

- del provvedimento di aggiudicazione provvisoria in favore dell'A.S.M. Rieti S.p.a. della gara per l'affidamento del servizio carico e trasporto a recupero/riciclo dei rifiuti da raccolta differenziata e ingombranti da isola ecologica, adottato con verbale di procedura negoziata del 23 giugno 2011;

- del verbale di procedura negoziata del 23 giugno 2011;

- della nota prot. n. 4778 del 1° luglio 2011 con cui veniva comunicata alla Tecnoservizi S.r.l. l'avvenuta aggiudicazione provvisoria;

- della nota prot. n. 4856 del 15 luglio 2011 con cui il Comune di Contigliano comunicava alla ricorrente la cessazione dal servizio a seguito dell'esito della procedura negoziata tenutasi il giorno 23 giugno 2011;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, compresi l'eventuale provvedimento espresso di aggiudicazione definitiva e il contratto qualora medio tempore intervenuti ancorché di data e tenore sconosciuto, nonché per la declaratoria

- di inefficacia, ai sensi dell'art. 121, comma 1 lett. c), c.p.a., del contratto eventualmente stipulato medio tempore e non conosciuto;

- di inefficacia dell'eventuale affidamento temporaneo del servizio dell'aggiudicataria;

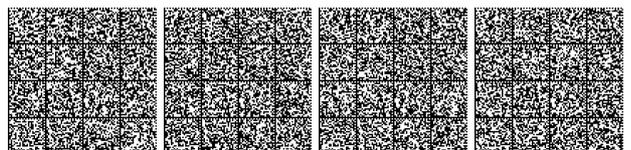
- in ogni caso, dell'aggiudicazione definitiva in favore della Tecnoservizi S.r.l., seconda classificata, della gara per l'affidamento del servizio carico e trasporto a recupero/riciclo dei rifiuti da raccolta differenziata e ingombranti da isola ecologica;

oltre che

- per il risarcimento di tutti i danni subiti e subendi dalla Tecnoservizi S.r.l. a causa dei provvedimenti impugnati da quantificarsi in corso di giudizio.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista l'ordinanza istruttoria n. 3222 del 2 settembre 2011;



Esaminata la documentazione depositata in data 25 ottobre 2011 dal Comune intimato in adempimento del suindicato invito istruttorio nonché la nota integrativa con deposito documenti prodotta dalla parte ricorrente;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla Camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2011 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto l'art. 60 c.p.a.;

Verificata la corretta instaurazione del giudizio e l'integrità del contraddittorio nonché la completezza dell'istruttoria;

Constatata la sussistenza dei presupposti per decidere la controversia con sentenza in forma semplificata ed avvisata in tal senso l'unica parte costituita e presente in Camera di consiglio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

Premesso che:

- con il ricorso in esame la Tecnoservizi S.r.l. ha impugnato l'aggiudicazione della gara indetta, con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara ai sensi degli artt. 57, 124, comma 6 lett. d) e 125, comma 11, del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, dal Comune di Contigliano (con determinazione n. 70 del 7 giugno 2011), per l'affidamento dei servizi di igiene urbana, trasbordo e trasporto a recupero/riciclo dei rifiuti da raccolta differenziata ingombranti da isola ecologica, per mesi sei;

- la società ricorrente riferisce di essere stata invitata a partecipare alla selezione rispetto alla quale il Comune di Contigliano, nella lettera di invito (*cf.* doc. 3 della produzione documentale allegata al ricorso introduttivo), specificava che i servizi da appaltare erano i seguenti:

1) servizio di igiene urbana per mesi sei (raccolta da cassonetti rsu e differenziati) escluso trasporto a discarica e smaltimento rsu con prezzo a base d'asta di € 61.400,00 ed una durata del servizio dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2011;

2) servizio trasbordo e trasporto a discarica rsu, escluso smaltimento, per sei mesi con prezzo a base d'asta di € 20.000,00 ed una durata del servizio dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2011;

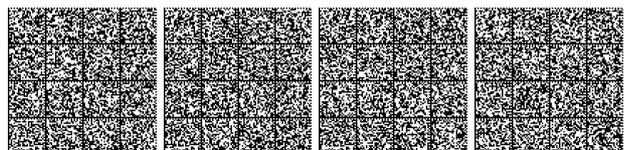
3) servizio carico e trasporto a recupero/riciclo, compresi i costi di trattamento e/o smaltimento dei rifiuti da raccolta differenziata e ingombranti da isola ecologica con prezzo a base d'asta di € 15.000,00 ed una durata del servizio dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2011;

con l'ulteriore precisazione che i servizi erano da considerarsi scorporabili e che potevano "essere appaltati alla stessa ditta o a più distinte sulla base delle condizioni praticate" (così testualmente a pag. 4 del ricorso introduttivo che sintetizza quanto indicato nella quarta pagina della lex specialis di gara);

- soggiunge la società ricorrente di avere partecipato alla selezione, da aggiudicarsi con il prezzo più basso, esclusivamente per il servizio elencato sub 3), nel corso della quale essa veniva ammessa alla valutazione dell'offerta presentata (*cf.* doc. 4 della produzione documentale allegata al ricorso introduttivo), classificandosi al secondo posto della graduatoria provvisoria (*cf.* il verbale di procedura negoziata del 23 giugno 2011, doc. 6 della produzione documentale allegata al ricorso introduttivo) che vedeva aggiudicataria (provvisoria) l'odierna società controinteressata (vale a dire la A.S.M. Rieti S.p.a.), per come risulta dalla nota n. 4478 del 1° luglio 2011 (*cf.* doc. 7 della produzione documentale allegata al ricorso introduttivo);

- il gravame, rivolto nei confronti dell'atto di aggiudicazione provvisoria, comunicato con la suindicata nota prot. n. 4478 del 1° luglio 2011, che nel frattempo è divenuta definitiva per lo spirare del termine di sessanta giorni fissato dall'art. 12 del decreto legislativo n. 163 del 2006, anticipato nei contenuti all'Amministrazione aggiudicataria con informativa ai sensi dell'art. 243-*bis* del suddetto decreto legislativo rimasta inevasa, si incentra nella contestazione circa la inidoneità assoluta della ditta aggiudicataria a poter stipulare il contratto per l'affidamento del servizio suindicato con il Comune di Contigliano, atteso che la A.S.M. Rieti S.p.a. si trova nella condizione di incompatibilità descritta dall'art. 23-*bis*, comma 9, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 (convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133) e che, per tale ragione, avrebbe dovuto essere esclusa dalla selezione che l'ha vista prevalere sulle altre concorrenti;

- in particolare la Tecnoservizi riferisce, qualificando documentalmente tali affermazioni (si vedano, in proposito, il disciplinare della procedura di dismissione di partecipazione nel capitale sociale di ASM S.p.a. ed il contratto di durata decennale per lo svolgimento del servizio di igiene urbana n. 6101 stipulato tra il Comune di Rieti e l'A.S.M. Rieti in data 22 novembre 2002, prodotti dalla parte ricorrente quali allegati nn. 27 e 28 nel fascicolo contenente la nota integrativa con deposito di documenti), che la A.S.M. Rieti è oggi (a partire dall'anno 2000) una società per azioni a capitale misto pubblico-privato ripartito tra il Comune di Rieti per il 62% e soggetti privati per il 38% e nel passato era una azienda speciale del Comune di Rieti che gestiva i servizi pubblici di igiene urbana, trasporto, farmacie e scuolabus nonché, per ciò che rileva in relazione al presente giudizio, è attualmente affidataria (per affidamento diretto) del servi-



zio di igiene ambientale, che comprende anche il servizio di carico e trasporto a recupero/riciclo dei rifiuti da raccolta differenziata e ingombranti da isola ecologica, per il Comune di Rieti, con contratto decennale del 22 novembre 2002 e quindi con scadenza il 22 novembre 2012;

- a completamento della illustrazione del quadro giuridico-fattuale della vicenda contenziosa la società ricorrente precisa che, sebbene per la A.S.M. Rieti si sia a suo tempo proceduto alla scelta del socio privato con una procedura ad evidenza pubblica, tale scelta (e la relativa procedura) non ha riguardato anche l'individuazione del servizio da realizzarsi. In altri termini, l'acquisizione della parte privata nell'ambito della società comunale partecipata con selezione ad evidenza pubblica ha avuto solo l'obiettivo di dismettere il 38% delle azioni di A.S.M. Rieti, fino a quel momento detenute interamente dal Comune di Rieti, per attribuirle al socio privato senza indicare il o i servizi alla cui realizzazione tale quota era diretta, tenuto conto che la nuova compagine societaria sarebbe andata a preoccuparsi di una pluralità di servizi quali l'igiene urbana, il trasporto, le farmacie ed il servizio di scuolabus (si veda in tal senso il parere dell'Autorità di vigilanza lavori, servizi e forniture 20 marzo 2008 n. 91 espresso in merito alla natura della A.S.M. Rieti e prodotto in atti dalla parte ricorrente quale allegato 18 al ricorso introduttivo);

- il ricorso è stato tempestivamente e correttamente proposto e le parti intimare non si sono costituite in giudizio;

- con ordinanza istruttoria n. 3222 del 2 settembre 2011 questo Tribunale ha disposto la produzione di documentazione a cura del Comune intimato e quest'ultimo, con nota sindacale depositata in data 25 ottobre 2011, ha confermato la correttezza della procedura allegando documentazione (non nuova rispetto a quella già prodotta dalla parte ricorrente) dalla quale risulta che il servizio è stato affidato alla società controinteressata in data 1° luglio 2011;

Rilevato che:

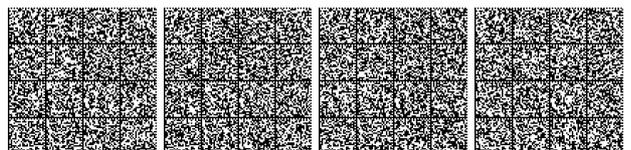
- effettivamente trova fondamento la censura principale dedotta dalla parte ricorrente, in quanto la procedura selettiva ha visto prevalere una società rispetto alla quale il disposto dell'art. 23-bis, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008 (vigente ed applicabile al momento dell'avvio della procedura selettiva, in data 7 giugno 2011, essendo stato solo successivamente abrogato, in seguito all'esito referendario del giugno scorso, con l'art. 1, comma 1, del D.P.R. 18 luglio 2011 n. 113) impediva l'affidamento del servizio in questione;

- testualmente il succitato art. 23-bis, comma 9, fa divieto "di acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare" alle "società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a Stati membri dell'Unione europea" nel caso in cui esse "in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizioni di legge, di atto amministrativo o per contratto servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica (...);"

- altrettanto testualmente lo stesso comma 9 dell'art. 23-bis esclude dal divieto "per tutta la durata della gestione" le società partecipate nelle quali il socio privato sia stato scelto all'esito di una procedura selettiva;

- nel caso di specie il servizio è stato affidato ad una società comunale partecipata, affidataria diretta del servizio di igiene ambientale per il Comune di Rieti con scadenza nel 2012, il cui socio privato è stato sì scelto all'esito di una procedura ad evidenza pubblica ma senza che fosse indicata l'oggetto e la tipologia di servizio che sarebbe stato affidato alla società partecipata, peraltro operante in tre rilevanti mercati quali la mobilità, l'igiene ambientale e le farmacie, per quanto evidentemente distanti tra loro e non equiparabili quanto ad oggetto. Su tale punto appare evidente la pluririferibilità dei settori in cui avrebbe dovuto dispiegarsi l'attività di svolgimento di servizi pubblici locali da attribuirsi in via diretta alla costituenda società partecipata, posto che espressamente il disciplinare di dismissione di quote e di individuazione, del soggetto privato mediante procedura selettiva, tra le capacità economiche, richieste ai soggetti concorrenti, indicava espressamente "b) la gestione di servizi pubblici locali in almeno uno dei seguenti settori: raccolta e smaltimento rifiuti, trasporto collettivo pubblico, gestione di farmacie pubbliche, erogazione del gas, dell'energia o del servizio idrico" (così, testualmente, a pag. 3 del disciplinare di dismissione di quote prodotto quale allegato 27 dalla parte ricorrente);

- come è noto (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 aprile 2011 n. 2222 nonché T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 11 aprile 2011 n. 298 e T.A.R. Lazio, Sez. II-quater, 27 ottobre 2010 n. 33046), la previsione di cui all'art. 23-bis preclude l'acquisizione della gestione di servizi ulteriori, con o senza gara, ai soggetti che gestiscono servizi pubblici locali ad essi affidati senza il rispetto dei principi dell'evidenza pubblica (quindi con affidamento diretto), che si condensano nei principi comunitari di tutela della concorrenza, e, segnatamente, nei principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità (cfr. tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 8 febbraio 2011 n. 854 e Sez. VI, 16 febbraio 2010 n. 850). L'art. 23-bis, del resto, delinea una fattispecie ostativa ampia per i beneficiari di affidamenti diretti, in quanto impedisce di svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, sia direttamente sia partecipando a gare. Sicché va ulteriormente precisato che le regole peculiari della trattativa privata, se allontanano quest'ultima dallo schema tipico della gara pubblica, l'avvi-



cinano comunque al modello dell'affidamento diretto, in ogni caso precluso dalla norma; pertanto, al di là dell'ipotesi eccezionale della c.d. prima gara (prevista e disciplinata dal medesimo art. 23-bis), ogni altro tipo di conferimento è vietato e dunque anche quello che scaturisce all'esito di una procedura negoziata (*cf.*, specificamente sul punto e di recente, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, 9 marzo 2011 n. 384);

- è poi altrettanto noto che il divieto di affidamento diretto (vale a dire senza procedura selettiva pubblica) di un servizio ad una società partecipata già affidataria di quel servizio per conto di un diverso ente non opera, per effetto del disposto dell'art. 23-bis, comma 9, quando il socio privato (della società in questione) sia stato scelto con procedura ad evidenza pubblica (*cf.* Cons. stato, Sez. V, n. 2222 del 2011, cit.). Tale previsione tuttavia non opera quando il socio non sia stato scelto all'esito di una gara c.d. a doppio oggetto [*cf.*, in tal senso e specificamente sul punto attinente alla ammissibilità dell'affidamento diretto di servizi a società miste, anche per effetto dell'art. 23-bis, a condizione che si sia precedentemente svolta in unico contesto una gara avente ad oggetto sia la scelta del socio privato (socio non solo azionista, ma soprattutto operativo) che l'affidamento del servizio già predeterminato con obbligo della società mista di mantenere lo stesso oggetto sociale durante l'intera durata della concessione, T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 5 novembre 2010 n. 1862]. In altri termini, perché non operi il divieto di cui sopra occorre che siano rispettati i principi che regolano il settore, per come delineati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale. La Corte di Giustizia (Corte Giustizia, Sez. III, 15 ottobre 2009, C-196/08, Acoset) ha, infatti, ritenuto l'ammissibilità dell'affidamento di servizi a società miste, a condizione che si svolga in unico contesto una gara avente ad oggetto la scelta del socio privato (socio non solo azionista, ma soprattutto operativo) e l'affidamento del servizio già predeterminato con obbligo della società mista di mantenere lo stesso oggetto sociale durante l'intera durata della concessione. A tal fine, le amministrazioni dovranno, fin dalla predisposizione degli atti della gara per la scelta del socio privato, porsi il problema di come consentire alla scadenza del contratto l'eventuale svolgimento di una nuova gara per la scelta di un nuovo socio. Non è sufficiente delimitare temporalmente l'affidamento, ma è necessario prevedere un obbligo di cessione della quota del socio privato a condizioni predeterminate all'eventuale nuovo socio, individuato sempre con gara. Nello stesso solco si è posta l'interpretazione del giudice amministrativo nazionale (Cons. Stato, Sez. V, 30 settembre 2010 n. 7214 e Sez. VI, 16 marzo 2009 n. 1555), secondo il quale la differenza tra la società in house e la società mista consiste nel fatto che la prima agisce come un vero e proprio organo dell'amministrazione dal punto di vista sostanziale (e, per questo, è richiesto il requisito del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'amministrazione stessa), mentre la diversa figura della società mista a partecipazione pubblica, in cui il socio privato è scelto con una procedura ad evidenza pubblica, presuppone la creazione di un modello nuovo, nel quale interessi pubblici e privati trovino convergenza. In quest'ultimo caso, l'affidamento di un servizio ad una società mista è ritenuto ammissibile a condizione che si sia svolta una unica gara per la scelta del socio e l'individuazione del determinato servizio da svolgere (delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto);

- conseguentemente e per quanto sopra si è richiamato, il divieto di cui all'art. 23-bis, comma 9, opera pienamente quando l'affidamento comunale voglia realizzarsi con procedura negoziata in favore di una società partecipata, a sua volta già direttamente affidataria di un servizio analogo (per lo stesso o) per un diverso ente locale, con contratto ancora valido ed efficace, seppure il socio privato sia stato scelto con procedura ad evidenza pubblica ma senza che la gara abbia avuto il duplice e definito oggetto dell'individuazione del partner privato e della specificazione puntuale dell'oggetto del servizio da affidarsi alla costituenda società mista (*cf.* anche, in generale sul tema, Cons. Stato, Ad. pl., 3 marzo 2008 n. 1);

Ritenuto che:

- la circostanza che il servizio sia stato affidato, all'esito della procedura negoziata indetta dal Comune di Contigliano, alla A.S.M. Rieti che già è affidataria in via diretta in un servizio dal contenuto analogo attribuito dal Comune di Rieti e il cui socio privato è stato scelto all'esito di una selezione ad evidenza pubblica, ma nell'ambito di una gara che non abbia rispettato il principio del c.d. doppio oggetto (per come è confermato dall'ampia documentazione depositata in merito, in particolare per quanto emerge dalla lettura del disciplinare di dismissione di quote e dal contratto per lo svolgimento del servizio di igiene urbana stipulato nel 2002 con il Comune di Rieti ed ancora in esecuzione al momento della partecipazione alla selezione per la quale è qui controversia), induce a considerare fondate le precise censure dedotte in argomento dalla parte ricorrente, con la conseguenza che il ricorso deve essere accolto con annullamento dell'atto di aggiudicazione impugnato;

- risulta dagli atti prodotti dal Comune intimato che il contratto è stato stipulato in violazione dell'art. 11, comma 10, del decreto legislativo n. 163 (disposizione applicabile anche alle procedure c.d. sotto-soglia comunitaria per il chiaro disposto dell'art. 121, comma 1, del ridetto decreto legislativo, a mente del quale sono inderogabilmente applicabili alle procedure per l'affidamento dei contratti di valore inferiore alla soglia comunitaria le disposizioni della Parte I



del Codice dei contratti pubblici, nel quale è inserita la previsione che impone l'attesa di un termine dilatorio per la stipula del contratto di 35 giorni in seguito alla comunicazione dell'aggiudicazione definitiva nelle forme e nei modi di cui all'art. 79, comma 5, dello stesso Codice), atteso che il verbale di affidamento provvisorio è datato 23 giugno 2011 e che il servizio è stato avviato dalla A.S.M. Rieti in data 1° luglio 2011, oltre al fatto che non risulta essere mai stata comunicata l'aggiudicazione definitiva nelle forme imposte dall'art. 79 del codice dei contratti pubblici, di talché risulta altresì (e contemporaneamente) violata la disposizione di cui all'art. 121, comma 1 lett. c), del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, che impone al giudice amministrativo, una volta verificata la fondatezza del gravame avente ad oggetto l'atto di aggiudicazione ed in presenza di una precisa e puntuale richiesta espressa proveniente dalla parte ricorrente in merito alla declaratoria di inefficacia del contratto medio tempore stipulato, rendendosi contestualmente disponibile a subentrare nello svolgimento (nella specie) del servizio (per come ritualmente precisato dalla Tecnoservizi nella parte del ricorso introduttivo dedicata alle "conclusioni", in particolare i punti 2) e 3) a pag. 30);

- il Comune di Contigliano non costituendosi in giudizio non ha provveduto a chiarire all'organo giudicante se sussistano elementi giuridici o di fatto che sconsiglierebbero la dichiarazione di inefficacia del contratto medio tempore stipulato con A.S.M. Rieti, ai sensi dell'art. 121, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, né ha svolto alcuna deduzione in merito in occasione della produzione documentale pervenuta alla Segreteria del Tribunale in data 26 ottobre 2011 e stimolata dalla richiesta istruttoria di cui all'ordinanza n. 3222 del 2011, di talché non affiorano elementi utili a sconsigliare che venga dichiarato inefficace il ridetto contratto, tenuto conto che la parte ricorrente ha offerto ampia assicurazione circa la capacità di poter immediatamente subentrare all'attuale contraente nello svolgimento del servizio (avendolo svolto fino al 1° luglio 2011, *cf.* in proposito la nota prot. n. 1694 del 16 marzo 2011 e la nota prot. n. 4856 del 15 luglio 2011 depositate, rispettivamente, quali allegato 1 e allegato 9 al ricorso introduttivo);

- la dichiarazione di inefficacia del contratto medio tempore stipulato con A.S.M. Rieti, per un verso costituisce, seppur parzialmente, una misura risarcitoria in forma specifica in favore della parte ricorrente, mentre per la parte del servizio non svolto da quest'ultima essa non ha prodotto in giudizio alcuna prova concreta del danno subito. Su tale punto il Collegio ritiene di dover fare propri i recenti approdi giurisprudenziali (peraltro recentemente descritti nella sentenza della Quinta sezione del Consiglio di Stato, 24 febbraio 2011 n. 1193) chiarendo che sulla domanda risarcitoria proposta dalla Tecnoservizi non incidono le ancor più recenti coordinate interpretative espresse nella sentenza dell'Adunanza plenaria del consiglio di Stato 23 marzo 2011 n. 3, in quanto è dimostrato in atti che la ridetta società ricorrente ha puntualmente trasmesso all'Amministrazione comunale la informativa ai sensi dell'art. 243-*bis* del Codice dei contratti pubblici, rimasta inevasa, rappresentando le doglianze poi riproposte nella sede giudiziale rimasta ed ha quindi tempestivamente esperito i rimedi, giudiziali e non, previsti dall'ordinamento, con la conseguenza che le coordinate indicative della responsabilità per i comportamenti assunti dalle parti in sede procedimentale ed in sede processuale, discendenti dall'applicazione dell'art. 1227 c.c., debbono trasparsi esclusivamente nei confronti ed in danno dell'Amministrazione comunale;

- dunque, con riguardo alla domanda di risarcimento del danno per equivalente, avente ad oggetto il periodo di tempo a far data dal 1° luglio 2011, nel corso del quale la Tecnoservizi non ha potuto eseguire il servizio per effetto dell'atto di aggiudicazione annullato in questa sede giudiziale, va anzitutto ricordato che non vi è alcuna necessità di accertare la componente soggettiva dell'illecito, sulla base dei più recenti indirizzi della giurisprudenza comunitaria (*cf.* la sentenza Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Sezione III 30 settembre 2010, n. C-314/09, secondo la quale, la direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, deve essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale subordini il diritto ad ottenere un risarcimento a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice al carattere colpevole di tale violazione, anche nel caso in cui l'applicazione della normativa in questione sia incentrata su una presunzione di colpevolezza in capo all'amministrazione suddetta, nonché sull'impossibilità per quest'ultima di far valere la mancanza di proprie capacità individuali e, dunque, un difetto di imputabilità soggettiva della violazione lamentata). Con riferimento alla misura del risarcimento del danno spettante alla Tecnoservizi è sufficiente osservare che, qualora la procedura fosse stata svolta correttamente, la A.S.M. Rieti avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura e l'appalto avrebbe dovuto essere assegnato all'attuale ricorrente, collocata al secondo posto della graduatoria. Pertanto, alla Tecnoservizi compete il diritto al risarcimento dei danni costituiti dal mancato utile derivante dall'appalto in contestazione. Per la determinazione di tale somma, occorre avere riguardo al corrispettivo offerto dalla Tecnoservizi e la misura dell'utile può essere equitativamente stimato, in assenza di diverse deduzioni difensive della parte ricorrente (né dell'Amministrazione intimata, non costituitasi in giudizio), nella misura del 5% dell'offerta, tenendo conto anche della presunzione di utilizzabilità delle risorse destinate all'esecuzione del servizio in oggetto in altre operazioni commerciali. Per chiarezza va precisato che, in proposito, il Collegio condivide pienamente l'orientamento espresso



della più recente giurisprudenza (*cf.*, per tutte, Cons. Stato, Sez. VI, 21 settembre 2010 n. 7004), secondo cui, in sede di risarcimento dei danni derivanti dalla mancata aggiudicazione di una gara di appalto, il mancato utile nella misura integrale spetta, nel caso di annullamento dell'aggiudicazione e di certezza dell'aggiudicazione in favore del ricorrente, solo se il ricorrente dimostri di non aver potuto altrimenti utilizzare maestranze e mezzi, tenuti a disposizione in vista dell'aggiudicazione; in difetto di tale dimostrazione, è da ritenere che l'impresa possa aver ragionevolmente riutilizzato mezzi e manodopera per altri lavori o servizi e, pertanto, in tale ipotesi deve operarsi una decurtazione del risarcimento di una misura per l'aliunde perceptum vel percipiendum. Infatti, si è condivisibilmente evidenziato che "ai sensi dell'art. 1227 c.c., il danneggiato ha un puntuale dovere di non concorrere ad aggravare il danno. Nelle gare di appalto, l'impresa non aggiudicataria, ancorché proponga ricorso e possa ragionevolmente confidare che riuscirà vittoriosa, non può mai nutrire la matematica certezza che le verrà aggiudicato il contratto, atteso che sono molteplici le possibili sopravvenienze ostative. Pertanto, non costituisce, normalmente, e salvi casi particolari, condotta ragionevole immobilizzare tutti i mezzi di impresa nelle more del giudizio, nell'attesa dell'aggiudicazione in proprio favore, essendo invece ragionevole che l'impresa si attivi per svolgere altre attività." Di qui la piena ragionevolezza della detrazione, affermata dalla giurisprudenza, dal risarcimento del mancato utile, nella misura del 50% (rispetto al 10% del prezzo offerto), sia dell'aliunde perceptum, sia dell'aliunde percipiendum con l'originaria diligenza. L'indicata misura del 5% dell'offerta comprende, equitativamente, anche il deprezzamento monetario. Sulla somma così determinata andranno applicati interessi e rivalutazione, dal momento della pubblicazione della sentenza, fino all'effettivo soddisfo;

Considerato che:

- la declaratoria di inefficacia del contratto medio tempore stipulato con A.S.M. Rieti esclude che possa trovare applicazione l'art. 123 del Codice dei contratti e consente di escludere la sussistenza dei presupposti per l'irrogazione delle c.d. sanzioni alternative, ma l'aver il Comune di Contigliano con il proprio comportamento disatteso la giurisprudenza consolidata con riferimento alle questioni giuridiche che hanno fatto da sfondo alle censure dedotte dalla parte ricorrente, tanto da potersi considerare "fondata su ragioni manifeste" la decisione di annullamento dell'atto impugnato determinano tre ordini di ulteriori conseguenze, oltre a quelle (dell'annullamento dell'atto di aggiudicazione, di dichiarazione di inefficacia del contratto medio tempore stipulato e di condanna al risarcimento del danno per equivalente) sopra illustrate:

1) la condanna alle spese, ai sensi dell'art. 26, comma 1, c.p.a., in applicazione del principio della soccombenza;

2) la condanna alle "ulteriori spese", ai sensi dell'art. 26, comma 2, c.p.a., in considerazione del fatto che la presente decisione è "fondata su ragioni manifeste" e comunque in linea con "orientamenti giurisprudenziali consolidati";

3) la condanna alla sanzione di "responsabilità per lite temeraria", ai sensi dell'art. 246-bis del Codice dei contratti pubblici, sempre in considerazione del fatto che la presente decisione è "fondata su ragioni manifeste" e comunque in linea con "orientamenti giurisprudenziali consolidati;"

Reputato che, con riguardo ai tre profili della presente decisione sopra elencati, il Collegio ritiene di potersi pronunciare in via definitiva soltanto sui primi due tra quelli sopra elencati, come su tutte le altre questioni sottoposte all'esame del Tribunale con il ricorso introduttivo - ma non anche in merito al profilo sub 3), in ordine al quale si disporrà in via non definitiva secondo le coordinate che verranno più in avanti sviluppate — disponendo come segue:

- in ragione di quanto sopra si è illustrato, la principale censura dedotta dalla parte ricorrente, secondo la quale l'affidamento diretto, tramite procedura negoziata, del servizio carico e trasporto a recupero/riciclo, compresi i costi di trattamento e/o smaltimento dei rifiuti da raccolta differenziata e ingombranti da isola ecologica con prezzo a base d'asta di € 15.000,00 ed una durata del servizio dal 1° luglio 2011 al 31 dicembre 2011 effettuata in favore della A.S.M. Rieti è illegittimo perché in contrasto con il divieto imposto dall'art. 23-bis, comma 9, del decreto-legge n. 112 del 2008 (per come chiarito da numerose pronunce emesse sia da Corti comunitarie che da Corti nazionali), è fondata e quindi va accolto il ricorso con annullamento dell'atto di aggiudicazione;

- a causa del mancato rispetto del termine dilatorio per la stipula del contratto, di cui all'art. 11 del Codice dei contratti pubblici (disposizione che trova inderogabile applicazione anche con riferimento alle procedure per l'affidamento dei contratti di valore inferiore alla c.d. soglia comunitaria per come è pacificamente deducibile dalla chiara espressione dell'art. 121, comma 1, del Codice dei contratti pubblici che estende l'applicazione, senza deroghe, di tutte le disposizioni contenute nella Parte prima del predetto Codice — nella quale è inserito l'art. 11 — agli affidamenti di commesse di valore inferiore alla c.d. soglia comunitaria), va dichiarata l'inefficacia del contratto stipulato medio tempore tra il Comune di Contigliano e la A.S.M. Rieti, disponendosi la prosecuzione della esecuzione del servizio in favore della ricorrente Tecnoservizi, che si è formalmente resa disponibile alla prosecuzione dell'attività, dimostrando di essere in possesso dei requisiti per assumere le relative incombenze;



- in conseguenza dell'annullamento dell'atto di aggiudicazione, qui gravato e dichiarato illegittimo, nonché in seguito alla parziale soddisfazione in forma specifica del pregiudizio subito dal provvedimento annullato, che temporalmente si eliminerà solo dal momento in cui sarà concretamente affidato il servizio alla Tecnoservizi, per effetto della presente decisione, va accolta la domanda di risarcimento del danno per equivalente, con riferimento ai mesi — previsti per la durata del servizio — durante i quali esso è stato svolto dalla A.S.M. Rieti, nella misura del 5% dell'offerta presentata da Tecnoservizi, oltre ad interessi e rivalutazione monetaria;

- in applicazione del principio della soccombenza e tenuto conto della mancata risposta del Comune di Contigliano alla informativa di cui all'art. 243-bis del Codice dei contratti pubblici presentata da Tecnoservizi, ai sensi dell'art. 91 c.p.c., per come richiamato dall'art. 26, comma 1, c.p.a., il predetto Comune va condannato a rifondere le spese di giudizio che il Collegio stima equo liquidare in complessivi € 1.500,00 (euro millecinquecento/00), oltre ad accessori ed al rimborso del contributo unificato versato ai sensi dell'art. 13, comma 6-bis, del D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 2 agosto 2011 n. 4596), come da dispositivo;

- per effetto della evidenza solutoria più sopra rappresentata, con i richiami alle ragioni che militano per l'accoglimento del ricorso proposto, tenuto conto anche delle interpretazioni giurisprudenziali concordi in ambito comunitario e nazionale in merito alla corretta applicazione delle disposizioni che l'Amministrazione avrebbe dovuto applicare in modo corretto, evitando quindi di provocare la qui esaminata contesa giudiziale, la decisione appare "fondata su ragioni manifeste" e comunque in linea con "orientamenti giurisprudenziali consolidati", il Collegio stima di condannare il Comune di Contigliano, quale parte soccombente, a pagare ulteriori spese processuali in favore della Tecnoservizi, ai sensi dell'art. 26, comma 2, c.p.a., che liquida complessivamente in € 1.500,00 (euro millecinquecento/00), in applicazione del principio che vuole la liquidazione secondo equità per tale titolo di responsabilità processuale affidata al criterio della "percentuale sulle spese di lite" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 maggio 2011 n. 3083);

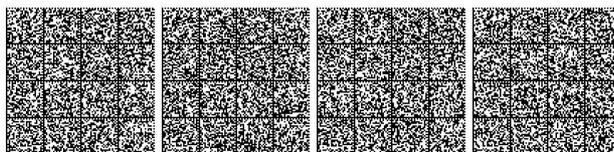
Valutato diversamente (rispetto a quanto si è testé stabilito) in merito alla decisione sulla condanna della parte soccombente (individuata nel Comune di Contigliano) al pagamento della sanzione pecuniaria per come previsto dall'art. 246-bis del Codice dei contratti pubblici, in ordine alla quale il Collegio avverte la necessità di doversi pronunciare, non definitivamente e con ordinanza, al fine di sollevare la questione di illegittimità costituzionale della disposizione suindicata, in quanto:

- sulla rilevanza della questione va detto che sussistono nella specie tutti i presupposti indicati dalla norma codicistica, introdotta dall'art. 4 del decreto legge n. 70 del 2011, convertito nella legge n. 106 del 2011, perché di essa si faccia applicazione nel caso di specie, giacché:

a) sotto il profilo temporale la norma in questione è entrata in vigore con la pubblicazione del ridetto decreto legge sulla *Gazzetta Ufficiale* in data 13 maggio 2011 e quindi in epoca antecedente alla proposizione del ricorso qui in esame, tenuto conto altresì che la legge di conversione non ne ha mutato il contenuto e che comunque l'applicabilità della disposizione al caso di specie determinata dalla natura schiettamente processuale della norma;

b) il tenore del testo dell'art. 246-bis del Codice dei contratti pubblici non lascia adito a dubbi circa l'imposizione nei confronti del giudice amministrativo dell'obbligo di procedere alla condanna della parte soccombente al pagamento della sanzione pecuniaria (nell'entità indicata dalla stessa disposizione) qualora ne sussistano i presupposti, vale a dire se la soccombenza è provocata dalla circostanza che la decisione "è fondata su ragioni manifeste od orientamenti giurisprudenziali consolidati", atteso che l'utilizzo dell'espressione "condanna" (a differenza dell'espressione "può condannare" utilizzata dal legislatore, ad esempio, nella formulazione dell'art. 26, comma 2, c.p.a.) si impone all'organo giudicante, tanto che, paradossalmente, disattendendo l'obbligo di legge, al ricorrere dei presupposti fissati dall'art. 246-bis del Codice dei contratti pubblici, il giudice amministrativo che conosce della controversia potrebbe incorrere in responsabilità amministrativa per il mancato introito dell'importo della sanzione;

c) nel caso di specie, inoltre, per effetto della stessa evidenza solutoria più sopra rappresentata e che ha condotto alla condanna del Comune di Contigliano al pagamento di ulteriori spese processuali in favore della ricorrente Tecnoservizi, in applicazione del disposto di cui all'art. 26, comma 2, c.p.a., istituito che per espressa indicazione normativa ("il giudice può altresì condannare") non impone all'organo giudicante la condanna al pagamento delle "ulteriori" spese, affidandogli al contrario il compito di valutare se sussistono i presupposti per considerare la parte soccombente responsabile di aver provocato una lite giudiziale che avrebbe potuto evitare, tenendo conto della corretta interpretazione della norma applicata nel caso concreto, anche per come interpretata dal consolidato orientamento giurisprudenziale, il medesimo Collegio si trova, in questo secondo caso costretto, ai sensi dell'art. 246-bis del Codice dei contratti pubblici (che reca la precisa espressione "il giudice condanna"), a rispettare l'obbligo di legge e ad irrogare al Comune di Contigliano una sanzione pecuniaria pari, nel minimo, al doppio del contributo unificato dovuto per la proposizione del ricorso introduttivo, vale a dire (nel minimo) € 4.000,00;



- sulla fondatezza della questione il Collegio sottolinea che:

1) va premesso che la disposizione contenuta nell'art. 246-*bis* del Codice dei contratti pubblici differisce sensibilmente, nel tenore delle espressioni letterali utilizzate dal legislatore e per la diversa natura dei due istituti, da quella contenuta nell'art. 26, comma 2, c.p.a., in quanto:

A) l'istituto recato da quest'ultima norma, per come si è chiaramente precisato in un recente intervento giurisprudenziale, rispetto al quale il Collegio può condividerne gli approcci interpretativi, presenta contorni ben definiti atteso che “la previsione del pagamento della somma in esame: a) non riguarda le spese di lite (quantificate con la condanna alle spese secondo la logica propria delle disposizioni sancite dagli artt. 91 e 92 c.p.c.); b) non riguarda la responsabilità da lite temeraria (tipizzata dai commi 1 e 2 dell'art. 96 c.p.c.); c) non riguarda la pretesa sostanziale (sulla quale statuisce il contenuto dispositivo della sentenza). d) non è configurabile quale sanzione pubblica atteso che: I) il gettito non è devoluto all'erario (arg. ex artt. 123, co. 1, c.p.a.; 15, disp. att. c.p.a.; 246 bis, codice dei contratti pubblici, introdotto dall'art. 4, co. 2, lett. ii), d.l. 13 maggio 2011, n. 70) (...)” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 3083 del 2011, cit.);

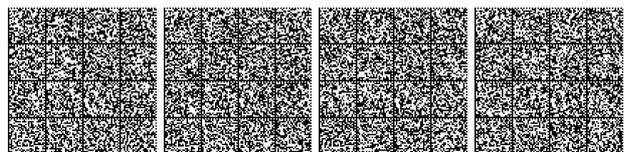
B) l'art. 246-*bis* del Codice dei contratti pubblici, per come ha condivisibilmente affermato il Consiglio di Stato nella sentenza testé ricordata, ha introdotto nel nostro ordinamento giuridico — e, più precisamente, nella disciplina processuale relativa alle controversie in materie di affidamento di lavori, servizi e forniture lasciate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - un ulteriore istituto (impropriamente definito nella rubrica dell'articolo “Responsabilità per lite temeraria”, posto che dinanzi al giudice amministrativo, per tale titolo di responsabilità, trovano applicazione le disposizioni recate dagli artt. 96 e 97 c.p.c., per espresso richiamo contenuto nell'art. 26, comma 1, c.p.a.) oltre a quello già introdotto nel Codice del processo amministrativo con l'art. 26, comma 2;

C) le due disposizioni sopra indicate (l'art. 26, comma 2, c.p.a. e Part. 246-*bis* del Codice dei contratti pubblici) presentano evidenti aspetti di somiglianza ma si distanziano decisamente per la fondamentale circostanza, per quel che qui interessa allo stato, che l'istituto recato dal Codice del processo amministrativo rende facoltativo (“...il giudice (...) può altresì condannare ...”) il compito del giudice amministrativo di disporre la condanna ad ulteriori spese in danno della parte soccombente ed in favore di quella vincitrice nella contesa giudiziale, mentre l'istituto recato dal Codice dei contratti pubblici (ed introdotto dall'art. 4 del decreto legge 13 maggio 2011 n. 70 e quindi applicabile anche al presente giudizio trattandosi di norma processuale e comunque entrata in vigore in epoca antecedente rispetto alla proposizione del qui esaminato ricorso, non essendo stata modificata la relativa disposizione dalla legge di conversione 12 luglio 2011 n. 136) si impone al giudice amministrativo (“...il giudice, fermo quanto previsto dall'articolo 26 del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, condanna d'ufficio la parte soccombente...”) obbligandolo ad irrogare la sanzione pecuniaria al solo ricorrere della violazione del comportamento legislativamente doveroso (l'aver provocato una lite processuale che si conclude con una decisione “... fondata su ragioni manifeste od orientamenti giurisprudenziali consolidati...”), seppur affidando al suo apprezzamento l'entità della stessa (indicata nel minimo e nel massimo dalla stessa norma);

2) opina il Collegio che la disposizione in questione manifesti un evidente contrasto con l'art. 3 della Costituzione, penalizzando gravemente i soggetti che intendono accedere alla via giudiziale, al fine di tutelare la propria posizione soggettiva incisa dall'intervento di una Pubblica amministrazione (o di altro soggetto ad essa equiparato o equiparabile) nel settore dell'affidamento di commesse pubbliche rispetto agli altri soggetti che propongono azioni giudiziali dinanzi al giudice amministrativo in materie diverse dal settore di cui all'art. 119, comma 1 lett. a), c.p.a.. Indubbiamente l'accesso alla giustizia, non esclusa quella amministrativa è legislativamente sottoposto al versamento di una somma quale “contributo unificato”, per come previsto dal D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (ora inciso dall'intervento modificativo del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito nella legge 15 luglio 2011 n. 111), purtuttavia, a cagione della disposizione qui sospettata di illegittimità costituzionale, l'aver proposto una azione giudiziale con esito infausto per il proponente costituisce presupposto per la condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria da versare all'erario solo nel settore delle controversie in materia di appalti pubblici, concretizzandosi in tal modo una evidente disparità di trattamento nell'accesso alla giustizia amministrativa nel predetto settore, che finisce con il privilegiare soltanto i soggetti economicamente “forti” a discapito degli altri concorrenti che non sono in grado, sempre sotto il profilo economico, di rischiare — in caso di insuccesso nella contesa giudiziale — di vedersi inflitta una condanna al pagamento di una importante sanzione pecuniaria, oltre a dover corrispondere l'importo dovuto per il contributo unificato nonché le ordinarie conseguenze provocate dalla soccombenza giudiziale ai sensi dell'art. 26, commi 1 e 2, c.p.a.;

3) i suindicati profili di illegittimità costituzionale della disposizione in esame possono trasparsi con riferimento ai principi contenuti negli artt. 24, 111 e 113 Cost., in particolare:

a) con riguardo all'art. 24 Cost. non solo viene in emersione la violazione della previsione contenuta nel primo comma, che risulta essere disattesa dalla disposizione contenuta nell'art. 246-*bis* del Codice dei contratti pubblici, dal momento che il pericolo di vedersi irrogare una sanzione pecuniaria ben può dissuadere potenziali ricorrenti



dal contestare le illegittimità perpetrate da una stazione appaltante nel corso di una operazione selettiva per l'affidamento di una commessa pubblica, ma anche con riferimento alla previsione contenuta nel secondo comma, rispetto alla quale lo spirito dissuasivo della disposizione codicistica qui censurata confligge decisamente con il carattere inviolabile del diritto di difesa garantito dall'art. 24, secondo comma, Cost.;

b) rispetto alla previsione contenuta nell'art. 111 Cost., la disposizione codicistica qui censurata si pone come elemento di rottura del consacrato principio della parità delle parti, determinando una ingiustificata selezione in ragione delle capacità economiche dei concorrenti tra coloro che possono percorrere serenamente la via giudiziale rispetto agli altri concorrenti, meno abbienti, che potrebbero rinunciare alla tutela giudiziale a fronte del rischio di vedersi irrogare una sanzione pecuniaria solo perché la interpretazione delle disposizioni la cui corretta applicazione viene invocata dal ricorrente non corrisponde agli approdi della c.d. giurisprudenza consolidata;

c) con riguardo alla previsione contenuta nell'art. 113, secondo comma, Cost. la potenziale inibizione alla tutela giudiziale in materia di appalti pubblici, provocata dal rischio di subire una condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria, conduce a limitare la tutela dinanzi al giudice amministrativo in caso di controversie nei confronti di una Pubblica amministrazione nel settore degli appalti pubblici;

4) si aggiunga peraltro che la c.d. giurisprudenza consolidata non può iscriversi tra le fonti del diritto e quindi appare inverosimile che, stante il principio di legalità che informa la disciplina generale della irrogazione delle sanzioni pecuniarie, la non conformità del contenuto del ricorso agli orientamenti giurisprudenziali che possono dirsi consolidati e la conseguente ragione della soccombenza della parte ricorrente ricollegabile all'aver disatteso l'orientamento che risulta essere preferito nelle decisioni delle Corti amministrative, possa costituire il presupposto di legge per infliggere una sanzione pecuniaria, con evidente violazione del principio recato dall'art. 23 Cost.;

5) va in proposito tenuto anche conto della circostanza che l'espressione "giurisprudenza consolidata" non coincide con una nozione di fonte giuridica certa e dai contorni definiti, manifestandosi di ardua individuazione la fissazione di una soglia di consolidamento dell'interpretazione giurisprudenziale, naturalmente condizionata dall'evoluzione del comune sentire rispetto agli interessi pubblici tutelati dalla norma oggetto di interpretazione e, in ogni caso, costantemente permeabile ai flussi dottrinali idonei a provocare repentini mutamenti di valutazione circa la portata e l'attuazione della singola disposizione normativa oggetto di interpretazione;

6) quanto sopra conduce a ritenere che la disposizione di cui all'art. 246-bis del Codice dei contratti pubblici influisce, disattendendolo, in ordine al principio di imparzialità e correttezza che deve informare sempre l'azione della Pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 97 Cost.;

7) tutto quanto si è fin qui rilevato ed ogni censura della disposizione in esame per contrasto con i principi costituzionali espressi negli articoli della Carta costituzionale analiticamente richiamati non si manifesta esclusivamente qualora la parte soccombente sia quella ricorrente, ma anche quando tale esito processuale si riferisce all'Amministrazione. In questo caso, come è avvenuto con riguardo alla questione che ha condotto alla controversia qui in esame, la norma in questa sede censurata per illegittimità costituzionale colpisce l'Amministrazione procedente che non abbia tenuto in attenta considerazione — ma ciò solo nel mondo degli appalti pubblici -l'orientamento giurisprudenziale c.d. consolidato delle Corti amministrative prima di adottare il provvedimento che è poi viene fatto oggetto di gravame favorevolmente definito per la parte ricorrente. La disposizione di cui all'art. 246-bis del Codice dei contratti pubblici, che non è l'unica nonna dell'ordinamento nazionale attraverso la quale è punibile il comportamento illegittimo posto in essere da un soggetto aggiudicatore con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria posto che una siffatta disposizione è contenuta nell'art. 123 c.p.a., a differenza di quest'ultima non reca nessuna cautela processuale in favore del potenziale soggetto trasgressore. Infatti, mentre l'art. 123 c.p.a., nel recare la disciplina per la irrogazione delle sanzioni alternative da infliggere quando la dichiarazione di inefficacia del contratto non può essere disposta dal giudice amministrativo, stabilisce espressamente che quest'ultimo "applica le sanzioni assicurando il rispetto del principio del contraddittorio e ne determina la misura in modo che siano effettive, dissuasive, proporzionate al valore del contratto, alla gravità della condotta della stazione appaltante e all'opera svolta dalla stazione appaltante per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione", la disposizione del Codice dei contratti pubblici qui censurata non reca alcuna previsione che consenta alla parte soccombente (anche nel caso in cui si tratti dell'Amministrazione resistente) di poter controdurre e tutelare la propria posizione rispetto alla contestazione da parte del giudice amministrativo dell'affiorare dei presupposti processuali che possono condurre alla condanna al pagamento della sanzione pecuniaria nella misura regolamentata dallo stesso art. 246-bis più volte citato;



P.Q.M.

Pronunciando in via definitiva sul ricorso in epigrafe,

- 1) lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato;
- 2) dichiara inefficace il contratto stipulato tra il Comune di Contigliano e la A.S.M. Rieti S.p.a. relativamente all'affidamento intervenuto in data 1° luglio 2011 del servizio meglio indicato in motivazione e, per l'effetto, dispone la prosecuzione del servizio stesso a cura della Tecnoservizi S.r.l.;
- 3) condanna il Comune di Contigliano, in persona del Sindaco pro tempore al risarcimento del danno per equivalente, nella misura indicata in motivazione, in favore della Tecnoservizi S.r.l.;
- 4) condanna il Comune di Contigliano, in persona del Sindaco pro tempore a rifondere le spese di giudizio in favore della Tecnoservizi S.r.l., in persona del rappresentante legale pro tempore, che liquida nella misura complessiva di € 1.500,00 (euro millecinquecento/00), oltre accessori come per legge ed al rimborso del contributo unificato versato;
- 5) condanna il Comune di Contigliano, in persona del Sindaco pro tempore a rifondere le ulteriori spese di giudizio, ai sensi dell'art. 26, comma 2, c.p.a. in favore della Tecnoservizi S.r.l., in persona del rappresentante legale pro tempore, che liquida nella misura complessiva di € 1.500,00 (euro millecinquecento/00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'intero art. 246-bis del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 97, 103, 11 e 113 della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso con esclusivo riferimento all'applicazione della disposizione contenuta nel citato art. 246-bis.

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

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio del giorno 26 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati.

Il Presidente: TOSTI

Il Consigliere estensore: TOSCHEI

12C0314

N. 183

Ordinanza del 19 settembre 2011 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Filice Franco ed altri contro Ministero dell'economia e delle finanze ed altri

Impiego pubblico - Selezione interna per la progressione al ruolo di ispettori della Guardia di finanza - Estensione al personale appartenente al ruolo degli appuntati e finanziari - Contrasto con la previsione di cui all'art. 3, comma 3, lett. b), della legge di delega 6 marzo 1992, n. 216, che consente la partecipazione alla selezione stessa, nel limite del 30% dei posti disponibili al solo personale appartenente al ruolo, grado o qualifica immediatamente sottostante - Eccesso di delega - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, art. 35.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione all'art. 3, comma 3, lett. b), della legge 6 marzo 1992, n. 216) e 97.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2603 del 2009, proposto da: Filice Franco, Bozzo Corrado, D'Amico Antonio, De Fano Michele, De Tommaso Giuseppe, Dinoi Daniele, Fatiga Francesco, Fiscardi Francesco, Gorgoretti Luigi, Liguori Ciro, Martini Marco, Ratti Davide, Raucci Gaetano, RUSSO Genaro, Tolu Alessandro e Vitaliano Giulio, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Salvatore Coronas ed Umberto Coronas ed elettivamente domiciliati presso lo studio dei suindicati difensori in Roma, Via Giuseppe Ferrari, n. 4;

Contro:

Ministero dell'economia e delle finanze-Comando Generale della Guardia di Finanza, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domicilia per legge in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Nei confronti di Ceriello Vincenzo, Robertone Giuseppe e Vitale Marco, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento:

di tutti gli atti del concorso, per titoli ed esami, per l'ammissione di n. 74 allievi marescialli al 9° corso presso la Scuola ispettori e sovrintendenti della Guardia di finanza riservato agli appartenenti al Corpo, nella parte in cui 33 dei 62 posti messi a concorso per il contingente ordinario, poi divenuti 65, sono stati assegnati a personale del ruolo appuntati e finanziari;

e quindi, *in parte qua*: 1) della determinazione n. 45912 dell'11 febbraio 2008, con la quale il Comandante generale della Guardia di finanza, nell'indire il suddetto concorso, ha previsto che 20 dei 62 posti messi a concorso per il contingente ordinario fossero riservati a personale del ruolo appuntati e finanziari, con possibilità di ulteriore incremento in caso di mancata copertura dei posti ad altri riservati; 2) di tutti gli atti intermedi della procedura selettiva; 3) della determinazione n. 329792 dell'8 ottobre 2008, con la quale il Comandante generale della Guardia di finanza ha approvato le graduatorie finali di merito dei candidati risultati idonei al concorso per il contingente ordinario, dichiarando vincitori per il contingente ordinario dal n. 1 al n. 32 incluso della graduatoria, per i posti riservati ai brigadieri e vicebrigadieri e dal n. 1 al n. 33 incluso della graduatoria, per i posti riservati al ruolo appuntati e finanziari; 4) delle graduatorie finali di merito dei candidati risultati idonei al concorso e dell'elenco dei candidati idonei vincitori per il contingente ordinario; 5) della nota prot. n. 0408699/08 del 9 dicembre 2008 del Comando generale della Guardia di finanza-I Reparto-Ufficio reclutamento e addestramento; 6) dei provvedimenti conseguenti all'approvazione dell'elenco dei vincitori; 7) di ogni ulteriore atto a quelli di cui sopra comunque anteriore o conseguente, collegato o connesso.

Visto il ricorso principale con i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata e i documenti prodotti;

Esaminate le ulteriori memorie con i documenti prodotti;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2011 il dott. Stefano Toschei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. — Con il ricorso meglio indicato in epigrafe i ricorrenti, tutti brigadieri e vicebrigadieri del Corpo della Guardia di finanza, sul presupposto di aver presentato domanda per la partecipazione al concorso, per titoli ed esami, per l'ammissione di n. 74 allievi marescialli al 9° corso presso la Scuola ispettori e sovrintendenti della Guardia di finanza riservato agli appartenenti al Corpo, bandito con determinazione n. 45912 dell'11 febbraio 2008 del Comandante generale della Guardia di finanza, lamentano di essere stati collocati all'esito della selezione, nell'ambito della categoria brigadieri e vicebrigadieri, fra gli idonei non vincitori.

Riferiscono i ricorrenti di avere appreso che la loro non utile (ai fini dell'ammissione al corso e, quindi, per la progressione in carriera) collocazione nella graduatoria finale trova ragione, oltre all'effetto dei punteggi attribuiti alle prove dagli stessi sostenute, nella previsione di cui all'art. 1 del bando di concorso che, in particolare e per quanto qui di interesse:

a) limitava a 62 i posti destinati al contingente ordinario del Corpo (12 erano dedicati al contingente di mare) e stabiliva che 21 di questi erano riservati ai brigadieri capo, 21 ai brigadieri e vicebrigadieri e 20 al personale di ruolo appuntati e finanziari;

b) prevedeva che, ai sensi dell'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 1995 n. 199, i posti non coperti, dopo la compensazione alla stessa percentuale tra le categorie dei brigadieri capo, dei brigadieri e vice brigadieri e degli appuntati e finanziari, e nell'ordine medesimo, sarebbero stati devoluti in aumento a quelli previsti per il concorso di cui al comma 1, lettera a), del succitato articolo;



c) inoltre dieci dei 62 posti a concorso erano riservati ai candidati in possesso dell'attestato di bilinguismo, previsto dall'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, e successive modificazioni, di cui n. 4 ai brigadieri capo, n. 3 ai brigadieri e vicebrigadieri, n. 3 agli appartenenti al ruolo appuntati e finanziari;

d) qualora ancora i posti riservati non fossero stati coperti per mancanza di candidati idonei, gli stessi sarebbero stati devoluti agli altri candidati iscritti nella graduatoria della categoria di appartenenza, nell'ordine del punteggio conseguito;

e) nel caso, infine, di mancanza di candidati idonei in soprannumero, i posti sarebbero stati conferiti secondo le modalità di cui al comma 3 del bando, previste per il contingente di mare, vale a dire 4 posti riservati ai brigadieri capo, 4 ai brigadieri e vicebrigadieri e 4 agli appartenenti al ruolo appuntati e finanziari.

Nella sostanza i ricorrenti si dolgono del fatto che non si sono potuti collocare in posizione utile a causa della illegittima riserva di posti dedicata ai concorrenti appartenenti al ruolo degli appuntati e finanziari, anche per effetto dei vari meccanismi di incremento dei posti in favore di questi ultimi per come stabilito dal bando.

Specificano ancora i ricorrenti (*cf.* pag. 5 del ricorso introduttivo) che nel concreto, all'esito delle prove di esame, si è sviluppata la seguente vicenda:

A) nessun brigadiere capo si è collocato tra gli idonei sia per il contingente di mare (rispetto al quale il bando dedicava 4 posti) sia per il contingente ordinario (21 posti);

B) 1 degli altri 8 posti messi a concorso per il contingente di mare non è stato coperto, consentendosi quindi un incremento del totale dei posti a disposizione per il contingente ordinario da 62 a 67 posti;

C) 2 soli candidati in possesso dell'attestato di bilinguismo si sono collocati tra gli idonei, circostanza questa che ha fatto ridurre (da 67) a 65 i posti a disposizione per il contingente ordinario;

D) nella distribuzione dei 65 posti, nella graduatoria finale 32 sono stati coperti da concorrenti appartenenti alla categoria brigadieri e vicebrigadieri e ben 33 ad appartenenti al ruolo appuntati e finanziari.

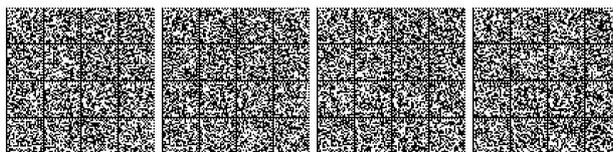
Posto che i ricorrenti sono tutti brigadieri e vicebrigadieri che si sono collocati nella graduatoria finale della categoria di riferimento tra il 33° ed il 61° posto, appare evidente la lesione prodotta alla loro posizione soggettiva dalla illegittima previsione del bando che ha, ingiustificatamente, favorito le modalità di collocamento nella graduatoria finale dei concorrenti appartenenti alla categoria degli appuntati e finanziari permettendo, nella sostanza, un ingiustificato favor per una progressione di carriera per saltum, ipotesi da sempre ritenuta violativa del principio del pubblico concorso (anche) per la progressione di carriera (soprattutto se realizzata attraverso selezioni interne) che discende dall'art. 97 cost.

Essi peraltro, nel chiedere il giudiziale annullamento *in parte qua* delle disposizioni del bando e di tutti gli atti della procedura svolta, ivi compresa la graduatoria finale, attraverso le deduzioni raccolte in un unico e complesso motivo di gravame, sottolineano che la previsione del bando contestata non si pone in linea con la previsione contenuta nell'art. 3, comma 3 lett. b), della legge 6 marzo 1992 n. 216 che nel delegare al governo il compito di emanare decreti legislativi di riordino delle carriere e dei trattamenti economici del personale delle Forze di polizia, ad ordinamento civile e militare e di quello delle Forze armate, aveva tra l'altro stabilito che l'accesso ai ruoli, gradi e qualifiche superiori fosse riservato fino al 30% dei posti disponibili, mediante concorso interno, al personale appartenente al ruolo, grado o qualifica immediatamente sottostante in possesso di determinate anzianità di servizio, anche se privo del prescritto titolo di studio".

In disparte, dunque, la illegittimità della disposizione del bando di concorso qui in esame, qualora la stessa fosse considerata in linea con la previsione di cui all'art. 35 del decreto legislativo n. 199 del 1995, sarebbe quest'ultima norma a dover essere contestata di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 76 cost., in riferimento alla previsione della legge di delega.

Peraltro tale contrasto costituzionale si riscontra anche nella evoluzione normativa dell'art. 35 del decreto legislativo citato, per effetto degli interventi di cui alla legge 31 marzo 2000 n. 78 e dell'art. 5 del decreto legislativo 28 febbraio 2001 n. 67 che, pur intervenendo in materia, hanno finito per confermare, anche nella nuova nomenclatura delle categorie stabilita dalle norme di riordino, il sostanziale favor nella riserva dei posti ad appannaggio della categoria degli appuntati e finanziari, che non è quella "immediatamente inferiore" rispetto a quella degli "ispettori" (nella quale si inserisce il grado di maresciallo), essendolo invece quella dei "sovrintendenti" nella quale si iscrivono i gradi di brigadiere e vicebrigadiere.

2. — Si è costituita in giudizio l'Amministrazione intimata contestando analiticamente le avverse prospettazioni e chiedendo, sul presupposto della legittimità del provvedimento impugnato e del corretto comportamento assunto dagli Uffici nella specie, tenuto conto anche della perfetta compatibilità costituzionale delle disposizioni normative che il bando ripropone, la reiezione del gravame.



Trattenuta riservata la decisione alla Camera di consiglio del 13 aprile 2011, la riserva è stata sciolta nella Camera di consiglio del 22 giugno 2011.

3. — Si contesta, in via preliminare, la legittimità costituzionale del disposto di cui all'art. 35, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 1995 n. 199, con riferimento all'art. 3, comma 3 lett. *b*), della legge 6 marzo 1992 n. 216, per violazione dell'art. 76 cost., questione rilevante nell'ambito del presente (contenzioso atteso che il bando impugnato e la graduatoria finale sono stati adottati tenendo conto delle indicazioni contenute nel citato art. 35. I ricorrenti pertanto, come ha rammentato anche la difesa erariale (ved. pagg. 1 e 2 della memoria depositata), contestano la legittimità costituzionale della norma contenuta nel suindicato art. 35, anche nella formulazione esitata dall'intervento sostitutivo dell'art. 5 del decreto legislativo 28 febbraio 2001 n. 67, per violazione dell'art. 76 cost., nella parte in cui non riserva una preferenza per l'accesso al ruolo degli "ispettori" (nella quale si inserisce il grado di maresciallo) in favore dei concorrenti appartenenti al ruolo "immediatamente inferiore", cioè a quello dei "sovrintendenti" nella quale si iscrivono i gradi di brigadiere e vicebrigadiere, favorendo al contrario ed in contrasto con il disposto della legge delega di riferimento (inizialmente la legge n. 216 del 1992 e successivamente la legge n. 78 del 2000, conforme nel contenuto alla precedente) i concorrenti appartenenti al ruolo, "non immediatamente sottostante rispetto a quello degli ispettori, degli appuntati e finanziari".

4. — Riscontrata la rilevanza della questione nel presente giudizio, vanno ora esaminate le norme sopra richiamate al fine di verificare la fondatezza o meno della questione di legittimità costituzionale suggerita dai ricorrenti.

L'art. 35 del decreto legislativo n. 199 del 1995, nella versione che esita dalla modifica integrativa di cui all'art. 5, comma 4, del decreto legislativo n. 67 del 2001, nello stabilire la disciplina per il passaggio al ruolo di ispettore, prevede che: «1. I marescialli della Guardia di finanza sono tratti, annualmente, con le modalità indicate nei successivi articoli, nei limiti delle seguenti percentuali dei posti complessivamente messi a concorso e, comunque, avuto riguardo alla capacità ricettiva dei reparti di istruzione di base e di formazione:

a) per il 70%, attraverso un concorso pubblico per titoli ed esami, aperto a tutti i cittadini in possesso dei requisiti previsti nel successivo art. 36, comma 1, previo superamento del corso di cui all'art. 44 del presente decreto;

b) per il rimanente 30%, attraverso un concorso interno per titoli ed esami riservato:

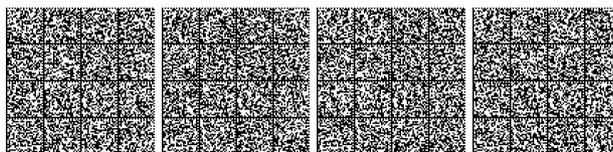
1) per 1/3 ai brigadieri capo;

2) per 1/3 ai brigadieri e ai vice brigadieri;

3) per 1/3 al personale del ruolo «appuntati e finanziari», in possesso dei requisiti previsti nel successivo articolo 36, comma 5, previo superamento del corso di qualificazione, di durata non inferiore a sei mesi, previsto dall'articolo 46.

2. I posti eventualmente rimasti scoperti per l'ammissione al concorso di cui al comma 1, lettera *b*), dopo la compensazione alla stessa percentuale tra le categorie di cui ai numeri 1), 2), 3) della medesima lettera *a*) e nell'ordine medesimo, sono devoluti in favore delle procedure concorsuali di cui al comma 1, lettera *a*). Il medesimo meccanismo opera nel caso in cui rimangono scoperti per l'ammissione al corso di cui al comma 1, lettera *a*)". La disposizione di cui sopra, come è noto e come si è già specificato più indietro, costituisce l'attuazione governativa della delega attribuita dall'art. 3 della legge n. 216 del 1995, che al comma 3, nella versione che esita dall'intervento integrativo della legge n. 78 del 2000, così fissa i criteri di attuazione della delega: "i decreti legislativi potranno prevedere che la sostanziale equiordinazione dei compiti e dei connessi trattamenti economici sia conseguita attraverso la revisione di ruoli, gradi e qualifiche e, ove occorra, anche mediante la soppressione di qualifiche o gradi, ovvero mediante l'istituzione di nuovi ruoli, qualifiche o gradi con determinazione delle relative dotazioni organiche, ferme restando le dotazioni organiche complessive previste alla data di entrata in vigore della presente legge per ciascuna Forza di polizia e Forza armata. Allo stesso fine i decreti legislativi potranno prevedere che: *a*) per l'accesso a determinati ruoli, gradi e qualifiche, ovvero per l'attribuzione di specifiche funzioni sia stabilito il superamento di un concorso pubblico, per esami, al quale sono ammessi a partecipare candidati in possesso di titolo di studio di scuola media di secondo grado; *b*) l'accesso a ruoli, gradi e qualifiche superiori sia riservato, fino al limite massimo del 30 per cento dei posti disponibili e mediante concorso interno, per titoli ed esami, al personale appartenente al ruolo, grado o qualifica immediatamente sottostante in possesso di determinate anzianità di servizio, anche se privo del prescritto titolo di studio. Il limite predetto può essere diversamente definito per il solo accesso dai ruoli degli assistenti e degli agenti ed equiparati a quello immediatamente superiore. Con i medesimi decreti legislativi saranno altresì previste le occorrenti disposizioni transitorie".

I ricorrenti sostengono, in particolare, che la previsione normativa contenuta nel surriprodotto comma 3 dell'art. 3 della legge di delega n. 216 del 1995, che al comma 3 lett. *b*), nella parte in cui stabilisce che "l'accesso a ruoli, gradi e qualifiche superiori sia riservato, fino al limite massimo del 30 per cento dei posti disponibili e mediante concorso interno, per titoli ed esami, al personale appartenente al ruolo, grado o qualifica immediatamente sottostante" sia stata disattesa dal decreto legislativo delegato che ha consentito agli appartenenti al ruolo appuntati e finanziari di partecipare alla selezione interna per la progressione in carriera al ruolo degli ispettori nella misura di 1/3 dei posti disponibili e



messi a concorso, pur non potendosi considerare costoro nel ruolo immediatamente sottostante a quello degli ispettori (come vorrebbe la norma della legge di delega, secondo la lettura della stessa lueggiata dai ricorrenti), collocandosi in via intermedia tra i due/ ruoli (ispettori da un lato e appuntati e finanziari dall'altro) quello dei brigadieri e dei vice-brigadieri al quale appartengono i ricorrenti.

5. — Appare evidente per un verso il vulnus subito dai ricorrenti che, per effetto della previsione contenuta nel decreto legislativo delegato e riprodotta nel bando, vedono competere, nella selezione interna non solo per la ripartizione dei posti messi a concorso, ma anche per il meccanismo della ripartizione dei posti non coperti da vincitori appartenenti ad una delle due categorie tra brigadieri e vicebrigadieri (come è avvenuto nel caso in esame), i concorrenti appartenenti al ruolo non immediatamente sottostante rispetto a quello degli ispettori.

La suddivisione dei ruoli con riferimento al Corpo della Guardia di finanza, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199 del 1995 ed indicata dall'art. 1, è la seguente:

- a) ruolo «ispettori»;
- b) ruolo «sovrintendenti»;
- c) ruolo «appuntati e finanziari».

In particolare, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 199 del 1995, «Il ruolo «sovrintendenti» è articolato nei seguenti tre gradi gerarchici:

- a) brigadiere capo;
- b) brigadiere;
- c) vice brigadiere».

Infine, ai sensi del successivo art. 32 del decreto legislativo n. 199 del 1995, «1. Il ruolo «ispettori» è articolato nei seguenti quattro gradi gerarchici:

- a) maresciallo aiutante;
- b) maresciallo capo;
- c) maresciallo ordinario;
- d) maresciallo».

Orbene, appare evidente da quanto sopra, che l'art. 35 del decreto legislativo n. 199 del 1995, nella versione che esita dalla modifica integrativa di cui all'art. 5, comma 4, del decreto legislativo n. 67 del 2001, nello stabilire la disciplina per il passaggio al ruolo di ispettore del corpo della Guardia di finanza abbia disatteso la previsione contenuta nell'art. 3, comma 3 lett. b), della legge di delega n. 216 del 1995, nella parte in cui stabilisce che «l'accesso a ruoli, gradi e qualifiche superiori sia riservato, fino al limite massimo del 30 per cento dei posti disponibili e mediante concorso interno, per titoli ed esami, al personale appartenente al ruolo, grado o qualifica immediatamente sottostante», introducendo un meccanismo, estraneo alla previsione recata dalla legge di delega, che consente agli appartenenti al ruolo appuntati e finanziari di partecipare — per saltum - alla selezione interna per la progressione in carriera al ruolo degli ispettori nella misura di 1/3 dei posti disponibili e messi a concorso, non potendosi considerare costoro come appartenenti al ruolo immediatamente sottostante rispetto a quello degli ispettori, elemento indicato dalla legge di delega quale circostanza condizionante la possibilità della progressione in carriera, per gli appartenenti al Corpo con selezione interna nel limite massimo del 30% dei posti disponibili.

In altri termini, ciò che stride fortemente, nel rapporto tra la disposizione surriprodotta contenuta nel decreto legislativo delegato rispetto alla disposizione di riferimento recata dalla legge delega, è il non consentito superamento del criterio che il legislatore delegante aveva fissato onde escludere la possibilità che fosse possibile, attraverso il meccanismo dei concorsi interni, la progressione per saltum, consentendola, semmai e per come è logico, attraverso la partecipazione dell'appartenente al Corpo, ma non iscritto nel ruolo immediatamente sottostante rispetto a quello di ispettore, all'ulteriore e più generale meccanismo di arruolamento costituito dal concorso pubblico. Tale scelta, per nulla irragionevole, effettuata dal legislatore delegante, appare peraltro conforme ai principi più volte espressi dalla consolidata giurisprudenza costituzionale secondo la quale il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta «l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso» (cfr. per tutte, la sentenza 4 gennaio 1999 n. 1 e 30 ottobre 1997 n. 320), in quanto proprio questo metodo offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci.

Il pubblico concorso è altresì un meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell'amministrazione, il quale può dirsi pienamente rispettato qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a partecipare possono considerarsi non irragionevoli solo in presenza di particolari situazioni, che possano giustificarle per una migliore garanzia del buon andamento dell'amministrazione (cfr. ancora Corte cost. 16 maggio 2002 n. 194).



Nella specie nessun elemento contenuto nella disposizione di delega, neppure di carattere lessicale, deponeva affinché il legislatore delegato si potesse spingere fino ad estendere a categorie non immediatamente sottostanti rispetto a quella degli ispettori il beneficio della partecipazione alla selezione interna per la progressione in carriera verso il ruolo degli ispettori, limitando tale facoltà ai soli appartenenti al ruolo dei brigadieri e vicebrigadieri. Alla luce delle considerazioni che precedono va sospesa ogni decisione sul giudizio in esame, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 35 del decreto legislativo 12 maggio 1995 n. 199, nella parte in cui disattende la previsione recata dall'art. 3, comma 3 lett. b), della legge di delega 6 marzo 1992 n. 216, che consente la partecipazione alla selezione interna per la progressione al ruolo ispettori del Corpo della Guardia di finanza, nel limite del 30% dei posti disponibili, al ruolo personale appartenente al ruolo, grado o qualifica immediatamente sottostante, estendendola invece anche al personale appartenente al ruolo degli appuntati e finanzieri, in riferimento agli artt. 76 e 97 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Così deciso in Roma nelle Camere di consiglio del 13 aprile 2011 e del 22 giugno 2011.

Il Presidente: TOSTI

Il Consigliere estensore: TOSCHEI

12C0315

N. 184

Ordinanza del 10 maggio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Abbonato Rosa ed altri contro Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Istituto nazionale di statistica

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - Previsione che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento ordinariamente spettante fino all'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - 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 deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- 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, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - Trattamento economico - Previsione che i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato, non si applicano gli anni 2011, 2012 e 2013 e non danno luogo a successivi recuperi - Previsione, per le categorie di personale che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della retribuzione delle classi e degli scatti - Previsione per il personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 che le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni ai fini esclusivamente giuridici - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Interventi in materia previdenziale - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Previsione della corresponsione del trattamento di fine rapporto (comunque denominato): a) in unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 150.000 euro - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Dipendenti pubblici - Previsione, sulle anzianità contributive maturate a decorrenza dal 1° gennaio 2011, che il computo dei trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole dell'art. 2120 c.c., con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4778 del 2011, integrato con motivi aggiunti, proposto da Abbonato Rosa, Acciari Esimio Umberto, Acri Vincenzo, Alfano Federica, Amato Saverio, Ambrosio Valeria, Anselmi Rita, Armagno Francesco, Baldari Maria, Baldassarre Lucrezia, Baldi Mariano, Balzano Renato, Barbadoro Alceo, Bartolini Antonio, Bellini Maria, Bernabei Francesco, Boffula Maria, Bonadio Giuseppe, Bonvicini Francesco, Brienza Massimo, Bronzetti Marcello, Bugiaretti Alessandro, Calestani Paola, Cangiano Raffaele, Capponi Margherita, Carbone Claudia, Casella Roberto, Catanzariti Caterina, Catta Giuseppe, Cavallaro Rosa, Cervo Gennaro, Chiavaro Marco, Cioffi Massimo, Coleti Patrizia, Compagnone Mauro, Contaldo Alfonso, Crisolini Malatesta Patrizia, Cuoccio Nicoletta, Cuomo Antonio, Daino Giuseppe, Dainotti Giuseppe, Dainotti Francesco, De Angelis Saverina, De Luca Mauro, De Luca Carmine Tommaso, De Martino Roberto, De Rosa Luisa, Del Grosso Sergio, Dell'Anno Pasquale, Di Buono Giuseppe, Di Clemente Roberta, Di Fraia Laura, Digilio Giuliana, Drago Francesco, Esposito Claudio, Esposito Daniela, Fabiani Sandro, Ferace Giovanni Maria, Ferola Fabio, Ferraiuolo Giancarlo, Filacchione Leandra, Fiori Mauro, Flaviano Federico, Forenza Sonja, Fraioli Valeria, Galassi Paolo Luigi, Galiero Salvatore, Galiotta Renato, Gianassi Gianni, Giannini Graziano, Gunnella Massimo, Iannelli Marco, Infantino Angelo, Inverso Anna, Iuliano Pasqualina, La Farina Angelo, La Franca Giacomo, La Medica Ferdinando, La Monica Filomena, Lasco Michele, Lefosse Mirella, Lenzi Alessandra, Liccardo Felice, Magnanini Vittorio, Mancone Rocco, Mandarano Annarita, Maoloni Silvio, Mariani Francesca, Marotta Luigi, Masino Antonia, Mastroianni Vito, Mastrovita Sara, Mazarella Giovanni, Milan Aldo Enrico, Montanari Sandro, Nouglian Silvana, Novello Arianna, Pacifico Enrico, Palmentieri Stefano Maria, Panarese Antonio, Panetta Roberto, Perlingieri Stefania, Perri Bruna, Perrucci Teresa, Petrone Giuseppina, Pinelli Anna, Pino Alessandro, Pischetta Antonio, Pizzolo Alberto, Polcaro Antonietta, Polizzi Maria Adelaide, Pomella Lucia, Pompili Roberto, Pontellini Claudio, Ponziani Ernesto, Ragazzoni Nella, Ragucci Gennaro, Resta Antonio, Ricca Angelo, Ricchiuti Marco, Ridolfi Paola, Rivelli Federica, Rivelli Barbara, Robertazzi Riccardo, Romanelli Cristina, Romano Gaetano, Rosiello Pompeo, Rossini Ciro, Russo Linda, Sabella Angela, Salandri Luca, Santucci Alfredo, Sbardella Luca, Scavone Benedetto, Sciacchitano Francesco, Sciarpetti Carla, Severo Giuseppe, Sibilla Raffaella, Siciliano Antonio, Smurro Francesco, Solombrino Pellegrino, Spadaro Luigia, Tagiullo Mario Tagliarferri Bruno, Tarallo Andreina, Tempestini Francesca, Tesoro Francesco, Tilli Paolo, Tirone Luciana, Trotta Gerardo, Veneziano Antonella, Viceconti Nicola, Vici Stefania, Villorosi Cypraea, Votano Giulio, Vuosi Alberto, Zambuco Maddalena, Zotta Domenico, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Aristide Police e Giovanni Moscarini, con i quali sono elettivamente domiciliati in Roma, via Sesto Rufo n. 23;

Contro l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Istituto Nazionale di Statistica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale sono per legge domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per l'annullamento:

quanto al ricorso introduttivo, della delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 114/11/CONS del 2 marzo 2011, pubblicata il 23 marzo 2011, con la quale sono state individuate le modalità di attuazione delle disposizioni previste dal decreto-legge 1° maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché di ogni altro atto presupposto, ivi compresi: a) il Parere del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in data 11 gennaio 2011, reso su apposita richiesta dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato



prot. n. 0068665 del 17 dicembre 2010 in merito all'applicabilità delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 78/2010; b) ove occorra ed *in parte qua*, l'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196; c) i singoli provvedimenti individuali adottati in esecuzione della predetta delibera n. 114/11/CONS nei confronti dei singoli ricorrenti;

quanto al primo ricorso per motivi aggiunti, del nuovo elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e pubblicato sulla *G.U.*, serie generale, n. 228 del 30 settembre 2011;

quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti, della delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 498/11/CONS del 13 settembre 2011, pubblicata in data 11 novembre 2011, con la quale, in attuazione dell'art. 12, commi 7, 8, 9 e 10 del decreto-legge n. 78/2010 e dell'art. 7 della suddetta delibera n. 114/11/CONS del 2 marzo 2011, è stata ridefinita la disciplina della I.F.R del personale dell'Autorità;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e dell'Istituto Nazionale di Statistica;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2012 il dott. Carlo Polidori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che la parte ricorrente con il ricorso introduttivo in punto di fatto premette che il Governo con il decreto-legge n. 78/2010, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», ha adottato, tra l'altro, un complesso di disposizioni finalizzate al contenimento della spesa in materia di impiego pubblico e che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni del tutto inopinatamente, attesa l'irrelevanza delle disposizioni adottate con il citato decreto-legge rispetto alla posizione dell'Autorità medesima, ha provveduto con la impugnata delibera n. 114/11/CONS a dare attuazione ad alcune di tali disposizioni, tra le quali: a) l'art. 6, comma 12, con il quale sono state soppresse le diarie per le missioni all'estero; b) l'art. 9, comma 1, con il quale viene fatto divieto, per il successivo triennio, di incrementare il trattamento economico dei dipendenti pubblici rispetto a quello ordinariamente spettante nel 2010; c) l'art. 9, comma 2, con il quale viene prevista la riduzione dei trattamenti economici dei dipendenti superiori a novantamila ed a centocinquantamila euro; d) l'art. 9, comma 21, con il quale viene disposto il blocco delle progressioni economiche per il triennio 2011-2013; e) l'art. 12, comma 7, con il quale viene previsto il pagamento dilazionato del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente; f) l'art. 12, comma 10, che prevede l'inclusione di tutto il personale dipendente nel regime del trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 cod. civ.;

Considerato che con il ricorso introduttivo dei provvedimenti impugnati viene chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

1) *Violazione e falsa applicazione delle Direttive n. 2002/19/CE, n. 2002/20/CE e n. 2002/21/CE del 7 marzo 2002, nonché della Direttiva n. 2009/140/CE del 25 novembre 2009. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, commi 2, 5, 27, 28, 38, lett. b), e 40 della legge 14 novembre 1995, n. 481, dell'art. 1, commi 1 e 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249 e dell'art. 1, commi 65 e 66 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Violazione e falsa applicazione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.*

I ricorrenti — dopo aver analizzato la posizione occupata nell'ordinamento dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito denominata «AGCOM»), nonché la specifica disciplina relativa al trattamento giuridico ed economico ed alle carriere del suo personale, al fine di evidenziare la piena autonomia ed indipendenza organizzativa e finanziaria dell'Ente, assicurata dall'ordinamento comunitario, dalla legge istitutiva dell'Ente medesimo, nonché dalle altre norme dell'ordinamento nazionale — affermano che esiste una stretta connessione tra le funzioni tipiche dell'AGCOM ed il meccanismo di finanziamento della stessa Autorità, prevalentemente basato su contributi posti a carico dei soggetti privati operanti nel settore delle comunicazioni. Pertanto, secondo la prospettazione dei ricorrenti, essi possono essere gravati di oneri economici solo nella misura necessaria per coprire i costi derivanti dall'attività svolta dall'AGCOM e, quindi, in presenza di una contrazione delle spese di esercizio dell'Autorità derivante dall'applicazione delle disposizioni del decreto-legge n. 78/2010 in materia di contenimento del costo del lavoro, «una corretta applicazione dei principi comunitari imporrebbe una corrispondente riduzione dei contributi richiesti agli operatori privati...

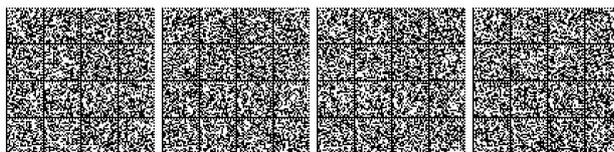
In caso contrario, e cioè in base allo scenario delineato dalla delibera impugnata, la contrazione dei costi di funzionamento dell'AGCOM non accompagnata da alcuna revisione della contribuzione privata implica un'imposizione a



carico degli operatori di oneri incongrui e sproporzionati, la quale finirebbe per dare luogo ad una vera e propria nuova tassazione, mascherata, indiretta e distorta, in assenza della necessaria immediata copertura legislativa, in un ambito in cui l'azione del Legislatore interno in tal senso risulta, strettamente vietata dal diritto dell'Unione». Deve, quindi, conclusivamente ritenersi che «l'automatica applicazione all'AGCOM delle previste misure di riduzione dei costi andrebbe ad incidere solo in minima parte su importi gravanti sulle casse pubbliche, colpendo per converso in misura pressoché esclusiva i versamenti degli operatori economici, attesa l'attuale ripartizione delle voci di finanziamento dell'Autorità tra bilancio statale e contribuzione privata», con l'ulteriore conseguenza che l'impugnata delibera n. 114/11/CONS è illegittima perché non tiene conto della «estraneità della posizione dell'AGCOM alla sfera di applicazione delle disposizioni di cui al d.l. n. 78/2010, almeno per tutta la parte ... delle entrate finanziarie coincidente con gli oneri a carico del settore privato»;

II) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 28, della legge 14 novembre 1995, n. 481, dell'art. 1, comma 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249. Violazione e falsa applicazione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.*

I ricorrenti — dopo aver ribadito che il rapporto d'impiego del personale dell'AGCOM è regolato da una disciplina speciale che trova la propria fonte nell'art. 2, comma 28, della legge n. 481/1995 e nell'art. 1, comma 9, della legge n. 249/1997, i quali demandano alla stessa Autorità la regolamentazione di tale rapporto e parametrano il trattamento economico del personale dell'AGCOM a quello dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — sostengono che la delibera n. 114/11/CONS si è limitata a recepire acriticamente l'impugnato parere reso dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in merito all'applicabilità delle disposizioni del decreto-legge n. 78/2010, il quale sarebbe a sua volta illegittimo perché la Ragioneria non ha tenuto conto della specialità dell'AGCOM, ritenendo sufficiente, ai fini dell'applicazione del decreto-legge n. 78/2010, il dato formale della inclusione dell'Autorità stessa nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009 (di seguito denominato «elenco ISTAT»). Tuttavia, secondo i ricorrenti, pur essendo formalmente innegabile che l'AGCOM è una delle Autorità indipendenti ricomprese nell'elenco ISTAT, «non pare validamente revocabile in dubbio che, ogniqualvolta il decreto-legge in esame ha realmente inteso estendere la portata delle misure di contenimento anche alle Autorità indipendenti ricomprese nell'elenco, ha esplicitato tale volontà mediante l'impiego della diversa espressione «le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti». ... Per inciso, tale dizione è stata utilizzata in una serie di previsioni, contenute nell'articolo 6, finalizzate alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi (il comma 3 sulle indennità dei componenti degli organi; il comma 8 sulle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; il comma 9 sulle spese per sponsorizzazioni; il comma 12 sulle spese di missione; il comma 13 sulle spese per la formazione; il comma 14 sull'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi), ovverosia per disposizioni il cui ambito operativo si rivela estraneo all'autonomia riconosciuta dall'ordinamento alle Autorità in tema di trattamento del proprio personale. Da tale rilievo d'ordine ermeneutico (rispondente al noto canone interpretativo *ubi lex voluit, dixit*) deve necessariamente desumersi che il Legislatore ha ritenuto opportuno estendere alle Autorità indipendenti gli effetti delle sole norme contenenti misure compatibili con la sfera di autonomia alle stesse riservata dalle leggi istitutive a presidio della loro indipendenza, mentre non ha affatto imposto l'applicazione di quelle previsioni inerenti il rapporto d'impiego, allorché — come nel caso dell'AGCOM — sia configurabile una normativa speciale inconciliabile rispetto ad esse». Inoltre i ricorrenti contestano la tesi della Ragioneria sulla base seguenti considerazioni di carattere sistematico: a) l'art. 2, comma 28, della legge n. 481/1995, nell'affermare l'autonomia organizzativa dell'AGCOM in tema di ordinamento delle carriere e di trattamento giuridico-economico del personale, opera un espresso rinvio «ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato»; b) l'art. 11, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a sua volta collega «il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere» della stessa Autorità «ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Autorità»; c) l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 prevede per la Banca d'Italia un peculiare regime di contenimento delle spese, in virtù del quale «la Banca d'Italia tiene conto, nell'ambito del proprio ordinamento, dei principi di contenimento della spesa per il triennio 2011-2013 contenuti nel presente titolo», fermo restando che «a tal fine, qualora non si raggiunga un accordo con le organizzazioni sindacali sulle materie oggetto di contrattazione in tempo utile per dare attuazione ai suddetti principi, la Banca d'Italia provvede sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva eventuale sottoscrizione dell'accordo»; d) dal combinato disposto di tali articoli si evince, da un lato, che il trattamento del personale dell'AGCOM si pone, seppur mediamente, in stretta connessione con quello riservato ai dipendenti della Banca d'Italia e, dall'altro, che il Legislatore ha ritenuto di applicare non solo alla Banca d'Italia, ma anche all'AGCOM soltanto i principi generali in materia di riduzione dei costi,



destinati a trovare attuazione per il tramite dell'esercizio dell'autonomia organizzativa riservata dall'ordinamento alla medesima Autorità. In via subordinata, per il caso in cui si dovesse ritenere che lo speciale regime previsto per la Banca d'Italia dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 non si estenda al personale della altre Autorità, i ricorrenti denunciano la incostituzionalità dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del medesimo decreto-legge n. 78/2010 per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost.;

III) *Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 12, dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 per violazione degli articoli 3 e 97 e 117 Cost.*

I ricorrenti — dopo aver evidenziato che l'elenco ISTAT «è redatto unicamente sulla base di criteri statistici ed economici, senza alcuna analisi di carattere giuridico connessa alla natura e alle caratteristiche dei soggetti interessati» e che lo stesso Presidente dell'ISTAT, nell'ambito di un'audizione tenutasi in data 20 gennaio 2011 innanzi alla V Commissione della Camera dei Deputati ed alla V Commissione del Senato della Repubblica, «ha sollevato gravi dubbi in ordine alla circostanza che esso possa trovare impiego, da parte del legislatore, allo scopo di applicare una determinata normativa, giacché lo stesso si struttura sulla base di criteri statistici che cagionano una evidente inidoneità a tal fine ed implicano inevitabili disparità di trattamento del tutto irragionevoli» — denunciano la incostituzionalità dell'art. 6, comma 12, dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., se interpretati nel senso che gli stessi sono direttamente applicabili all'AGCOM per effetto della sua inclusione nel predetto elenco;

IV) *Violazione e falsa applicazione del regolamento del Consiglio n. 2223/96 del 25 giugno 1996 e conseguente illegittimità dell'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Eccesso di potere per irragionevolezza dell'azione amministrativa.*

In via subordinata rispetto al terzo motivo, i ricorrenti lamentano l'illegittimità dell'elenco ISTAT, nella parte in cui include l'AGCOM, evidenziando che nel caso dell'Autorità il finanziamento pubblico è quasi del tutto inesistente perché la stessa procede alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento ed all'esercizio della propria attività mediante contributi privati, gravando sul bilancio dello Stato nella misura dello 0,2%. Infatti il contributo Statale, che era già sceso a circa 2,4 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2009, ha visto un'ulteriore drastica riduzione nell'esercizio finanziario 2011, risultando pari ad appena 164.000,00 euro, mentre il versamento operato per il medesimo anno dagli operatori economici privati ammonta a circa 62,2 milioni di euro. Inoltre, in virtù di quanto disposto dall'art. 2, comma 241, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010), la contribuzione in favore l'AGCOM è soggetta ad un'altra destinazione di rilievo pubblico, essendo stato previsto un meccanismo di trasferimento di risorse tra le diverse Autorità indipendenti. Non pare quindi revocabile in dubbio, secondo i ricorrenti, che l'AGCOM non dovrebbe figurare nell'elenco ISTAT perché è finanziata in misura pressoché integrale con contributi privati e già riversa una parte delle proprie entrate in favore di altre Amministrazioni dello Stato;

V) *Illegittimità degli articoli 4, 5, 6 e 7 della delibera n. 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010.*

I ricorrenti sviluppano nei confronti della impugnata delibera n. 114/11/CONS una delle censure già dedotte con il secondo motivo avverso il parere della Ragioneria, evidenziando che in alcuni casi (come, ad esempio, nell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010) il legislatore ha fatto un generico riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196», senza richiamare espressamente le autorità indipendenti, mentre in altri casi (come, ad esempio, nell'art. 6, commi 8, 9, 12, 13 e 14 del decreto-legge n. 78/2010) il legislatore ha fatto riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti».

Da tale rilievo d'ordine ermeneutico (rispondente al noto canone interpretativo *ubi lex voluit, dixit*) dovrebbe quindi desumersi, secondo i ricorrenti, l'illegittimità degli articoli 4, 5, 6 e 7 della delibera n. 114/11/CONS, perché con tali disposizioni viene data attuazione agli articoli 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 senza considerare che nel testo di tali articoli manca l'esplicito riferimento alle autorità indipendenti;

VI) *Illegittimità dell'articolo 2 della delibera n. 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 12, del decreto n. 78/2010. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità.*

I ricorrenti — premesso che l'AGCOM non è inclusa tra i soggetti interessati dalla riduzione disposta dall'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, perché non rientra nel novero delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto n. 165/2001 e non viene neanche nominata all'interno delle tabelle allegate al decreto del Ministero del tesoro citato nel predetto art. 28 — sostengono che l'articolo 2 della delibera n. 114/11/CONS (rubricato «spese per missioni») è illegittimo sia perché il trattamento economico di missione spettante al personale dell'AGCOM, in virtù



del rimando contenuto nella legge istitutiva della stessa Autorità, è quello previsto dalla disciplina vigente in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti della Banca d'Italia (artt. 116 e ss. del Regolamento del personale della Banca d'Italia), sia perché l'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78/2010 si limita a sopprimere le sole diarie di missione già ridotte dall'art. 28 del decreto-legge n. 223/2006, senza intaccare minimamente quelle dei dipendenti AGCOM, i quali, come detto, non rientrano nell'ambito applicativo del decreto-legge n. 223/2006. In subordine, qualora si dovesse ritenere che l'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78/2010 abbia soppresso anche le diarie per missioni all'estero del personale AGCOM, viene dedotto che l'Autorità non avrebbe comunque potuto sopprimere il contributo di viaggio derivante dal rinvio che l'art. 17 del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale fa al trattamento economico stabilito per i dipendenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il quale a sua volta rimanda all'art. 118 del Regolamento del personale della Banca d'Italia. Infine viene dedotto che la soppressione delle diarie si pone in netto contrasto con gli obblighi di cooperazione che l'Autorità ha nei confronti della Commissione UE e della rete delle Autorità garanti degli altri Paesi membri, obblighi che impongono ai dipendenti AGCOM di partecipare a frequenti incontri internazionali organizzati negli altri Stati membri.

VII) *Illegittimità dell'articolo 4 della delibera n. 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010 e per violazione dei principi generali di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità.*

I ricorrenti deducono che l'AGCOM, nel dare attuazione al blocco delle retribuzioni previsto dal decreto-legge n. 78/2010 è andata ben oltre le previsioni di legge, arrivando a bloccare l'intero trattamento economico — ordinario e straordinario — dei propri dipendenti e ponendo come tetto massimo di riferimento il valore del solo trattamento fondamentale percepito nel 2010. L'articolo 4 della delibera n. 114/11/CONS (rubricato «trattamento economico del personale») sarebbe, quindi, illegittimo perché l'Autorità «ha ampliato il blocco imposto dal Legislatore rendendolo ancor più rigido, laddove la diretta conseguenza dell'art. 4 della delibera 114/11/CONS sarà che nei prossimi tre anni nessun dipendente dell'AGCOM potrà percepire una retribuzione complessiva superiore a quella di base percepita nel corso del 2010, e questo a prescindere dati effettiva consistenza degli elementi straordinari della dinamica retributiva, come il numero di ore di lavoro effettuate o i risultati conseguiti»;

VIII) *Illegittimità dell'articolo 4, comma 3, della delibera n. 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010 e per violazione dei principi generali di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità. Violazione dell'art. 97 Cost.*

I ricorrenti — con particolare riferimento alla disciplina degli straordinari posta dall'articolo 4, comma 3, della delibera n. 114/11/CONS, ove si prevede la predisposizione, per ciascuna struttura dell'AGCOM, di «un piano previsionale di ripartizione del complessivo monte ore disponibile per gli anni 2011, 2012 e 2013, individuato sulla base dei dati relativi all'anno 2010» — lamentano che l'Autorità «stabilendo un farraginoso sistema di ripartizione degli straordinari tra le proprie strutture, abbia completamente travisato l'intento del Legislatore, ottenendo come unico risultato l'inevitabile compromissione dell'efficienza organizzativa dell'Autorità stessa. In tal senso, infatti, è evidente che ciascuna struttura sarà vincolata indissolubilmente al piano previsionale di ripartizione basato sui dati del 2010, e ciò a prescindere dall'effettiva mole di lavoro, la quale, ovviamente, nel corso del triennio 2011-2013 ben potrebbe richiedere un impegno superiore a quello affrontato nel corso del 2010»;

IX) *Illegittimità dell'articolo 4, comma 7, della delibera n. 114/11/CONS per violazione degli articoli 36 e 38 Cost., nonché per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1, del decreto n. 78/2010. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità.*

I ricorrenti — con particolare riferimento alla disciplina degli straordinari posta dall'articolo 4, comma 7, della delibera n. 114/11/CONS — lamentano che l'Autorità «non solo ha ritenuto di dover calmierare le ore di lavoro straordinario a disposizione delle singole strutture, ma, addirittura, per garantire l'inviolabilità dei limiti stabiliti nei piani di ripartizione, ha previsto che, in caso di sfioramento degli stessi, potranno essere operate delle “compensazioni tra le diverse voci del trattamento accessorio e tra queste ultime ed il trattamento fondamentale”. In sostanza, in base alle deliberazioni dell'Autorità, qualora un dipendente per ragioni di servizio fosse costretto ad effettuare un numero di ore di lavoro straordinario eccedente il livello previsto nei piani di ripartizione, esso verrebbe “sanzionato” mediante la riduzione di altre voci di retribuzione, sino all'incredibile scenario di un possibile taglio del trattamento fondamentale. Una previsione del genere, oltre ad essere illogica ed irrazionale, è in palese contrasto con il principio inviolabile dettato dall'art. 36 Cost., in base al quale “il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro”. Tale regola fondamentale non potrà materialmente essere rispettata in virtù del disposto dell'art. 4, comma 7, della delibera 114/11/CONS, posto che il lavoratore, oltrepassata la soglia prevista dai piani di ripartizione, sarà costretto a lavorare gratuitamente, ovvero rischierà di subire il nocimento derivante dall'eventuale riduzione del trattamento fondamentale»;



X) *Illegittimità dell'articolo 4, comma 6, della delibera n. 114/11/CONS per eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010.*

I ricorrenti affermano che la delibera n. 114/11/CONS, non distinguendo tra retribuzione ordinaria e straordinaria, non chiarisce con sufficiente precisione la posizione dei dipendenti che nel corso del 2010 si trovavano in particolari posizioni giuridiche, come ad esempio coloro che lavoravano part-time, erano in aspettativa, o collocati fuori ruolo, e che per tale ragione, pur avendo diritto alla retribuzione ordinaria, non percepivano compensi accessori di natura straordinaria. In particolare l'art. 4, comma 6, della delibera 114/11/CONS dispone che «nel caso di particolari posizioni giuridiche ed economiche vigenti nell'anno 2010 e nei successivi anni 2011, 2012 e 2013 ... gli elementi retributivi considerati ai fini dell'applicazione del comma 1 dell'articolo 9 saranno riparametrati su base annua», ma tale disposizione, oltre ad essere eccessivamente generica, risulta in contrasto proprio con l'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010, secondo il quale il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, e cioè la soglia di blocco del triennio 2011-2013, deve essere calcolato «al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio». Inoltre, posto che l'Autorità nulla dice in merito all'elaborazione dei piani di ripartizione del complessivo monte ore disponibile per gli anni 2011, 2012, e 2013, «coloro tra gli odierni ricorrenti che nel 2010 si trovavano in particolari condizioni (rapporto di lavoro part-time, maternità, fuori ruolo) che escludevano la possibilità di lavoro straordinario, per il prossimo triennio, pur se dette condizioni saranno cessate, non potranno comunque svolgere alcuno straordinario, con una disparità di trattamento, rispetto agli altri dipendenti, totalmente ingiustificata e discriminatoria, anche perché del tutto indipendente dalla loro volontà»;

XI) *Illegittimità dell'articolo 5 della delibera 114/11/CONS, per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010. Eccesso di potere per irragionevolezza.*

I ricorrenti affermano che, sebbene l'art. 5, comma 2, della delibera 114/11/CONS (secondo il quale «per gli anni 2011, 2012 e 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti saranno ridotti nella misura del 5% per la parte compresa tra 90-150 mila euro e nella misura del 10% per quella eccedente i 150 mila euro») in apparenza ricalchi il testo dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010, tuttavia «nessuno dei commi dell'art. 5 stabilisce criteri, in particolare temporali, per determinare il superamento delle citate soglie di 90 e 150 mila euro; peraltro è necessario constatare che non vengono precisate in alcun modo le modalità con cui saranno effettuate le riduzioni dei trattamenti economici e l'eventuale erogazione dei conguagli. Inoltre, pur essendo presente nel testo dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78/2010, un riferimento al trattamento economico complessivo, a differenza della disposizione contenuta nel comma precedente tale formula non è seguita dalla specificazione «ivi compreso il trattamento accessorio»; è perciò evidente che, al contrario di quanto stabilito dall'Autorità nell'art. 5, comma 2, della delibera impugnata, i tagli disposti dal Legislatore siano riferiti unicamente al trattamento economico fondamentale, con esclusione invece di quello accessorio. L'interpretazione testé esposta, adottata peraltro dalla Banca d'Italia in sede di attuazione del decreto, è confermata dallo stesso Legislatore, che nel successivo comma 2-bis, non applicabile però alle Autorità indipendenti, definisce proprio in separata sede gli interventi rivolti al trattamento accessorio»;

XII) *Illegittimità dell'articolo 6 della delibera 114/11/CONS, per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010.*

I ricorrenti affermano che l'art. 6, comma 1, della delibera 114/11/CONS (secondo il quale «come previsto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010, per gli anni 2011, 2012 e 2013, sarà sospesa l'assegnazione di livelli retributivi previsti da accordi sindacali già stipulati. Per gli anni 2011, 2012 e 2012, le progressioni previste dal regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale avranno effetti esclusivamente giuridici»), sebbene nelle intenzioni dell'Autorità sia finalizzato a dare attuazione all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010 (in base al quale «per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti»), risulta tuttavia illegittimo perché l'AGCOM non rientra tra i soggetti di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001. Inoltre la previsione dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010 non sarebbe comunque applicabile all'AGCOM perché «quest'ultima è sprovvista di un meccanismo di progressione automatica. La disciplina degli scatti dei livelli retributivi è contenuta negli artt. 36, 38, 40 e 42 del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, i quali, nel prevedere l'esistenza di plurimi meccanismi di progressione su base annuale, ne stabiliscono le condizioni. In particolare, per quel che riguarda i dirigenti all'art. 36 è stabilito che «la progressione dei dirigenti si effettua mediante scatti annuali (...), salvo demerito. Tale giudizio, risultante da una motivata valutazione di insufficienza, è espresso dal responsabile della unità operativa



di primo livello presso la quale il dirigente presta servizio ovvero, nel caso si riferisca a quest'ultimo, dal Consiglio». Non solo, «i dirigenti sono valutati ogni anno. Con cadenza triennale nel mese di luglio ha luogo un procedimento di valutazione per l'attribuzione di progressioni equivalente a non più di 8 scatti normativi ed economici». Analoga disposizione è prevista anche dall'art. 38 per i funzionari, il cui meccanismo di progressione è in sostanza speculare a quello dei dirigenti. Diverso trattamento, ma sempre privo di automatismi, è stabilito invece per il personale operativo ed esecutivo dagli artt. 40 e 42, i quali, prevedendo un meccanismo di progressione economica ancor più complesso di quello testé esposto, precisano comunque che «ai dipendenti cui sia stato attribuito un motivato giudizio di insufficienza nell'ultimo rapporto valutativo, non sono conferiti avanzamenti». Inoltre, gli articoli citati specificano che «le progressioni sono conferite dal Consiglio, su proposta del Direttore del Dipartimento Risorse Umane e Finanziarie, tenuto conto delle disponibilità di bilancio». In sostanza, quindi, dall'analisi delle disposizioni contenute nel Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale non è possibile rinvenire alcun meccanismo di progressione automatica delle retribuzioni, il cui avanzamento, come detto, è invece subordinato a determinate valutazioni di merito e alla presenza delle necessarie risorse finanziarie». Infine i ricorrenti deducono che, anche a voler ipotizzare per assurdo che l'AGCOM rientri nel campo di applicazione dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010, «il blocco disposto dalla delibera impugnata risulterebbe comunque illegittimo perché, in virtù di pregressi accordi stipulati dall'Amministrazione, esso andrebbe ad incidere su veri e propri diritti quesiti dei ricorrenti, relativi a prestazioni lavorative che, pur se la relativa retribuzione è stata dilazionata nel tempo, di fatto sono state già rese. I meccanismi di progressione meritocratica su base annuale di cui si è detto, stabiliti dagli artt. 36, 38, 40 e 42 del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, invero, allo stato non trovano applicazione, né la troveranno durante l'intero triennio disciplinato dalla delibera impugnata. Come riconosciuto espressamente dalla stessa Autorità nell'ambito di un accordo siglato in data 31 luglio 2007, anzi, meccanismi non sono mai stati attivati, il che di fatto ha comportato un sostanziale blocco della progressione economica di tutto il personale protrattasi quasi un decennio. Per tale ragione, a seguito di una lunga trattativa condotta con le OO.SS., l'Autorità ha riconosciuto espressamente la necessità di “prevedere meccanismi di recupero e compensazione”, ed in ragione di ciò ha concordato la sospensione sino al 2015 della disciplina degli artt. 36, 38, 40 e 42 del Regolamento del personale, stabilendo un meccanismo di progressione tale da consentire una perequazione con il trattamento economico del personale AGCM, anche in considerazione di un precedente accordo sottoscritto in data 7 marzo 2007 con cui quest'ultima aveva a sua volta stabilito un progressivo riallineamento al trattamento economico del personale della Banca d'Italia. Su tali presupposti, le parti hanno concordato l'attribuzione di 3 livelli retributivi per il 2007, il 2008, ed il 2009, stabilendo inoltre che “a partire dalla fine del 2009 si aprirà un tavolo di trattativa, avuto riguardo le condizioni organizzative, di bilancio e, più in generale le prospettive di compatto dell'Autorità, per decidere con apposito accordo come modificare il presente meccanismo a partire dall'anno 2010. In assenza di accordo tra le parti, saranno comunque garantiti 3 livelli per l'anno 2010, 2 livelli per il 2011 e solo uno per gli anni successivi”. In sostanza, come è possibile dedurre in modo inequivocabile dal testo dell'accordo del 31 luglio 2007, con esso l'Autorità ha inteso sanare una situazione pregressa, ponendo rimedio sia alla mancata attivazione per quasi un decennio di qualsiasi tipo di meccanismo di progressione economica, sia alla necessità, stabilita dall'art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, di raggiungere un allineamento con il trattamento economico del personale dell'AGCM, e di conseguenza della Banca d'Italia. Ne consegue che le previsioni di adeguamento economico stabilite dall'accordo del 31 luglio 2007, destinate a rimanere operanti durante l'intero periodo di applicazione del d.l. n. 78/2010, non possono essere considerate in alcun modo un meccanismo di progressione automatica; al contrario, esse sono assimilabili ad un evento straordinario della dinamica salariale, estraneo al campo applicativo dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010. Il blocco degli stipendi disposto dall'Autorità con l'art. 6, comma 1, della delibera impugnata, in definitiva, non si limita a negare aumenti stipendiali futuri, ma, andando ben oltre la portata della norma di legge di cui vorrebbe essere applicazione, sottrae ai dipendenti dell'AGCOM compensi di fatto già maturati, che la stessa Autorità ha espressamente riconosciuto loro quale vera e propria compensazione economica per la minor retribuzione percepita negli anni passati»;

XIII) Illegittimità dell'articolo 7 della delibera 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 12, commi 7 e 10 del decreto-legge n. 78/2010. Eccesso di potere per disparità di trattamento.

I ricorrenti — con particolare riferimento all'art. 7 della delibera 114/11/CONS ove, nell'intento di recepire le disposizioni contenute nell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010, si prevede che «le indennità comunque denominate e spettanti a seguito della cessazione a vario titolo dall'impiego, saranno erogate attenendosi alle modalità specificatamente previste all'art. 12 del decreto-legge n. 78/2010. In applicazione di quanto disposto al comma 10 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 78/2010, con effetto sulle anzianità maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011 il computo dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati verrà, regolato in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile, con applicazione dell'aliquota del 6,91%» — ribadiscono innanzi tutto le suesposte censure, incentrate sull'inapplicabilità all'AGCOM delle disposizioni contenute nell'art. 12, commi 7 e 10, per il mancato richiamo



delle Autorità indipendenti tra le amministrazioni destinatarie del provvedimento, nonché per l'inesistenza di reali economie per l'erario pubblico cui la normativa è finalizzata. Inoltre i ricorrenti lamentano che la disposizione in esame è illegittima perché «modifica, o meglio sopprime, il regime dell'I.F.R. (indennità di fine rapporto), che è un istituto tipico delle Autorità indipendenti, mutuato, in virtù del rinvio contenuto nella legge istitutiva dell'AGCOM, dalla Banca d'Italia, ove è tuttora vigente. Tale indennità, invero, costituisce una forma assolutamente peculiare di trattamento di fine rapporto, ma di ciò l'Amministrazione non ha tenuto minimamente conto nella sua delibera, non valutando né motivando in alcun modo sulla natura e sulla portata dell'istituto, ed andando ben oltre, ovvero violando, sia la previsione normativa di cui la delibera vorrebbe essere attuazione sia la disciplina vigente in materia di I.F.R., in virtù della quale, oltretutto, i dipendenti possono vantare allo stato un vero e proprio diritto quesito, di cui alcuni colleghi in passato hanno già materialmente beneficiato in relazione ai medesimi periodi di lavoro per i quali il trattamento viene oggi negato agli altri. La sostanziale soppressione dell'I.F.R., in definitiva, oltre che ingiustificata alla luce del disposto dell'art. 12, commi 7 e 10, del d.l. n. 78/2010, risulta doppiamente illegittima in quanto crea una disparità di trattamento intollerabile tra coloro che hanno già goduto del beneficio (per cessazione del servizio, per scadenza del contratto di lavoro a termine, per ingresso nei ruoli dell'amministrazione ovvero per semplice anticipazione) e gli altri dipendenti che, pur avendo già maturato il relativo diritto, per lo meno rispetto al periodo pregresso, non ne hanno ancora goduto»;

XIV) *Illegittimità della delibera 114/11/CONS, nella parte in cui essa non prevede il riconoscimento di un'indennità di vacanza contrattuale, per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 17, del decreto-legge n. 78/2010, nonché dell'art. 1 della 31 luglio 1997, n. 249. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e per disparità di trattamento.*

I ricorrenti — premesso che l'esatta portata del blocco delle retribuzioni disposto con l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010 è stata ulteriormente precisata nel successivo comma 17, ove si prevede che «non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. È fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203» — evidenziano che presso l'AGCOM non sono mai stati stipulati autonomi contratti collettivi tra l'ente e le OO.SS. e, quindi, il personale non ha mai goduto di alcuna indennità di vacanza contrattuale. Pertanto «qualora si dovesse ritenere effettivamente applicabile all'Autorità la disciplina contenuta nel d.l. n. 78/2010, essa dovrebbe essere applicata in toto, ivi compresa la disposizione di cui al comma 17 dell'art. 9, con conseguente riconoscimento al suo personale dell'indennità di vacanza contrattuale attribuita a tutti i dipendenti pubblici, compresi i dipendenti della Banca d'Italia. In ragione di ciò, il mancato recepimento della suddetta disposizione ha reso il blocco disposto dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010 ancor più gravoso per i dipendenti AGCOM rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici, il che di certo va ben oltre qualsiasi possibile intento del Legislatore.

Nel fare ciò, inoltre, l'Autorità ha agito in spregio del testo dell'art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 (legge istitutiva dell'AGCOM), in virtù del quale il trattamento giuridico ed economico del personale è stabilito in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, ove appunto tale indennità è prevista espressamente»;

Considerato che con il primo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 23 dicembre 2011, i ricorrenti hanno impugnato il nuovo elenco ISTAT, pubblicato nella *G.U.*, serie generale, n. 228 del 30 settembre 2011, deducendo censure sostanzialmente identiche a quelle proposte con il quarto motivo del ricorso introduttivo;

Considerato che con il secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 25 gennaio 2012, i ricorrenti hanno impugnato la delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 498/11/CONS del 13 settembre 2011, pubblicata in data 11 novembre 2011 — con la quale, in attuazione dell'art. 12, commi 7, 8, 9 e 10 del decreto-legge n. 78/2010 e dell'art. 7 della suddetta delibera n. 114/11/CONS del 2 marzo 2011, è stata ridefinita la disciplina della I.F.R. del personale dell'Autorità — deducendo censure sostanzialmente identiche a quelle proposte con il primo, il secondo, il terzo, il quarto ed il quinto motivo del ricorso introduttivo;

Considerato che i ricorrenti con memoria depositata in data 18 febbraio 2012 hanno insistito per l'accoglimento delle suesposte censure, evidenziando, tra l'altro, che: a) il primo ed il secondo motivo del ricorso introduttivo devono essere accolti perché «l'attuale ripartizione delle voci di finanziamento dell'AGCOM tra bilancio statale e contribuzione privata comporta, come logica conseguenza, che l'applicazione delle misure di riduzione dei costi derivanti dal d.l. n. 78/2010 sia destinata ad incidere solo in minima parte sugli importi gravanti sulle casse dello Stato, colpendo per converso in misura pressoché esclusiva i versamenti degli operatori economici»; del resto il Consiglio di Stato, interpellato sulla compatibilità con la struttura dell'AGCOM dell'art. 6, comma 21, del d.l. n. 78/2010 ... con il parere n. 385 del 26 gennaio 2012 ha osservato come «le somme ricavate da economie di gestione dall'Autorità possano essere destinate al bilancio statale solo relativamente alla parte imputabile ai contributi ricevuti dallo Stato, ossia nella



misura corrispondente al: valore percentuale di tali contributi sul complesso delle entrate finanziarie dell'Autorità. Oltre questa parte, il dovere contributivo si trasformerebbe in una vera e propria imposta, tanto da richiedere — in relazione ai principi di cui agli articoli 23 Cost. e 53 Cost. — una formulazione meno generica e presupposti più stringenti della semplice esigenza di fare cassa. ... È dunque sul piano dell'interpretazione costituzionalmente orientata e conforme ai principi comunitari che, collegando il comma 21 al comma 2 dell'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, se ne può affermare l'applicazione "limitata" all'Autorità»; b) il quarto assorbente motivo dedotto con il ricorso introduttivo risulta anch'esso fondato, perché la Sez. III-*quater* di questo Tribunale, su ricorso dell'AGCOM, con la sentenza 11 gennaio 2012, n. 226, ha già annullato l'elenco ISTAT, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 228 del 30 settembre 2011, nella parte in cui include l'AGCOM, evidenziando in motivazione, tra l'altro, che «fondata è la censura afferente all'autonomia finanziaria dell'Autorità ricorrente, che si manifesta con la capacità di provvedere con le proprie entrate a fronteggiare per intero le spese sostenute per l'attività svolta, sicché manca il presupposto che in coerenza con le finalità perseguite giustifichi il suo inserimento nell'elenco Istat, e cioè un costo per la finanza pubblica e per il bilancio dello Stato che va contenuto. L'autonomia finanziaria della ricorrente, le fonti dalle quali discendono le sue entrate (id est i contributi ad essa obbligatoriamente versati dagli operatori dei settori da essa regolati), la possibilità di intervenire per garantirne nel tempo la corrispondenza alle uscite sono tutti elementi legislativamente fissati, e, quindi, incontestabili. Segue da ciò che non è configurabile spesa che la finanza pubblica potrebbe in futuro essere costretta a sopportare per assicurare il pareggio di bilancio della ricorrente atteso che a questo fine essa è già stata fornita dal legislatore di strumenti propri per provvedere in via autonoma. Di qui la conclusione che il criterio di calcolo imposto dal legislatore comunitario e per libera scelta recepito dall'ISTAT, e fondato esclusivamente sul rapporto fra spesa complessiva ed entrate proprie, è nel caso in esame ampiamente soddisfatto»;

Considerato che l'Amministrazione, con memoria depositata in data 27 febbraio 2012 ha insistito per il rigetto delle suesposte censure;

Considerato, in via preliminare, che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla presente controversia. Infatti:

A) sulla scorta del quadro normativo vigente prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo la Corte di cassazione (Sez. un., ord. 23 giugno 2005, n. 13446) aveva affermato che le controversie in materia di impiego alle dipendenze dell'Autorità garante delle comunicazioni dovevano ritenersi devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo evidenziando quanto segue: a) il fatto che l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 80/1998 (oggi recepito nell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 non preveda espressamente i rapporti dei dipendenti dell'AGCOM tra quelli sottratti alla giurisdizione ordinaria (al pari dei rapporti dei dipendenti della Banca d'Italia, della Consob e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) «non è di per sé decisivo per fondare la giurisdizione ordinaria sulle controversie relative ai rapporti in questione: il citato d.lgs. n. 80 del 1998 attuava la delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59, concepita in epoca in cui l'Autorità delle comunicazioni non era stata ancora istituita»; b) l'art. 1, comma 26, della legge n. 249/1997, «disponendo testualmente che i ricorsi avverso i provvedimenti di detta Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, si pone chiaramente come norma speciale, oltre che derogatoria rispetto alla più generale opzione legislativa — sottesa alla riforma del pubblico impiego — a favore della giurisdizione ordinaria»; c) «l'estensione di una tale giurisdizione amministrativa esclusiva "sui provvedimenti" anche alle controversie in materia di impiego alle dipendenze dell'Autorità garante delle comunicazioni, è connaturale alla *ratio* posta alla base delle deroghe espresse dal citato art. 3 del t.u. n. 165/2001 giustificate dalla accentuata autonomia — rispetto al potere esecutivo — su cui tutte le Autorità indipendenti fondano la loro presenza nell'ordinamento, autonomia che non può non riflettersi sul momento conformativo del rapporto di lavoro del personale»; d) secondo l'art. 1, comma 21, della legge n. 249/1997 all'AGCOM si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge n. 481/1995 (istitutiva dell'Autorità per i servizi di pubblica utilità), il cui comma 28 già escludeva l'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 29/1993 «e, con essa, la privatizzazione (*recte*: contrattualizzazione) dei relativi rapporti di pubblico impiego instaurati con i propri dipendenti»;

B) le conclusioni alle quali è pervenuta la Suprema Corte devono essere mantenute ferme anche alla luce delle novità normative introdotte dal codice del processo amministrativo e, in particolare, alla luce dell'art. 133, comma 1, lett. l), cod. proc. amm., secondo il quale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge, «le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati ... dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ... » e dell'art. 1, comma 26, della legge n. 249/1997 (come sostituito dall'art. 3, comma 8, dell'allegato 4 al decreto legislativo n. 104/2010), il quale attualmente dispone che «la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo». Infatti il riferimento ai «rapporti di impiego privatizzati», contenuto nell'art. 133, comma 1, lett. l), cod. proc. amm., per quanto d'interesse in questa sede, deve ritenersi limitato ai contratti di lavoro di diritto privato di cui all'art. 1, comma 21, della legge n. 249/1997;

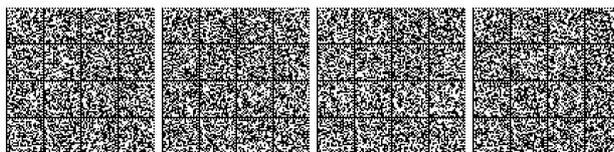


Considerato sempre in via preliminare che, ai fini dell'interesse ad agire dei ricorrenti e della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che di seguito saranno esaminate, non assume affatto rilievo assorbente — a differenza di quanto affermato dai ricorrenti nella memoria depositata in data 18 febbraio 2012 — la circostanza che la Sezione III-*quater* di questo Tribunale con la sentenza 11 gennaio 2012, n. 226, abbia annullato l'elenco ISTAT pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 228 del 30 settembre 2011, nella parte in cui inserisce anche l'AGCOM fra le predette Amministrazioni. Infatti il Collegio ritiene che il legislatore con le norme del decreto-legge n. 78/2010 richiamate dai ricorrenti non abbia operato un rinvio mobile all'elenco annualmente redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009 (nel qual caso la predetta sentenza n. 226/2012 effettivamente determinerebbe l'accoglimento del presente ricorso per effetto dell'annullamento di un atto presupposto, quale sarebbe l'elenco ISTAT pubblicato nella *G.U.*, serie generale, n. 228 del 30 settembre 2011 rispetto alla impugnata delibera n. 114/11/CONS), ma abbia piuttosto operato un rinvio fisso all'elenco ISTAT vigente nel momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010, al solo fine di individuare l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica dallo stesso introdotte. Del resto gli stessi ricorrenti nel terzo motivo del ricorso introduttivo hanno evidenziato che l'elenco ISTAT è redatto «sulla base di criteri statistici ed economici, senza alcuna analisi di carattere giuridico connessa alla natura e alle caratteristiche dei soggetti interessati» e, quindi, laddove si optasse per la tesi del rinvio mobile all'elenco redatto annualmente effettivamente si porrebbero i problemi segnalati dal Presidente dell'ISTAT nell'ambito dell'audizione tenutasi in data 20 gennaio 2011 innanzi alla V Commissione della Camera dei Deputati ed alla V Commissione del Senato della Repubblica;

Considerato che, sempre ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che di seguito saranno esaminate, il Collegio ritiene necessario evidenziare che:

A) non pare condivisibile la tesi (sviluppata dai ricorrenti nel secondo e nel quinto motivo, facendo leva sul criterio ermeneutico *ubi lex voluit, dixit*) secondo la quale l'art. 9, commi 1, 2 e 21, e l'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 non sarebbero applicabili all'AGCOM perché in tali articoli il legislatore ha fatto un generico riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196», senza richiamare espressamente le Autorità indipendenti, mentre in altri casi (come, ad esempio, nell'art. 6, commi 8, 9, 12, 13 e 14 del decreto-legge n. 78/2010) il legislatore ha fatto riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti». Infatti, prescindendo da ogni considerazione di drafting legislativo, il Collegio ritiene che la prova della volontà del legislatore di includere anche l'AGCOM nel campo di applicazione dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e l'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 si rinverga: a) nel fatto che il legislatore quando ha menzionato espressamente le Autorità indipendenti (come, per l'appunto, nell'art. 6, commi 8, 9, 12, 13 e 14 del decreto-legge n. 78/2010) ha utilizzato la formula «incluse le autorità indipendenti», così limitandosi a specificare un dato — quale l'inclusione di tali enti nell'elenco ISTAT — chiaramente evincibile da una semplice lettura del predetto elenco; b) nel fatto che lo stesso legislatore, laddove ha inteso garantire la specialità di determinati soggetti pubblici ha introdotto una disciplina speciale in materia di contenimento della spesa; si intende evidentemente far riferimento all'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010, che prevede soltanto per la Banca d'Italia (così escludendo le altre Autorità indipendenti) un peculiare regime in virtù del quale «la Banca d'Italia tiene conto, nell'ambito del proprio ordinamento, dei principi di contenimento della spesa per il triennio 2011-2013 contenuti nel presente titolo», fermo restando che «a tal fine, qualora non si raggiunga un accordo con le organizzazioni sindacali sulle materie oggetto di contrattazione in tempo utile per dare attuazione ai suddetti principi, la Banca d'Italia provvede sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva eventuale sottoscrizione dell'accordo»;

B) a differenza di quanto affermato dai ricorrenti nella memoria depositata in data 18 febbraio 2012, non assume rilievo decisivo nella presente controversia il parere del Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 26 gennaio 2012, n. 385. Infatti il Consiglio di Stato — chiamato a chiarire l'applicabilità dell'art. 6, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010 all'AGCOM, sul presupposto che il sistema di finanziamento dell'Autorità è quasi interamente autonomo, essendo affidato al contributo versato dai soggetti regolati, mentre solo una minima parte delle entrate è a carico del bilancio dello Stato — dopo aver ribadito «il principio di corrispondenza tra gli oneri imposti agli operatori e i costi amministrativi sostenuti per l'esercizio dei compiti svolti dall'Autorità» (principio richiamato dai ricorrenti nel primo motivo), nell'affrontare il problema di delineare «una compartecipazione dell'Autorità ai doveri di solidarietà finanziaria verso lo Stato, senza che ciò implichi uno storno di risorse vincolate al perseguimento della missione istituzionale», ha affermato quanto segue: «il punto di equilibrio sotteso all'applicazione dell'art. 6, comma 21 del decreto-legge

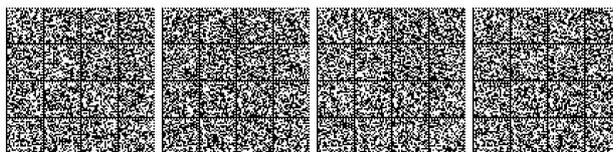


31 maggio 2010, n. 78 all'Autorità è da ravvisarsi nel sostegno finanziario che la stessa riceve dallo Stato, il quale costituisce al tempo stesso fondamento e limite del suo dovere di contribuire al risanamento della finanza pubblica, mediante versamento allo Stato, attraverso le risorse derivanti da risparmi della spesa corrente. Ciò comporta che le somme ricavate da economie di gestione dall'Autorità possano essere destinate al bilancio statale solo relativamente alla parte imputabile ai contributi ricevuti dallo Stato, ossia nella misura corrispondente al valore percentuale di tali contributi sul complesso delle entrate finanziarie dell'Autorità. Oltre questa parte, il dovere contributivo si trasformerebbe in una vera e propria imposta, tanto da richiedere — in relazione ai principi di cui agli articoli 23 Cost. e 53 Cost. — una formulazione meno generica e presupposti più stringenti della semplice esigenza di “fare cassa”. Fino a tale limite, invece, per quanto il prelievo possa tradursi nel versamento di una parte delle entrate che, in assenza di tali risparmi, avrebbero finanziato l'organizzazione e l'attività dell'Autorità, non può ritenersi che sia sol per questo pregiudicata l'autonomia finanziaria dell'ente e la corrispondenza tra contributi “privati” e costi di gestione, poiché detti costi, per definizione, non ci sono più per la parte corrispondente all'obbligo di versamento». Tuttavia, ragionando in questi termini, il Consiglio di Stato non fa altro che ribadire la volontà del legislatore di includere anche l'AGCOM nel campo di applicazione delle misure previste dal decreto-legge n. 78/2010;

Considerato che — ancor prima di esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti — il Collegio ritiene di dover innanzi tutto sollevare, d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 — secondo il quale «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui» — in relazione agli articoli 2, 3, 42, 53 e 97 Cost.. Infatti il T.A.R. Calabria, Sez. staccata di Reggio Calabria, chiamato ad esaminare il ricorso proposto da taluni magistrati amministrativi avverso le «illegittime decurtazioni del trattamento retributivo» previste dal decreto-legge n. 78/2010, con l'ordinanza n. 89 del 1° febbraio 2012 ha sollevato, tra l'altro, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del predetto decreto-legge alla luce delle seguenti considerazioni che, oltre ad essere pienamente condivisibili, risultano evidentemente applicabili anche al personale dell'AGCOM:

A) la natura tributaria della disposizione posta dall'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010. In particolare, secondo il T.A.R. Calabria, «nella prestazione imposta con la norma in esame devono essere ravvisati i caratteri della doverosità, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti, e del collegamento tra la prestazione di sostegno alla pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante. In sostanza, sono previste l'imposizione di un sacrificio economico individuale, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablativo e, contestualmente, la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica, ossia per reperire risorse necessarie a coprire spese pubbliche (come reso palese dalla stessa dizione della norma riportata, che invoca la situazione di grave crisi economica internazionale e gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea; quanto alla giurisprudenza della Corte, si richiamano *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 141/2009, 335/2008, 64/2008, 334/2006, 73/2005; la difesa dei ricorrenti fa riferimento altresì alla giurisprudenza volta a definire la nozione costituzionale di “leggi tributarie”, ai fini del giudizio di ammissibilità del *referendum* ex art. 75 Cost). In effetti, l'obiettivo di finanza pubblica evocato dal d.l. n. 78/2010 va oltre la mera riduzione dei costi o della spesa corrente degli Stati, attenendo, più propriamente, alla riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL (come chiarisce lo stesso comma 2 dell'art. 9, laddove fa riferimento alle “esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea”);

B) la conseguente violazione dei principi sanciti dall'art. 53 Cost.. Infatti la disposizione dell'art. 9, comma 2, «colpisce solo una specifica categoria di contribuenti, sulla base di loro peculiari qualità soggettive e non sulla base di determinate qualità di reddito, e, nello stesso tempo, impone una prestazione patrimoniale indipendente dall'effettiva capacità contributiva soggettiva globalmente considerata (ossia individua uno specifico cespite da assoggettare a tassazione, senza relazioni con altre entrate del soggetto inciso), introducendo un'imposizione sostanzialmente regressiva e discriminatoria. Il primo profilo di incostituzionalità si ravvisa nel fatto che il prelievo è disposto esclusivamente in danno di una ben definita categoria socio-economica, i lavoratori dipendenti del settore pubblico, ... , laddove, utilizzando il termine “Tutti”, la disposizione costituzionale è chiara nell'individuare in modo inequivoco ed onnicom-



preensivo la platea dei contribuenti da assoggettare al prelievo fiscale. Con l'ord. n. 341/2000 la Consulta, dopo aver premesso che "l'art. 53 della Costituzione deve essere interpretato in modo unitario e coordinato, e non per preposizioni staccate ed autonome le une dalle altre" ha affermato che "la universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale 'tutti' (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana), deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza (senza alcuna delle discriminazioni vietate: art. 3, primo comma, della Costituzione), di concorrere alle 'spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva' (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata". Manca, dunque, nella fattispecie normativa in esame l'indefettibile "raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)", che la Corte ha ritenuto essere la corretta condizione per un'imposizione contributiva equa. Tale impostazione fa apparire decisamente anomala e non conforme alla Costituzione la scelta del Legislatore del 2010 che, in un contesto economico-finanziario esplicitamente qualificato come "eccezionale", avrebbe potuto operare soltanto interventi straordinari e/o temporanei di prelievo forzoso, ed invece ha posto in essere misure continuative e sostanzialmente stabili — e perciò dal palese sapore tributario — in quanto oltretutto prolungate nel triennio 2011 - 2013 (oltre che legate al superamento di scaglioni predeterminati, esattamente come le imposte); ma soprattutto ha indirizzato tale prelievo nei confronti di una ben limitata "classe di persone", ben guardandosi dall'operare nei confronti di "tutti" i contribuenti in possesso di determinate fasce di reddito, nessuno escluso (liberi professionisti, lavoratori dipendenti del settore privato, imprenditori e quant'altro), esentati immotivatamente dall'imposizione straordinaria, nonostante l'eccezionalità della situazione economica del Paese, come viceversa una corretta applicazione dei principi di cui all'art. 53 Cost. avrebbe richiesto»;

C) in via subordinata, per il caso in cui non fosse riconosciuta la natura tributaria alla disposizione in esame, la violazione dei principi sanciti dagli articoli 2 e 3 Cost. e dagli articoli 42 e 97 Cost.. Infatti la disposizione dell'art. 9, comma 2, «va a rideterminare, in senso ablativo, un trattamento economico già acquisito alla sfera del pubblico dipendente sub specie di diritto soggettivo. Essa, pertanto, va ad incidere sullo status economico dei lavoratori ... alterando quel sinallagma che è il "proprium" dei rapporti di durata ed in particolare proprio dei rapporti di lavoro; basti considerare che sulla stabilità anche economica si fondano le aspettative, le progettualità e gli investimenti — di lungo periodo, se non addirittura a vita — del dipendente. Sebbene nel nostro sistema costituzionale non sia affatto interdetto al Legislatore di emanare disposizioni atte a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, le disposizioni in esame sembrano non rispettare la condizione essenziale, ossia che la riforma "in pejus" non trasmodi in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 446/2002; ord. n. 327/2001; sentt. nn. 393/2000, 264/2005, 416/1999 n. 282/2005)". Ne consegue, secondo il T.A.R. Calabria, innanzi tutto la violazione dell'art. 2 Cost., perché "la novazione oggettiva ed unilaterale del rapporto di lavoro, realizzata dal d.l. n. 78/2010, oltre a tradursi nel grave scardinamento di un principio di rilevanza costituzionale, e quindi indeclinabile, della materia lavoristica (la proporzionalità tra prestazione e retribuzione ex art. 36 Cost.), va in fondo a sacrificare la stessa dignità sociale della persona-lavoratore pubblico, che si trova soggetto, senza possibilità di difesa, ad aggressioni patrimoniali sostanzialmente arbitrarie non solo nelle modalità del prelievo, nei tempi del medesimo e nelle soglie stipendiali cui attingere, ma nello stesso presupposto (il presentarsi di pretese esigenze finanziarie); e ciò perché a determinarlo è lo stesso soggetto (Stato) che opera il prelievo, avvalendosi della forza congiunta e sovrachante derivante dall'essere ad un tempo datore di lavoro e Legislatore, e senza che il destinatario del sacrificio possa essere considerato direttamente o indirettamente responsabile della crisi finanziaria e di cassa cui è chiamato a far fronte, derivando quest'ultima da fattori di squilibrio che sono ascrivibili a responsabilità (quantomeno politica) dello stesso organo che dispone il prelievo». Ne consegue, altresì, la violazione degli articoli 42 e 97 Cost. perché «si dispone nei confronti dei pubblici dipendenti una vera e propria ablazione di redditi formanti oggetto di diritti quesiti, senza alcuna indennità, con conseguente violazione dell'art. 42 Cost., secondo cui "La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale". Non appare dubitabile che l'espropriazione possa astrattamente colpire (storne l'uso dell'onnicomprensivo termine «proprietà privata» da parte del Costituente) anche beni mobili fungibili, quale il denaro (nella specie, gli stipendi pubblici nella misura già acquisita allo status economico del dipendente ...); secondo tale prospettazione, la fattispecie considerata consentirebbe di qualificare la norma di cui all'art. 9 comma 2 alla stregua di norma-provvedimento (in coerenza con la natura proce-



dimentale dell'espropriazione), e dunque ne conseguirebbe la violazione dell'art. 97 Cost., perché del provvedimento la norma ha mutuato la natura, ma ha eliso il procedimento, nel cui ambito vanno convogliate quelle imprescindibili esigenze di equilibrio dell'esercizio del potere tipicamente volte ad assicurare il minimo sacrificio, il giusto equilibrio con l'indennità, nonché tutte quelle altre numerose facoltà di partecipazione degli interessati, che consentono a questi ultimi di verificare la legittimità e l'opportunità delle scelte cui sono chiamati a contribuire con il loro sacrificio, sia nell'an, che nel quantum delle misure richieste»;

D) in via ulteriormente subordinata, a prescindere dal fatto che sia riconosciuta o meno la natura tributaria della disposizione posta dall'art. 9, comma 2, la violazione dei principi sanciti dagli articoli 2 e 3 Cost. sotto altro profilo. Infatti «la Carta Fondamentale, all'art. 3 comma 2, prevede quale precipuo "compito della Repubblica" (per tale intendendosi lo Stato-apparato, ossia l'insieme dei pubblici poteri, ivi compreso il Legislatore) quello di promuovere e garantire "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Poiché tale partecipazione "economica" non può essere ovviamente considerata solo dal lato "attivo" ma anche dal lato "passivo", ovvero inglobando una serie di oneri ed obblighi che ad essa naturalmente pertengono (tra i quali la contribuzione alle esigenze finanziarie dell'Erario, a loro volta correlate al soddisfacimento dei bisogni della comunità), il fine della norma è quello di incaricare lo Stato (e perciò tutti i pubblici poteri) di rimuovere gli squilibri socio-economici esistenti, ossia le diversificazioni economiche tra categorie sociali diverse, o lavoratori appartenenti ai diversi settori della società civile. In questo senso, l'aver attribuito la parte predominante dello sforzo "contributivo" tramite una minore retribuzione ai dipendenti pubblici ... introduce forti discriminazioni nell'eguaglianza sostanziale dei soggetti dell'Ordinamento per le seguenti ragioni». In particolare, secondo il T.A.R. Calabria, «viene sottoposta a prelievo una categoria di sicura "tassabilità" per via della garanzia della ritenuta alla fonte; al di là di ogni altra giustificazione ravvisabile nella *ratio* dell'istituto, il ricorso al prelievo fiscale è indotto dall'incapacità (tecnica o politica) di perseguire l'evasione fiscale, con conseguente vantaggio di fatto per i redditi non derivanti da lavoro dipendente nel settore pubblico. Come evidenziato dai ricorrenti, lungi dall'impegnarsi nella predisposizione di strumenti fiscali efficaci nella prevenzione di tale fenomeno, il Legislatore statale inconcepibilmente ed intollerabilmente ha aumentato gli squilibri, trascurando del tutto di colpire le ricchezze evase al fisco e persino gli introiti derivanti da rendite ben conosciute (si pensi alle rendite catastali e finanziarie), per concentrarsi su una fascia specifica di lavoratori, colpevoli unicamente di possedere la qualità di pubblici impiegati ... e di avere redditi facilmente accertabili ed ancora più facilmente attaccabili». Del resto «la soluzione in concreto adottata nel d.l. n. 78/2010 è stata probabilmente preferita: in quanto più "difendibile" da un punto di vista politico — ossia sul piano dell'accettabilità da parte dell'opinione pubblica generale, nel momento storico in cui è stata posta in essere; perché assume come propria la semplicistica e generalizzante opinione comune, secondo cui i redditi incisi, per il fatto stesso di essere "elevati", costituiscono per lo più "prebende di Stato"; perché il "tributo", o comunque il prelievo, poteva comodamente essere qualificato come "riduzione di spesa"; e ciò naturalmente approfittando della coincidenza tra il soggetto che lo impone ed il datore di lavoro che si vede ridotto per legge il costo del lavoro. Sennonché, tali ipotesi ricostruttive non consentono di sostenere la costituzionalità della legge, fermo restando che le pretese "motivazioni" della manovra concepita a danno dei pubblici dipendenti non reggono ad un più approfondito esame. Infatti, la capacità contributiva dei lavoratori dipendenti ... è già messa a dura prova da un sistema fiscale alimentato in grande misura dal meccanismo della ritenuta alla fonte. Pertanto, prima di assoggettare ad ulteriore prelievo gli stipendi dei dipendenti pubblici destinatari di un'elevata retribuzione, si sarebbe dovuto verificare se tali dipendenti fossero — come effettivamente sono — già sottoposti ad una schiacciante imposizione fiscale, e conseguentemente concentrare la "riduzione della spesa" in altri settori, ad esempio frenando il ricorso sempre più frequente alle consulenze esterne in favore della Pubblica Amministrazione, oppure — argomento quest'ultimo di particolare rilievo — incidendo nel settore di tutte le c.d. spese (*lato sensu*) "clientelari", di particolare diffusione nel settore delle Autonomie regionali e locali (di difficoltosa riduzione, perché a torto ritenute essenziali alla politica ed alla formazione del consenso, così come: inteso negli ultimi anni, come ad esempio i contributi a pioggia alle imprese, le spese per iniziative culturali, aggregative, le spese per società ed enti-satellite della PA, la formazione e così *via*)»;

Considerato che il Collegio ritiene di dover sollevare, d'ufficio, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010 — secondo il quale "a titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta una tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo



dall'impiego è effettuato: *a)* in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro; *b)* in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; *c)* in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 150.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 60.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo" — in relazione agli articoli 2, 3, 42, 53 e 97 Cost.. Infatti il T.A.R. Calabria, Sez. staccata di Reggio Calabria, con la suddetta ordinanza n. 89 del 1° febbraio 2012 ha sollevato anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 7, del predetto decreto-legge alla luce delle seguenti considerazioni (anch'esse integralmente condivisibili ed evidentemente applicabili anche al personale dell'AGCOM):

A) la disposizione in esame comporta «lo scaglionamento — in favore del solo datore di lavoro pubblico — dell'onere di corresponsione delle indennità, comunque denominate, di fine rapporto; il differimento opera diversamente, a seconda dell'ammontare complessivo delle prestazioni. Ciò comporta una diminuzione patrimoniale certa (e quindi un altrettanto certo pregiudizio), che si identifica nella mancata corresponsione di interessi per la dilazione del pagamento; ma determina anche una più profonda compromissione del rapporto sinallagmatico tra datore di lavoro e dipendente pubblico, giacché le somme di cui trattasi hanno pacificamente natura retributiva, sia pure differita. L'operatività della rateizzazione è, d'altra parte, ineludibile, trattandosi di misura di carattere strutturale, non limitata — nella sua vigenza — ad un periodo di tempo predefinito»;

B) valgono anche per la disposizione in esame le medesime censure relative all'art. 9 comma 2 del d.l. n. 78/2010, da intendersi qui richiamate e reiterate per quanto di ragione. Infatti, come evidenziato dal T.A.R. Calabria, «il mero differimento della retribuzione non risponde ad alcuna logica di riduzione di spesa, né può essere apprezzato in sede comunitaria, atteso che non si tratta di una misura strutturale ma di un mero rinvio della spesa, di talché la razionalità del "prelievo" mascherato cede innanzi alle esigenze di trasparenza dello Stato con il cittadino, oltre che di lealtà dello Stato-datore di lavoro con il dipendente che esige la giusta remunerazione di una vita di lavoro; analogo rilievo vale per la nuova e diversa incisione del computo dei trattamenti di fine servizio». Inoltre, viene leso — senza che lo richieda il soddisfacimento di altri e più pregnanti principi costituzionali, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento — il principio di affidamento del pubblico dipendente nell'ordinario sviluppo economico della carriera, comprensivo del trattamento collegato alla cessazione del rapporto di impiego. «È, del resto, fatto notorio che il pubblico dipendente, in molti casi, si propone — proprio attraverso l'integrale ed immediata percezione del trattamento di fine rapporto — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita (pensiamo all'acquisto di una casa, alle spese per il matrimonio di un figlio, alla necessità di cure mediche, ecc.), ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo (pensiamo all'estinzione di un mutuo)». A ciò si aggiunge che «vengono discriminati "in peius" i pubblici dipendenti rispetto a tutti gli altri cittadini e/o lavoratori, con palese violazione dell'art. 3 Cost., posto che nei riguardi dei lavoratori privati il (privato) datore di lavoro non, è legittimato ad effettuare alcuna rateizzazione del TFR». Palese è anche «la violazione dell'art. 36 Cost., tenuto conto che il trattamento di fine rapporto, e gli istituti equivalenti, altro non sono se non una retribuzione differita, i cui importi devono pertanto essere restituiti al lavoratore al momento della cessazione del rapporto. Non appare dunque appropriato che il datore di lavoro, approfittando della coincidenza tra questo suo ruolo e quello di Legislatore, dilazioni dei pagamenti che sono dovuti nella loro interezza, a fronte del prelievo frattanto operato, e contestualmente rivoluzioni, da un giorno all'altro, le regole in ordine alle modalità di quantificazione dell'indennità di buonuscita, ledendo il principio di buona fede nell'esecuzione del contratto». Infine «viene completamente svuotata la capacità autorganizzativa delle P.A., che dovrebbero normalmente potersi esprimere anche in riferimento allo stato economico del personale, secondo i generali principi espressi dall'art. 97 Cost.»;

Considerato che, fermo restando quanto precede, rilevante e non manifestamente infondata appare anche la questione di legittimità costituzionale sollevata con il secondo motivo del ricorso introduttivo, ove viene denunciata l'incostituzionalità dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010, per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost., sul presupposto della ritenuta inapplicabilità all'AGCOM dello speciale regime previsto per la Banca d'Italia dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010. Infatti:

A) in punto di rilevanza della questione, il Collegio osserva che la tesi secondo la quale l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 sarebbe implicitamente applicabile anche all'AGCOM — sostenuta dai ricorrenti nel terzo motivo sulla scorta del combinato disposto dell'art. 2, comma 28, della legge n. 481/1995 (ove si afferma l'autonomia organizzativa dell'AGCOM in tema di ordinamento delle carriere e di trattamento giuridico-economico del personale,



attraverso un espresso rinvio «ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato») con l'art. 11, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, (che, a sua volta, collega «il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere» dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato «ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Autorità» — sembrerebbe trovare conferma in una recente pronuncia della I Sezione di questo Tribunale (sentenza 18 aprile 2012, n. 3502), con la quale è stato parzialmente accolto il ricorso proposto da alcuni dipendenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato avverso la delibera della medesima Autorità in data 19 gennaio 2011, con la quale è stata disciplinata l'applicazione delle norme di contenimento della spesa in materia di pubblico impiego di cui al decreto-legge 78/2010 al predetto ente. Infatti la I Sezione ha annullato la predetta delibera in data 19 gennaio 2011 rimettendo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'adozione «delle misure volte a perseguire l'obiettivo del raggiungimento delle economie di spesa da realizzarsi secondo i principi del Titolo I del d.l. n. 78/2010, nel solco di quanto stabilito dalla Banca d'Italia». Tuttavia la tesi in esame, a ben vedere, non può essere condivisa perché, a fronte della già evidenziata inclusione delle Autorità indipendenti (ivi compresa l'AGCOM) nell'elenco ISTAT, la disposizione dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 si presenta come una norma eccezionale e, come tale, non suscettibile di essere applicata in ambiti diversi da quelli espressamente indicati dal legislatore (ossia alla sola Banca d'Italia);

B) in punto di non manifesta infondatezza della questione, in aggiunta alle considerazioni svolte dai ricorrenti nel primo motivo sulla autonomia ed indipendenza organizzativa e finanziaria (considerazioni che devono intendersi qui integralmente richiamate), il Collegio ritiene sufficiente evidenziare che, a fronte di quanto affermato dalla Corte di cassazione (Sez. un., ord. n. 13446/2005 cit.) in merito alla «accentuata autonomia — rispetto al potere esecutivo — su cui tutte le Autorità indipendenti fondano la loro presenza nell'ordinamento, autonomia che non può non riflettersi sul momento conformativo del rapporto di lavoro del personale», la mancata applicazione all'AGCOM del regime speciale previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 per la Banca d'Italia, oltre a comportare una ingiustificata disparità di trattamento tra enti appartenenti alla medesima categoria (quella delle Autorità indipendenti), finisce per pregiudicare gravemente l'autonomia e l'indipendenza organizzativa e finanziaria riconosciuta all'AGCOM dall'ordinamento comunitario e da quello nazionale, in contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost.;

P.Q.M.

Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2 e 21, e dell'articolo 12, commi 7 e 10, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in relazione agli articoli 2, 3, 36, 42, 53, 97, e 117 della Costituzione dispone la sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

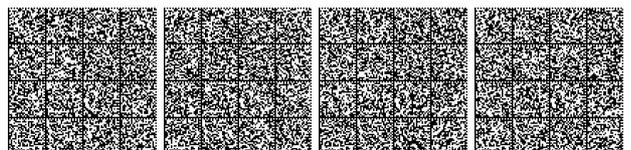
Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza, ai sensi degli articoli 79 e 80 cod. proc. amm.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 21 marzo e 18 aprile 2012.

Il Presidente: TOSTI

L'estensore: POLIDORI



N. 185

Ordinanza del 9 maggio 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Falvella Lina e Capodaglio Nevio contro Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e Istituto nazionale di statistica.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - Previsione che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, non può superare il trattamento ordinariamente spettante fino all'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 1.

– Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - 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 deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

– 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, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti pubblici (nella specie, dell'AGCOM) - Trattamento economico - Previsione che i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato, non si applicano gli anni 2011, 2012 e 2013 e non danno luogo a successivi recuperi - Previsione, per le categorie di personale che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della retribuzione delle classi e degli scatti - Previsione per il personale di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001 che le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni ai fini esclusivamente giuridici - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21.

– Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.



Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Interventi in materia previdenziale - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche - Previsione della corresponsione del trattamento di fine rapporto (comunque denominato): a) in unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro; b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 150.000 euro - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Dipendenti pubblici - Previsione, sulle anzianità contributive maturate a decorrenza dal 1° gennaio 2011, che il computo dei trattamenti di fine servizio si effettua secondo le regole dell'art. 2120 c.c., con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta - Lesione del principio del giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5371 del 2011, proposto da Lina Falvella e Nevio Capodaglio, rappresentati e difesi dall'avvocato Aristide Police, con il quale sono elettivamente domiciliati in Roma, piazza Adriana n. 20;

Contro l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Istituto Nazionale di Statistica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale sono per legge domiciliati in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

Per l'annullamento della delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 114/11/CONS del 2 marzo 2011, pubblicata il 23 marzo 2011, con la quale sono state individuate le modalità di attuazione delle disposizioni previste dal decreto-legge 1° maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché di ogni altro atto presupposto, ivi compresi: a) il Parere del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in data 11 gennaio 2011, reso su apposita richiesta dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato prot. n. 0068665 del 17 dicembre 2010 in merito all'applicabilità delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 78/2010; b) ove occorra ed *in parte qua*, l'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196; c) i singoli provvedimenti individuali adottati in esecuzione della predetta delibera n. 114/11/CDNS nei confronti deisingoli ricorrenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità per le Garanzie nelle comunicazioni e dell'Istituto Nazionale di Statistica;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 marzo 2012 il dott. Carlo Polidori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato che la parte ricorrente in punto di fatto premette che il Governo con il decreto-legge n. 78/2010, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», ha adottato, tra l'altro, un complesso di disposizioni finalizzate al contenimento della spesa in materia di impiego pubblico e che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni del tutto inopinatamente, attesa l'irrelevanza delle disposizioni adottate con il citato decreto-legge rispetto alla posizione dell'Autorità medesima, ha provveduto con la impugnata delibera n. 114/11/CONS a dare attuazione ad alcune di tali disposizioni, tra le quali: a) l'art. 6, comma 12, con il quale sono state soppresse le diarie per le missioni all'estero; b) l'art. 9, comma 1, con il quale viene fatto divieto, per il successivo triennio, di incrementare il trattamento economico dei dipendenti pubblici rispetto a quello ordinariamente spettante nel 2010; c) l'art. 9, comma 2, con il quale viene prevista la riduzione dei trattamenti economici dei dipendenti superiori a novantamila ed a centocinquantamila euro; d) l'art. 9, comma 21, con il quale viene disposto il blocco delle progressioni economiche per il triennio 2011-2013; e) l'art. 12, comma 7, con il quale viene previsto il pagamento dilazionato del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente); f) l'art. 12, comma 10, che prevede l'inclusione di tutto il personale dipendente nel regime del trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 cod. civ.;

Considerato che dei provvedimenti impugnati viene chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

I) *Violazione e falsa applicazione delle Direttive n. 2002/19/CE, n. 2002/20/CE e n. 2002/21/CE del 7 marzo 2002, nonché della Direttiva n. 2009/140/CE del 25 novembre 2009. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, commi 2, 5, 27, 28, 38, lett. b), e 40 della legge 14 novembre 1995, n. 481, dell'art. 1, commi 1 e 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249 e dell'art. 1, commi 65 e 66 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Violazione e falsa applicazione del decreto 31 maggio 2010, n. 78.*

I ricorrenti — dopo aver analizzato la posizione occupata nell'ordinamento dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito denominata «AGCOM»), nonché la specifica disciplina relativa al trattamento giuridico ed economico ed alle carriere del suo personale, al fine di evidenziare la piena autonomia ed indipendenza organizzativa e finanziaria dell'Ente, assicurata dall'ordinamento comunitario, dalla legge istitutiva dell'Ente medesimo, nonché dalle altre norme dell'ordinamento nazionale — affermano che esiste una stretta connessione tra le funzioni tipiche dell'AGCOM ed il meccanismo di finanziamento della stessa Autorità, prevalentemente basato su contributi posti a carico dei soggetti privati operanti nel settore delle comunicazioni. Pertanto, secondo la prospettazione dei ricorrenti, essi possono essere gravati di oneri economici solo nella misura necessaria per coprire i costi derivanti dall'attività svolta dall'AGCOM e, quindi, in presenza di una contrazione delle spese di esercizio dell'Autorità derivante dall'applicazione delle disposizioni del decreto-legge n. 78/2010 in materia di contenimento del costo del lavoro, «una corretta applicazione dei principi comunitari imporrebbe una corrispondente riduzione dei contributi richiesti agli operatori privati ... In caso contrario, e cioè in base allo scenario delineato dalla delibera impugnata, la contrazione dei costi di funzionamento dell'AGCOM non accompagnata da alcuna revisione della contribuzione privata implica un'imposizione a carico degli operatori di oneri incongrui e sproporzionati, la quale finirebbe per dare luogo ad una vera e propria nuova tassazione mascherata, indiretta e distorta, in assenza della necessaria immediata copertura legislativa, in un ambito in cui l'azione del Legislatore interno in tal senso risulta strettamente vietata dal diritto dell'Unione». Deve, quindi, conclusivamente ritenersi che «l'automatica applicazione all'AGCOM delle previste misure di riduzione dei costi andrebbe ad incidere solo in minima parte su importi gravanti sulle casse pubbliche, colpendo per converso in misura pressoché esclusiva i versamenti degli operatori economici, attesa l'attuale ripartizione delle voci di finanziamento dell'Autorità tra bilancio statale e contribuzione privata», con l'ulteriore conseguenza che l'impugnata delibera n. 114/11/CONS è illegittima perché non tiene conto della «estraneità della posizione dell'AGCOM alla sfera di applicazione delle disposizioni di cui al d.l. n. 78/2010, almeno per tutta la parte ... delle entrate finanziarie coincidente con gli oneri a carico del settore privato»;

II) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 28, della legge 14 novembre 1995, n. 481, dell'art. 1, comma 9, della legge 31 luglio 1997, n. 249. Violazione e falsa applicazione del decreto 31 maggio 2010, n. 78.*

I ricorrenti — dopo aver ribadito che il rapporto d'impiego del personale dell'AGCOM è regolato da una disciplina speciale che trova la propria fonte nell'art. 2, comma 28, della legge n. 481/1995 e nell'art. 1, comma 9, della legge n. 249/1997, i quali demandano alla stessa Autorità la regolamentazione di tale rapporto e parametrano il trattamento economico del personale dell'AGCOM a quello dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — sostengono che la delibera n. 114/11/CONS si è limitata a recepire acriticamente l'impugnato parere reso dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in merito all'applicabilità delle disposizioni del decreto-legge n. 78/2010,



il quale sarebbe a sua volta illegittimo perché la Ragioneria non ha tenuto conto della specialità dell'AGCOM, ritenendo sufficiente, ai fini dell'applicazione del decreto-legge n. 78/2010, il dato formale della inclusione dell'Autorità stessa nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009 (di seguito denominato «elenco ISTAT»). Tuttavia, secondo i ricorrenti, pur essendo formalmente innegabile che l'AGCOM è una delle Autorità indipendenti ricomprese nell'elenco ISTAT, «non pare validamente revocabile in dubbio che, ogniqualvolta il decreto-legge in esame ha realmente inteso estendere la portata delle misure di contenimento anche alle Autorità indipendenti ricomprese nell'elenco, ha esplicitato tale volontà mediante l'impiego della diversa espressione «le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti». ... Per inciso, tale dizione è stata utilizzata in una serie di previsioni, contenute nell'articolo 6, finalizzate alla riduzione dei costi degli apparati amministrativi (il comma 3 sulle indennità dei componenti degli organi; il comma 8 sulle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza; il comma 9 sulle spese per sponsorizzazioni; il comma 12 sulle spese di missione; il comma 13 sulle spese per la formazione; il comma 14 sull'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi), ovverosia per disposizioni il cui ambito operativo si rivela estraneo all'autonomia riconosciuta dall'ordinamento alle Autorità in tema di trattamento del proprio personale. Da tale rilievo d'ordine ermeneutico (rispondente al noto canone interpretativo *ubi lex voluit dixit*) deve necessariamente desumersi che il Legislatore ha ritenuto opportuno estendere alle Autorità indipendenti gli effetti delle sole norme contenenti misure compatibili con la sfera di autonomia alle stesse riservata dalle leggi istitutive a presidio della loro indipendenza, mentre non ha affatto imposto l'applicazione di quelle previsioni inerenti il rapporto d'impiego, allorché — come nel caso dell'AGCOM — sia configurabile una normativa speciale inconciliabile rispetto ad esse». Inoltre i ricorrenti contestano la tesi della Ragioneria sulla base delle seguenti considerazioni di carattere sistematico: a) l'art. 2, comma 28, della legge n. 481/1995, nell'affermare l'autonomia organizzativa dell'AGCOM in tema di ordinamento delle carriere e di trattamento giuridico-economico del personale, opera un espresso rinvio «ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato»; b) l'art. 11, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a sua volta collega «il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere» della stessa Autorità «ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Autorità»; c) l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 prevede per la Banca d'Italia un peculiare regime di contenimento delle spese, in virtù del quale «la Banca d'Italia tiene conto, nell'ambito del proprio ordinamento, dei principi di contenimento della spesa per il triennio 2011-2013 contenuti nel presente titolo», fermo restando che «a tal fine, qualora non si raggiunga un accordo con le organizzazioni sindacali sulle materie oggetto di contrattazione in tempo utile per dare attuazione ai suddetti principi, la Banca d'Italia provvede sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva eventuale sottoscrizione dell'accordo»; d) dal combinato disposto di tali articoli si evince, da un lato, che il trattamento del personale dell'AGCOM si pone, seppur mediamente, in stretta connessione con quello riservato ai dipendenti della Banca d'Italia e, dall'altro, che il Legislatore ha ritenuto di applicare non solo alla Banca d'Italia, ma anche all'AGCOM soltanto i principi generali in materia di riduzione dei costi, destinati a trovare attuazione per il tramite dell'esercizio dell'autonomia organizzativa riservata dall'ordinamento alla medesima Autorità. In via subordinata, per il caso in cui si dovesse ritenere che lo speciale regime previsto per la Banca d'Italia dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010, i ricorrenti denunciano la incostituzionalità dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del medesimo decreto-legge n. 78/2010 per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost.;

III) *Illegittimità costituzionale dell'art 6, commi 12, dell'art 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 per violazione degli articoli 3 e 97 e 117 Cost.*

I ricorrenti — dopo aver evidenziato che l'elenco ISTAT «è redatto unicamente sulla base di criteri statistici ed economici, senza alcuna analisi di carattere giuridico connessa alla natura e alle caratteristiche dei soggetti interessati» e che lo stesso Presidente dell'ISTAT, nell'ambito di un'audizione tenutasi in data 20 gennaio 2011 innanzi alla V Commissione della Camera dei Deputati ed alla V Commissione del Senato della Repubblica, «ha sollevato gravi dubbi in ordine alla circostanza che esso possa trovare impiego, da parte del legislatore, allo scopo di applicare una determinata normativa, giacché lo stesso si struttura sulla base di criteri statistici che cagionano una evidente inidoneità a tal fine ed implicano inevitabili disparità di trattamento del tutto irragionevoli» — denunciano la incostituzionalità dell'art. 6, comma 12, dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., se interpretati nel senso che gli stessi sono direttamente applicabili all'AGCOM per effetto della sua inclusione nel predetto elenco;



IV) *Violazione e falsa applicazione del regolamento del Consiglio n. 2223/96 del 25 giugno 1996 e conseguente illegittimità dell'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Eccesso di potere per irrazionalità dell'azione amministrativa.*

In via subordinata rispetto al terzo motivo, i ricorrenti lamentano l'illegittimità dell'elenco ISTAT, nella parte in cui include l'AGCOM, evidenziando che nel caso dell'Autorità il finanziamento pubblico è quasi del tutto inesistente perché la stessa procede alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento ed all'esercizio della propria attività mediante contributi privati, gravando sul bilancio dello Stato nella misura dello 0,2%. Infatti il contributo Statale, che era già sceso a circa 2,4 milioni di euro per l'esercizio finanziario 2009, ha visto un'ulteriore drastica riduzione nell'esercizio finanziario 2011, risultando pari ad appena 164.000,00 euro, mentre il versamento operato per il medesimo anno dagli operatori economici privati ammonta a circa 62,2 milioni di euro. Inoltre, in virtù di qualità disposto dall'art. 2, comma 241, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010), la contribuzione in favore l'AGCOM è soggetta ad un'altra destinazione di rilievo pubblico, essendo stato previsto un meccanismo di trasferimento di risorse tra diverse Autorità indipendenti. Non pare quindi revocabile in dubbio, secondo i ricorrenti, che l'AGCOM non dovrebbe figurare nell'elenco ISTAT perché è finanziata in misura pressoché integrale con contributi privati e già riversa una parte delle proprie entrate in favore di altre Amministrazioni dello Stato;

V) *Illegittimità degli articoli 4, 5, 6 e 7 della delibera n. 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010.*

I ricorrenti sviluppano nei confronti della impugnata delibera n. 114/11/CONS una delle censure già dedotte con il secondo motivo avverso il parere della Ragioneria, evidenziando che in alcuni casi (come, ad esempio, nell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010) il legislatore ha operato un generico riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196», senza richiamare espressamente le autorità indipendenti, mentre in altri casi (come, ad esempio, nell'art. 6, commi 8, 9, 12, 13 e 14 del decreto-legge n. 78/2010) il legislatore ha fatto riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti». Da tale rilievo d'ordine ermeneutico (rispondente al noto canone interpretativo *ubi lex voluit, dixit*) dovrebbe quindi desumersi, secondo i ricorrenti, l'illegittimità degli articoli 4, 5, 6 e 7 della delibera n. 114/11/CONS, perché con tali disposizioni viene data attuazione agli articoli 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 senza considerare che nel testo di tali articoli manca l'esplicito riferimento alle autorità indipendenti;

VI) *Illegittimità dell'articolo 2 della delibera n. 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78/2010. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità.*

I ricorrenti — premesso che l'AGCOM non è inclusa tra i soggetti interessati dalla riduzione disposta dall'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, perché non rientra nel novero delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto n. 165/2001 e non viene neanche nominata all'interno delle tabelle allegate al decreto del Ministero del tesoro citato nel predetto art. 28 — sostengono che l'articolo 2 della delibera n. 114/11/CONS (rubricato «spese per missioni») illegittimo sia perché il trattamento economico di missione spettante al personale dell'AGCOM, in virtù del rimando contenuto nella legge istitutiva della stessa Autorità, quello previsto dalla disciplina vigente in materia di rapporto di lavoro dei dipendenti della Banca d'Italia (artt. 116 e ss. del Regolamento del personale della Banca d'Italia), sia perché l'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78/2010 si limita a sopprimere le sole diarie di missione già ridotte dall'art. 28 del decreto-legge n. 223/2006, senza intaccare minimamente quelle dei dipendenti AGCOM, i quali, come detto, non rientrano nell'ambito applicativo del decreto-legge n. 223/2006. In subordine, qualora si dovesse ritenere che l'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78/2010 abbia soppresso anche le diarie per missioni all'estero del personale AGCOM, viene dedotto che l'Autorità non avrebbe comunque potuto sopprimere il contributo di viaggio derivante dal rinvio che l'art. 17 del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale fa al trattamento economico stabilito per i dipendenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il quale a sua volta rimanda all'art. 118 del Regolamento del personale della Banca d'Italia. Infine viene dedotto che la soppressione delle diarie si pone in netto contrasto con gli obblighi di cooperazione che l'Autorità ha nei confronti della Commissione UE e della rete delle Autorità garanti degli altri Paesi membri, obblighi che impongono ai dipendenti AGCOM di partecipare a frequenti incontri internazionali organizzati negli altri Stati membri.



VII) *Illegittimità dell'articolo 4 della delibera n. 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010 e per violazione dei principi generali di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità.*

I ricorrenti deducono che l'AGCOM, nel dare attuazione al blocco delle retribuzioni previsto dal decreto-legge n. 78/2010 è andata ben oltre le previsioni di legge, arrivando a bloccare l'intero trattamento economico — ordinario e straordinario — dei propri dipendenti e ponendo come tetto massimo di riferimento il valore del solo trattamento fondamentale percepito nel 2010. L'articolo 4 della delibera n. 114/11/CONS (rubricato «trattamento economico del personale») sarebbe, quindi, illegittimo perché l'Autorità «ha ampliato il blocco imposto dal Legislatore rendendolo ancor più rigido, laddove la diretta conseguenza dell'art. 4 della delibera n. 114/11/CONS sarà che nei prossimi tre anni nessun dipendente dell'AGCOM potrà percepire una retribuzione complessiva superiore a quella di base percepita nel corso del 2010, e questo a prescindere dall'effettiva consistenza degli elementi straordinari della dinamica retributiva, come il numero di ore di lavoro effettuate o i risultati conseguiti»;

VIII) *Illegittimità dell'articolo 4, comma 3, della delibera n. 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010 e per violazione dei principi generali di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità. Violazione dell'art. 97 Cost.*

I ricorrenti — con particolare riferimento alla disciplina degli straordinari posta dall'articolo 4, comma 3, della delibera n. 114/11/CONS, ove si prevede la predisposizione, per ciascuna struttura dell'AGCOM, di «un piano previsionale di ripartizione del complessivo monte ore disponibile per gli anni 2011, 2012 e 2013, individuato sulla base dei dati relativi all'anno 2010» — lamentano che l'Autorità «stabilendo un farraginoso sistema di ripartizione degli straordinari tra le proprie strutture, abbia completamente travisato l'intento del Legislatore, ottenendo come unico risultato l'inevitabile compromissione dell'efficienza organizzativa dell'Autorità stessa. In tal senso, infatti, è evidente che ciascuna struttura sarà vincolata indissolubilmente al piano previsionale di ripartizione basato sui dati del 2010, e ciò a prescindere dall'effettiva mole di lavoro, la quale, ovviamente, nel corso del triennio 2011-2013 ben potrebbe richiedere un impegno superiore a quello affrontato nel corso del 2010»;

IX) *Illegittimità articolo 4, comma 7, della delibera n. 114/11/CONS per violazione degli articoli 36 e 38 Cost., nonché per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1, del decreto n. 78/2010. Eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità.*

I ricorrenti — con particolare riferimento alla disciplina degli straordinari posta dall'articolo 4, comma 7, della delibera n. 114/11/CONS — lamentano che l'Autorità «non solo ha ritenuto di dover calmierare le ore di lavoro straordinario a disposizione delle singole strutture, ma, addirittura, per garantire l'inviolabilità dei limiti stabiliti nei piani di ripartizione, ha previsto che, in caso di sfioramento degli stessi, potranno essere operate delle “compensazioni tra le diverse voci del trattamento accessorio e tra queste ultime ed il trattamento fondamentale”. In sostanza, in base alle deliberazioni dell'Autorità, qualora un dipendente per ragioni di servizio fosse costretto ad effettuare un numero di ore di lavoro straordinario eccedente il livello previsto nei piani di ripartizione, esso verrebbe “sanzionato” mediante la riduzione di altre voci di retribuzione, sino all'incredibile scenario di un possibile taglio del trattamento fondamentale. Una previsione del genere, oltre ad essere illogica ed irrazionale, è in palese contrasto con il principio inviolabile dettato dall'art. 36 Cost., in base al quale “il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro”. Tale regola fondamentale non potrà materialmente essere rispettata in virtù del disposto dell'art. 4, comma 7, della delibera 114/11/CONS, posto che il lavoratore, oltrepassata la soglia prevista dai piani di ripartizione, sarà costretto a lavorare gratuitamente, ovvero rischierà di subire il nocimento derivante dall'eventuale riduzione del trattamento fondamentale»;

X) *Illegittimità dell'articolo 4, comma 6, della delibera n. 114/11/CONS per eccesso di potere per disparità di trattamento od ingiustizia manifesta. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010.*

I ricorrenti affermano che la delibera n. 114/11/CONS, non distinguendo tra retribuzione ordinaria e straordinaria, non chiarisce con sufficiente precisione la posizione dei dipendenti che nel corso del 2010 si trovavano in particolari posizioni giuridiche, come ad esempio coloro che lavoravano part-time, erano in aspettativa, o collocati fuori luogo, e che per tale ragione, pur avendo diritto alla retribuzione ordinaria, non percepivano compensi accessori di natura straordinaria. In particolare l'art. 4, comma 6, della delibera 114/11/CONS dispone che «nel caso di particolari posizioni giuridiche ed economiche vigenti nell'anno 2010 e nei successivi anni 2011, 2012 e 2013 ... gli elementi retributivi considerati ai fini dell'applicazione del comma 1 dell'articolo 9 saranno riparametrati su base annua», ma tale disposizione, oltre ad essere eccessivamente generica, risulta in contrasto proprio con l'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010, secondo il quale il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, e cioè la soglia di blocco del triennio 2011-2013, deve essere calcolato «al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in



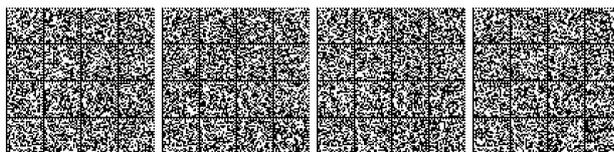
ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio». Inoltre, posto che l'Autorità nulla dice in merito all'elaborazione dei piani di ripartizione del complessivo monte ore disponibile per gli anni 2011, 2012, e 2013, «coloro tra gli odierni ricorrenti che nel 2010 si trovavano in particolari condizioni (rapporto di lavoro part-time, maternità, fuori ruolo) che escludevano la possibilità di lavoro straordinario, per il prossimo triennio, pur se dette condizioni saranno cessate, non potranno comunque svolgere alcuno straordinario, con una disparità di trattamento, rispetto agli altri dipendenti, totalmente ingiustificata e discriminatoria, anche perché del tutto indipendente dalla loro volontà»;

XI) Illegittimità dell'articolo 5 della delibera 114/11/CONS, per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010. Eccesso di potere per irragionevolezza.

I ricorrenti affermano che, sebbene l'art. 5, comma 2, della delibera 114/11/CONS (secondo il quale «per gli anni 2011, 2012 e 2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti saranno ridotti nella misura del 5% per la parte compresa tra 90-150 mila euro e nella misura del 10% per quella eccedente i 150 mila euro») in apparenza ricalchi il testo dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010, tuttavia «nessuno dei commi dell'art. 5 stabilisce criteri, in particolare temporali, per determinare il superamento delle citate soglie di 90 e 150 mila euro; peraltro è necessario constatare che non vengono precisate in alcun modo le modalità con cui saranno effettuate le riduzioni dei trattamenti economici e l'eventuale erogazione dei conguagli. Inoltre, pur essendo presente nel testo dell'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78/2010, un riferimento al trattamento economico complessivo, a differenza della disposizione contenuta nel comma precedente tale formula non è seguita dalla specificazione «ivi compreso il trattamento accessorio»; è perciò evidente che, al contrario di quanto stabilito dall'Autorità nell'art. 5, comma 2, della delibera impugnata, i tagli disposti dal Legislatore siano riferiti unicamente al trattamento economico fondamentale, con esclusione invece di quello accessorio. L'interpretazione testé esposta, adottata peraltro dalla Banca d'Italia in sede di attuazione del decreto, è confermata dallo stesso Legislatore, che nel successivo comma 2-bis, non applicabile però alle Autorità indipendenti, definisce proprio in separata sede gli interventi rivolti al trattamento accessorio»;

XII) Illegittimità dell'articolo 6 della delibera 114/11/CONS, per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010.

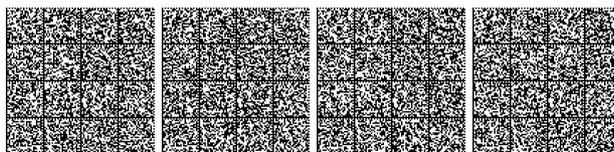
I ricorrenti affermano che l'art. 6, comma 1, della delibera 114/11/CONS (secondo il quale «come previsto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010, per gli anni 2011, 2012 e 2013, sarà sospesa l'assegnazione di livelli retributivi previsti da accordi sindacali già stipulati. Per gli anni 2011, 2012 e 2013, le progressioni previste dal regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale avranno effetti esclusivamente giuridici»), sebbene nelle intenzioni dell'Autorità sia finalizzato a dare attuazione all'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010 (in base al quale «per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti»), risulta tuttavia illegittimo perché l'AGCOM non rientra tra i soggetti di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 165/2001. Inoltre la previsione dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010 non sarebbe comunque applicabile all'AGMM perché «quest'ultima è sprovvista di un meccanismo di progressione automatica. La disciplina degli scatti dei livelli retributivi è contenuta negli articoli 36, 38, 40 e 42 del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, i quali, nel prevedere l'esistenza di plurimi meccanismi di progressione su base annuale, ne stabiliscono le condizioni. In particolare, per quel che riguarda i dirigenti all'art. 36 è stabilito che «la progressione dei dirigenti si effettua mediante scatti annuali (...), salvo demerito. Tale giudizio, risultante da una motivata valutazione di insufficienza, è espresso dal responsabile della unità operativa di primo livello presso la quale il dirigente presta servizio ovvero, nel caso si riferisca a quest'ultimo, dal Consiglio». Non solo, «i dirigenti sono valutati ogni anno. Con cadenza triennale nel mese di luglio ha luogo un procedimento di valutazione per l'attribuzione di progressioni equivalente a non più di 8 scatti normativi ed economici». Analoga disposizione è prevista anche dall'art. 38 per i funzionari, il cui meccanismo di progressione è in sostanza speculare a quello dei dirigenti. Diverso trattamento, ma sempre privo di automatismi, è stabilito invece per il personale operativo ed esecutivo dagli artt. 40 e 42, i quali, prevedendo un meccanismo di progressione economica ancor più complesso di quello testé esposto, precisano comunque che «ai dipendenti cui sia stato attribuito un motivato giudizio di insufficienza nell'ultimo rapporto valutativo, non sono conferiti avanzamenti». Inoltre, gli articoli citati specificano che «le progressioni sono conferite dal Consiglio, su proposta del Direttore del Dipartimento Risorse Umane e Finanziarie, tenuto conto delle disponibilità di bilancio». In sostanza, quindi, dall'analisi delle disposizioni contenute nel Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale non è possibile rinvenire alcun meccanismo di progressione automatica delle retribuzioni, il cui avanzamento, come detto, è invece subordinato a determinate valutazioni di merito e alla presenza delle necessarie risorse finanziarie». Infine i ricorrenti deducono che, anche a voler ipotizzare per assurdo che l'AGCOM rientri nel campo di applicazione dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010, «il blocco disposto dalla delibera impugnata risulterebbe comunque



illegittimo perché, in virtù di pregressi accordi stipulati dall'Amministrazione, esso andrebbe ad incidere su veri e propri diritti quesiti dei ricorrenti, relativi a prestazioni lavorative che, pur se la relativa retribuzione è stata dilazionata nel tempo, di fatto sono state già rese. I meccanismi di progressione meritocratica su base annuale di cui si è detto, stabiliti dagli artt. 36, 38, 40 e 42 del Regolamento concernente il trattamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, invero, allo stato non trovano applicazione, né la troveranno durante l'intero triennio disciplinato dalla delibera impugnata. Come riconosciuto espressamente dalla stessa Autorità nell'ambito di un accordo siglato in data 31 luglio 2007, anzi, tali meccanismi non sono mai stati attivati, il che di fatto ha comportato un sostanziale blocco della progressione economica di tutto il personale protrattasi quasi un decennio. Per tale ragione, a seguito di una lunga trattativa condotta con le OO.SS., l'Autorità ha riconosciuto espressamente la necessità di «prevedere meccanismi di recupero e compensazione», ed in ragione di ciò ha concordato la sospensione sino al 2015 della disciplina degli artt. 36, 38, 40 e 42 del Regolamento del personale, stabilendo un meccanismo di progressione tale da consentire una perequazione con il trattamento economico del personale AGCM, anche in considerazione di un precedente accordo sottoscritto in data 7 marzo 2007 con cui quest'ultima aveva a sua volta stabilito un progressivo riallineamento al trattamento economico del personale della Banca d'Italia. Su tali presupposti, le parti hanno concordato l'attribuzione di 3 livelli retributivi per il 2007, il 2008, ed il 2009, stabilendo inoltre che «a partire dalla fine del 2009 si aprirà un tavolo di trattativa, avuto riguardo le condizioni organizzative, di bilancio e, più in generale le prospettive di comparto dell'Autorità, per decidere con apposito accordo come modificare il presente meccanismo a partire dall'anno 2010. In assenza di accordo tra le parti, saranno comunque garantiti 3 livelli per l'anno 2010, 2 livelli per il 2011 e solo uno per gli anni successivi». In sostanza, come è possibile dedurre in modo inequivocabile dal testo dell'accordo del 31 luglio 2007, con esso l'Autorità ha inteso sanare una situazione pregressa, ponendo rimedio sia alla mancata attivazione per quasi un decennio di qualsiasi tipo di meccanismo di progressione economica, sia alla necessità, stabilita dall'art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, di raggiungere un allineamento con il trattamento economico del personale dell'AGCM, e di conseguenza della Banca d'Italia. Ne consegue che le previsioni di adeguamento economico stabilite dall'accordo del 31 luglio 2007, destinate a rimanere operanti durante l'intero periodo di applicazione del d.l. n. 78/2010, non possono essere considerate in alcun modo un meccanismo di progressione automatica; al contrario, esse sono assimilabili ad un evento straordinario della dinamica salariale, estraneo al campo applicativo dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010. Il blocco degli stipendi disposto dall'Autorità con l'art. 6, comma 1, della delibera impugnata, in definitiva, non si limita a negare aumenti stipendiali futuri, ma, andando ben oltre la portata della norma di legge di cui vorrebbe essere applicazione, sottrae ai dipendenti dell'AGCOM compensi di fatto già maturati, che la stessa Autorità ha espressamente riconosciuto loro quale vera e propria compensazione economica per la minor retribuzione percepita negli anni passati»;

XIII) Illegittimità dell'articolo 7 della delibera 114/11/CONS per violazione e falsa applicazione dell'art. 12, commi 7 e 10 del decreto legge n. 78/2010. Eccesso di potere per disparità di trattamento.

I ricorrenti — con particolare riferimento all'art. 7 della delibera 114/11/CONS ove, nell'intento di recepire le disposizioni contenute nell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010, si prevede che «le indennità comunque denominate e spettanti a seguito della cessazione a vario titolo dall'impiego, saranno erogate attenendosi alle modalità specificatamente previste all'art. 12 del decreto-legge n. 78/2010. In applicazione di quanto disposto al comma 10 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 78/2010, con effetto sulle anzianità maturate a decorrere dal 1° gennaio 2011 il computo dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati verrà, regolato in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile, con applicazione dell'aliquota del 6,91%» — ribadiscono innanzi tutto le suesposte censure, incentrate sull'inapplicabilità all'AGCOM delle disposizioni contenute nell'art. 12, commi 7 e 10, per il mancato richiamo delle Autorità indipendenti tra le amministrazioni destinatarie del provvedimento, nonché per l'inesistenza di reali economie per l'erario pubblico cui la normativa è finalizzata. Inoltre i ricorrenti lamentano che la disposizione in esame è illegittima perché «modifica, o meglio sopprime, il regime dell'I.F.R. (indennità di fine rapporto), che è un istituto tipico delle Autorità indipendenti, mutuato, in virtù del rinvio contenuto nella legge istitutiva dell'AGCOM, dalla Banca d'Italia, ove è tuttora vigente. Tale indennità, invero, costituisce una forma assolutamente peculiare di trattamento di fine rapporto, ma di ciò l'Amministrazione non ha tenuto minimamente conto nella sua delibera, non valutando né motivando in alcun modo sulla natura e sulla portata dell'istituto, ed andando ben oltre, ovvero violando, sia la previsione normativa di cui la delibera vorrebbe essere attuazione sia la disciplina vigente in materia di I.F.R., in virtù della quale, oltretutto, i dipendenti possono vantare allo stato un vero e proprio diritto quesito, di cui alcuni colleghi in passato hanno già materialmente beneficiato in relazione ai medesimi periodi di lavoro per i quali il trattamento viene oggi negato agli altri. La sostanziale soppressione dell'I.F.R., in definitiva, oltre che ingiustificata alla luce del disposto dell'art. 12, commi 7 e 10, del d.l. n. 78/2010, risulta doppiamente illegittima in quanto crea una disparità di trattamento intollerabile tra coloro che hanno già goduto del beneficio (per cessazione del servizio, per scadenza del contratto di lavoro a termine, per ingresso nei ruoli dell'amministrazione ovvero per semplice anticipazione) e gli altri dipendenti che, pur avendo già maturato il relativo diritto, per lo meno rispetto al periodo pregresso, non ne hanno ancora goduto»;



XIV) *Illegittimità della delibera 114/11/CONS, nella parte in cui essa non prevede il riconoscimento di un'indennità di vacanza contrattuale, per violazione e falsa applicazione dell'art. 9, commi 17, del decreto-legge n. 78/2010, nonché dell'art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249. Eccesso di potere per manifesta irragionevolezza e per disparità di trattamento.*

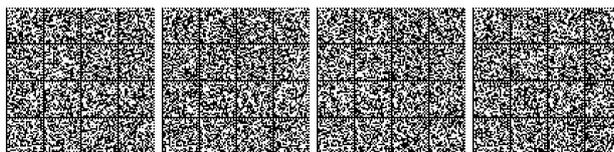
I ricorrenti — premesso che l'esatta portata del blocco delle retribuzioni disposto con l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010 è stata ulteriormente precisata nel successivo comma 17, ove si prevede che «non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012 del personale di cui all'articolo 2, comma 2 e articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. È fatta salva l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale nelle misure previste a decorrere dall'anno 2010 in applicazione dell'articolo 2, comma 35, della legge 22 dicembre 2008, n. 203» — evidenziano che presso l'AGCOM non sono mai stati stipulati autonomi contratti collettivi tra l'ente e le OO.SS. e, quindi, il personale non ha mai goduto di alcuna indennità di vacanza contrattuale. Pertanto «qualora si dovesse ritenere effettivamente applicabile all'Autorità la disciplina contenuta nel d.l. n. 78/2010, essa dovrebbe essere applicata in toto, ivi compresa la disposizione di cui al comma 17 dell'art. 9, con conseguente riconoscimento al suo personale dell'indennità di vacanza contrattuale attribuita a tutti i dipendenti pubblici, compresi i dipendenti della Banca d'Italia. In ragione di ciò, il mancato recepimento della suddetta disposizione ha reso il blocco disposto dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010 ancor più gravoso per i dipendenti AGCOM rispetto a tutti gli altri dipendenti pubblici, il che di certo va ben oltre qualsiasi possibile intento del Legislatore. Nel fare ciò, inoltre, l'Autorità ha agito in spregio del testo dell'art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249 (legge istitutiva dell'AGCOM), in virtù del quale il trattamento giuridico ed economico del personale è stabilito in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, ove appunto tale indennità è prevista espressamente»;

Considerato che i ricorrenti con memoria depositata in data 18 febbraio 2012 hanno insistito per l'accoglimento delle suesposte censure, evidenziando, tra l'altro, che:

A) il primo ed secondo motivo devono essere accolti perché «l'attuale ripartizione delle voci di finanziamento dell'AGCOM tra bilancio statale e contribuzione privata comporta, come logica conseguenza, che l'applicazione delle misure di riduzione dei costi derivanti dal d.l. n. 78/2010 sia destinata ad incidere solo in minima parte sugli importi gravanti sulle casse dello Stato, colpendo per converso in misura pressoché esclusiva i versamenti degli operatori economici»; del resto il Consiglio di Stato, interpellato sulla compatibilità con la struttura dell'AGCOM dell'art. 6, comma 21, del d.l. n. 78/2010 con il parere n. 385 del 26 gennaio 2012 ha osservato come «le somme ricavate da economie di gestione dall'Autorità possano essere destinate al bilancio statale solo relativamente alla parte imputabile ai contributi ricevuti dallo Stato, ossia nella misura corrispondente al valore percentuale di tali contributi sul complesso delle entrate finanziarie dell'Autorità. Oltre questa parte, il dovere contributivo si trasformerebbe in una vera e propria imposta, tanto da richiedere — in relazione ai principi di cui agli articoli 23 Cost. e 53 Cost. — una formulazione meno generica e presupposti più stringenti della semplice esigenza di fare cassa. ... È dunque sul piano dell'interpretazione costituzionalmente orientata e conforme ai principi comunitari che, collegando il comma 21 al comma 2 dell'art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, se ne può affermare l'applicazione "limitata" all'Autorità»;

B) il quarto assorbente motivo risulta anch'esso fondato, perché la Sez. III-*quater* di questo Tribunale, su ricorso proposto dall'AGCOM, con la sentenza 11 gennaio 2012, n. 226, ha già annullato l'elenco ISTAT, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 228 del 30 settembre 2011, nella parte in cui include l'AGCOM, evidenziando in motivazione, tra l'altro, che «fondata è la censura afferente all'autonomia finanziaria dell'Autorità ricorrente, che si manifesta con la capacità di provvedere con le proprie entrate a fronteggiare per intero le spese sostenute per l'attività svolta, sicché manca il presupposto che in coerenza con le finalità perseguite giustifichi il suo inserimento nell'elenco Istat, e cioè un costo per la finanza pubblica e per il bilancio dello Stato che va contenuto. L'autonomia finanziaria della ricorrente, le fonti dalle quali discendono le sue entrate (*id est* i contributi ad essa obbligatoriamente versati dagli operatori dei settori da essa regolati), la possibilità di intervenire per garantirne nel tempo la corrispondenza alle uscite sono tutti elementi legislativamente fissati, e, quindi, incontestabili. Segue da ciò che non è configurabile spesa che la finanza pubblica potrebbe in futuro essere costretta a sopportare per assicurare il pareggio di bilancio della ricorrente atteso che a questo fine essa è già stata fornita dal legislatore di strumenti propri per provvedere in via autonoma. Di qui la conclusione che il criterio di calcolo imposto dal legislatore comunitario e per libera scelta recepito dall'ISTAT, e fondato esclusivamente sul rapporto fra spesa complessiva ed entrate proprie, è nel caso in esame ampiamente soddisfatto»;

Considerato che la Difesa erariale con memoria depositata in data 25 febbraio 2012 ha insistito per il rigetto delle suesposte censure;



Considerato, in via preliminare, che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo sulla presente controversia. Infatti:

A) sulla scorta del quadro normativo vigente prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo la Corte di Cassazione (Sez. un., ord. 23 giugno 2005, n. 13446) aveva affermato che le controversie in materia di impiego alle dipendenze dell'Autorità garante delle comunicazioni dovevano ritenersi devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo evidenziando quanto segue: a) il fatto che il d.lgs. l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 80/1998 (oggi recepito nell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 non preveda espressamente i rapporti dei dipendenti dell'AGCOM tra quelli sottratti alla giurisdizione ordinaria (al pari dei rapporti dei dipendenti della Banca d'Italia, della Consob e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) «non è di per sé decisivo per fondare la giurisdizione ordinaria sulle controversie relative ai rapporti in questione: il citato d.lgs. n. 80 del 1998 attuava la delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59, concepita in epoca in cui l'Autorità delle comunicazioni non era stata ancora istituita»; b) l'art. 1, comma 26, della legge n. 249/1997, «disponendo testualmente che i ricorsi avverso i provvedimenti di detta Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, si pone chiaramente come norma speciale, oltre che derogatoria rispetto alla più generale opzione legislativa — sottesa alla riforma del pubblico impiego — a favore della giurisdizione ordinaria»; c) «l'estensione di una tale giurisdizione amministrativa esclusiva “sui provvedimenti” anche alle controversie in materia di impiego alle dipendenze dell'Autorità garante delle comunicazioni, è connaturale alla *ratio* posta alla base delle deroghe espresse dal citato art. 3 del t.u. n. 165/2001 giustificate dalla accentuata autonomia — rispetto al potere esecutivo — su cui tutte le Autorità indipendenti fondano la loro presenza nell'ordinamento, autonomia che non può non riflettersi sul momento conformativo del rapporto di lavoro del personale»; d) secondo l'art. 1, comma 21, della legge n. 249/1997 all'AGCOM applicano le disposizioni di cui all'articolo 2 della legge n. 481/1995 (istitutiva dell'Autorità per i servizi di pubblica utilità), il cui comma 28 già escludeva l'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 29/1993 «e, con essa, la privatizzazione (*recte*: contrattualizzazione) dei relativi rapporti di pubblico impiego instaurati con i propri dipendenti»;

B) le conclusioni alle quali è pervenuta la Suprema Corte devono essere mantenute ferme anche alla luce delle novità normative introdotte dal codice del processo amministrativo e, in particolare, alla luce dell'art. 133, comma 1, lett. 1), cod. proc. amm., secondo il quale sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge, «le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati ... dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ...» e dell'art. 1, comma 26, della legge n. 249/1997 (come sostituito dall'art. 3, comma 8, dell'allegato 4 al decreto legislativo n. 104/2010), il quale attualmente dispone che «la tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo». Infatti il riferimento ai «rapporti di impiego privatizzati», contenuto nell'art. 133, comma 1, lett. 1), cod. proc. amm., per quanto d'interesse in questa sede, deve ritenersi limitato ai contratti di lavoro di diritto privato di cui all'art. 1, comma 21, della legge n. 249/1997;

Considerato sempre in via preliminare che, ai fini dell'interesse ad agire dei ricorrenti e della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che di seguito saranno esaminate, non assume affatto rilievo assorbente — a differenza di quanto affermato dai ricorrenti nella memoria depositata in data 18 febbraio 2012 — la circostanza che la Sezione III-*quater* di questo Tribunale con la sentenza 11 gennaio 2012, n. 226, abbia annullato l'elenco ISTAT pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 228 del 30 settembre 2011, nella parte in cui inserisce anche l'AGCOM fra le predette Amministrazioni. Infatti il Collegio ritiene che il legislatore con le norme del decreto-legge n. 78/2010 richiamate dai ricorrenti non abbia operato un rinvio mobile all'elenco annualmente redatto dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009 (nel qual caso la predetta sentenza n. 226/2012 effettivamente determinerebbe l'accoglimento del presente ricorso per effetto dell'annullamento di un atto presupposto, quale sarebbe l'elenco ISTAT pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 228 del 30 settembre 2011 rispetto alla impugnata delibera n. 114/11/CONS), ma abbia piuttosto operato un rinvio fisso all'elenco ISTAT vigente nel momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010, al solo fine di individuare l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica dallo stesso introdotte. Del resto gli stessi ricorrenti nel terzo motivo hanno evidenziato che l'elenco ISTAT è redatto «sulla base di criteri statistici ed economici, senza alcuna analisi di carattere giuridico connessa alla natura e alle caratteristiche dei soggetti interessati» e, quindi, laddove si optasse per la tesi del rinvio mobile all'elenco redatto annualmente effettivamente si porrebbero i problemi segnalati dal Presidente dell'ISTAT nell'ambito dell'audizione tenutasi in data 20 gennaio 2011 innanzi alla V Commissione della Camera dei Deputati ed alla V Commissione del Senato della Repubblica;



Considerato che, sempre ai fini della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che di seguito saranno esaminate, il Collegio ritiene necessario evidenziare che:

A) non pare condivisibile la tesi (sviluppata dai ricorrenti nel secondo e nel quinto motivo, facendo leva sul criterio ermeneutico *ubi lex voluit, dixit*) secondo la quale l'art. 9, commi 1, 2 e 21, e l'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 non sarebbero applicabili all'AGCOM perché in tali articoli il legislatore ha fatto un generico riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196», senza richiamare espressamente le Autorità indipendenti, mentre in altri casi (come, ad esempio, nell'art. 6, commi 8, 9, 12, 13 e 14 del decreto-legge n. 78/2010) il legislatore ha fatto riferimento alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti». Infatti, prescindendo da ogni considerazione di drafting legislativo, il Collegio ritiene che la prova della volontà del legislatore di includere anche l'AGCOM nel campo di applicazione dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e l'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010 si rinverga: a) nel fatto che il legislatore quando ha menzionato espressamente le Autorità indipendenti (come, per l'appunto, nell'art. 6, commi 8, 9, 12, 13 e 14 del decreto-legge n. 78/2010) ha utilizzato la formula «incluse le autorità indipendenti», così limitandosi a specificare un dato — quale l'inclusione di tali enti nell'elenco ISTAT — chiaramente evincibile da una semplice lettura del predetto elenco; b) nel fatto che lo stesso legislatore, laddove ha inteso garantire la specialità di determinati soggetti pubblici ha introdotto una disciplina speciale in materia di contenimento della spesa; si intende evidentemente far riferimento all'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010, che prevede soltanto per la Banca d'Italia (così escludendo le altre Autorità indipendenti) un peculiare regime in virtù del quale «la Banca d'Italia tiene conto, nell'ambito del proprio ordinamento, dei principi di contenimento della spesa per il triennio 2011-2013 contenuti nel presente titolo», fermo restando che «a tal fine, qualora non si raggiunga un accordo con le organizzazioni sindacali sulle materie oggetto di contrattazione in tempo utile per dare attuazione ai suddetti principi, la Banca d'Italia provvede sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva eventuale sottoscrizione dell'accordo»;

B) a differenza di quanto affermato dai ricorrenti nella memoria depositata in data 18 febbraio 2012, non assume rilievo decisivo nella presente controversia il parere del Consiglio di Stato, Commissione Speciale, 26 gennaio 2012, n. 385. Infatti il Consiglio di Stato — chiamato a chiarire l'applicabilità dell'art. 6, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010 all'AGCOM, sul presupposto che il sistema di finanziamento dell'Autorità è quasi interamente autonomo, essendo affidato al contributo versato dai soggetti regolati, mentre solo una minima parte delle entrate è a carico del bilancio dello Stato — dopo aver ribadito «il principio di corrispondenza tra gli oneri imposti agli operatori e i costi amministrativi sostenuti per l'esercizio dei compiti svolti dall'Autorità» (principio richiamato dai ricorrenti nel primo motivo), nell'affrontare il problema di delineare «una compartecipazione dell'Autorità ai doveri di solidarietà finanziaria verso lo Stato, senza che ciò implichi uno storno di risorse vincolate al perseguimento della missione istituzionale», ha affermato quanto segue: «il punto di equilibrio sotteso all'applicazione dell'art. 6, comma 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, all'Autorità è da ravvisarsi nel sostegno finanziario che la stessa riceve dallo Stato, il quale costituisce al tempo stesso fondamento e limite del suo dovere di contribuire al risanamento della finanza pubblica, mediante versamento allo Stato, attraverso le risorse derivanti da risparmi della spesa corrente. Ciò comporta che le somme ricavate da economie di gestione dall'Autorità possano essere destinate al bilancio statale solo relativamente alla parte imputabile ai contributi ricevuti dallo Stato, ossia nella misura corrispondente al valore percentuale di tali contributi sul complesso delle entrate finanziarie dell'Autorità. Oltre questa parte, il dovere contributivo si trasformerebbe in una vera e propria imposta, tanto da richiedere — in relazione ai principi di cui agli articoli 23 Cost. e 53 Cost. — una formulazione meno generica e presupposti più stringenti della semplice esigenza di “fare cassa”. Fino a tale limite, invece, per quanto il prelievo possa tradursi nel versamento di una parte delle entrate che, in assenza di tali risparmi, avrebbero finanziato l'organizzazione e l'attività dell'Autorità, non può ritenersi che sia sol per questo pregiudicata l'autonomia finanziaria dell'ente e la corrispondenza tra contributi “privati” e costi di gestione, poiché detti costi, per definizione, non ci sono più per la parte corrispondente all'obbligo di versamento». Tuttavia, ragionando in questi termini, il Consiglio di Stato non fa altro che ribadire la volontà del legislatore di includere anche l'AGCOM nel campo di applicazione delle misure previste dal decreto-legge n. 78/2010;

Considerato che — ancor prima di esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti — il Collegio ritiene di dover innanzi tutto sollevare, d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 —secondo il quale «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche,



inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), ai sensi del comma 3, dell'art. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, superiori a 90.000 euro lordi annui sono ridotti del 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui» — in relazione agli articoli 2, 3, 42, 53 e 97 Cost. Infatti il T.A.R. Calabria, Sez. staccata di Reggio Calabria, chiamato ad esaminare il ricorso proposto da taluni magistrati amministrativi avverso le «illegittime decurtazioni del trattamento retributivo» previste dal decreto-legge n. 78/2010, con l'ordinanza n. 89 del 1° febbraio 2012 ha sollevato, tra l'altro, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del predetto decreto-legge alla luce delle seguenti considerazioni che, oltre ad essere pienamente condivisibili, risultano evidentemente applicabili anche al personale dell'AGCOM:

A) la natura tributaria della disposizione posta dall'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010. In particolare, secondo il T.A.R. Calabria, «nella prestazione imposta con la norma in esame devono essere ravvisati i caratteri della doverosità, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra parti, e del collegamento tra la prestazione di sostegno alla pubblica spesa, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante. In sostanza, sono previste l'imposizione di un sacrificio economico individuale, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio e, contestualmente, la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica, ossia per reperire risorse necessarie a coprire spese pubbliche (come reso palese dalla stessa dizione della norma riportata, che invoca la situazione di grave crisi economica internazionale e gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea; quanto alla giurisprudenza della Corte, si richiamano *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 141/2009, 335/2008, 64/2008, 334/2006, 73/2005; la difesa dei ricorrenti fa riferimento altresì alla giurisprudenza volta a definire la nozione costituzionale di «leggi tributarie», ai fini del giudizio di ammissibilità del *referendum* ex art. 75 Cost). In effetti, l'obiettivo di finanza pubblica evocato dal d.l. n. 78/2010 va oltre la mera riduzione dei costi o della spesa corrente degli Stati, attenendo, più propriamente, alla riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL (come chiarisce lo stesso comma 2 dell'art. 9, laddove fa riferimento alle «esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea»)»;

B) la conseguente violazione dei principi sanciti dall'art. 53 Cost. Infatti la disposizione dell'art. 9, comma 2, «colpisce solo una specifica categoria di contribuenti, sulla base di loro peculiari qualità soggettive e non sulla base di determinate qualità di reddito, e, nello stesso tempo, impone una prestazione patrimoniale indipendente dall'effettiva capacità contributiva soggettiva globalmente considerata (ossia individua uno specifico cespite da assoggettare a tassazione, senza relazioni con altre entrate del soggetto inciso), introducendo un'imposizione sostanzialmente regressiva e discriminatoria. Il primo profilo di incostituzionalità si ravvisa nel fatto che il prelievo è disposto esclusivamente in danno di una ben definita categoria socio-economica, i lavoratori dipendenti del settore pubblico, ... , laddove, utilizzando il termine «Tutti», la disposizione costituzionale è chiara nell'individuare in modo inequivoco ed onnicomprensivo la platea dei contribuenti da assoggettare al prelievo fiscale. Con l'ord. n. 341/2000 la Consulta, dopo aver premesso che «l'art. 53 della Costituzione deve essere interpretato in modo unitario e coordinato, e non per preposizioni staccate ed autonome le une dalle altre» ha affermato che «la universalità della imposizione, desumibile dalla espressione testuale «tutti» (cittadini o non cittadini, in qualche modo con rapporti di collegamento con la Repubblica italiana), deve essere intesa nel senso di obbligo generale, improntato al principio di eguaglianza (senza alcuna delle discriminazioni vietate: art. 3, primo comma, della Costituzione), di concorrere alle «spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» (con riferimento al singolo tributo ed al complesso della imposizione fiscale), come dovere inserito nei rapporti politici in relazione all'appartenenza del soggetto alla collettività organizzata». Manca, dunque, nella fattispecie normativa in esame l'ineffettibile «raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)», che la Corte ha ritenuto essere la corretta condizione per un'imposizione contributiva equa. Tale impostazione fa apparire decisamente anomala e non conforme alla Costituzione la scelta del Legislatore del 2010 che, in un contesto economico-finanziario esplicitamente qualificato come «eccezionale», avrebbe potuto operare soltanto interventi straordinari e/o temporanei di prelievo forzoso, ed invece ha posto in essere misure continuative e sostanzialmente stabili — e perciò dal palese sapore tributario — in quanto oltretutto prolungate nel triennio 2011-2013 (oltre che legate al superamento di scaglioni predeterminati, esattamente come le imposte); ma soprattutto ha indirizzato tale prelievo nei confronti di una ben limitata «classe di persone», ben guardandosi dall'operare nei confronti di «tutti» i contribuenti in possesso di determinate fasce di reddito, nessuno escluso (liberi professionisti, lavoratori dipendenti del settore privato, imprenditori e quant'altro), esentati immotivatamente dall'imposizione straordinaria, nonostante l'eccezionalità della situazione economica del Paese, come viceversa una corretta applicazione dei principi di cui all'art. 53 Cost. avrebbe richiesto»;



C) in via subordinata, per il casnell'ano in cui non fosse riconosciuta la natura tributaria alla disposizione in esame, la violazione dei principi sanciti dagli articoli 2 e 3 Cost. e dagli articoli 42 e 97 Cost. Infatti la disposizione dell'art. 9, comma 2, «va a rideterminare, in senso ablativo, un trattamento economico già acquisito alla sfera del pubblico dipendente sub specie di diritto soggettivo. Essa, pertanto, va ad incidere sullo status economico dei lavoratori ... alterando quel sinallagma che è il “*proprium*” dei rapporti di durata ed in particolare proprio dei rapporti di lavoro; basti considerare che sulla stabilità anche economica si fondano le aspettative, le progettualità e gli investimenti — di lungo periodo, se non addirittura a vita — del dipendente. Sebbene nel nostro sistema costituzionale non sia affatto interdetto al Legislatore di emanare disposizioni atte a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, le disposizioni in esame sembrano non rispettare la condizione essenziale, ossia che la riforma “*in pejus*” non trasmodi in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 446/2002; ord. n. 327/2001; sentt. nn. 393/2000, 264/2005, 416/1999 n. 282/2005)». Ne consegue, secondo il T.A.R. Calabria, innanzi tutto la violazione dell'art. 2 Cost., perché «la novazione oggettiva ed unilaterale del rapporto di lavoro, realizzata dal d.l. n. 78/2010, oltre a tradursi nel grave scardinamento di un principio di rilevanza costituzionale, e quindi indeclinabile, della materia lavoristica (la proporzionalità tra prestazione e retribuzione ex art. 36 Cost.), va in fondo a sacrificare la stessa dignità sociale della persona-lavoratore pubblico, che si trova soggetto, senza possibilità di difesa, ad aggressioni patrimoniali sostanzialmente arbitrarie non solo nelle modalità del prelievo, nei tempi del medesimo e nelle soglie stipendiali cui attingere, ma nello stesso presupposto (il presentarsi di pretese esigenze finanziarie); e ciò perché a determinarlo è lo stesso soggetto (Stato) che opera il prelievo, avvalendosi della forza congiunta e soverchiante derivante dall'essere ad un tempo datore di lavoro e Legislatore, e senza che il destinatario del sacrificio possa essere considerato direttamente o indirettamente responsabile della crisi finanziaria e di cassa cui è chiamato a far fronte, derivando quest'ultima da fattori di squilibrio che sono ascrivibili a responsabilità (quantomeno politica) dello stesso organo che dispone il prelievo». Ne consegue, altresì, la violazione degli articoli 42 e 97 Cost. perché «si dispone nei confronti dei pubblici dipendenti una vera e propria ablazione di redditi formanti oggetto di diritti quesiti, senza alcuna indennità, con conseguente violazione dell'art. 42 Cost., secondo cui “La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale”. Non appare dubitabile che l'espropriazione possa astrattamente colpire (stante l'uso dell'onnicomprensivo termine “proprietà privata” da parte del Costituente) anche beni mobili fungibili, quale il denaro (nella specie, gli stipendi pubblici nella misura già acquisita allo status economico del dipendente ...); secondo tale prospettazione, la fattispecie considerata consentirebbe di qualificare la norma di cui all'art. 9 comma 2 alla stregua di norma-provvedimento (in coerenza con natura procedimentale dell'espropriazione), e dunque ne conseguirebbe la violazione dell'art. 97 Cost., perché del provvedimento la norma ha mutuato la natura, ma ha eliso il procedimento, nel cui ambito vanno convogliate quelle imprescindibili esigenze di equilibrio dell'esercizio del potere tipicamente volte ad assicurare il minimo sacrificio, il giusto equilibrio con l'indennità, nonché tutte quelle altre numerose facoltà di partecipazione degli interessati, che consentono a questi ultimi di verificare la legittimità e l'opportunità delle scelte cui sono chiamati a contribuire con il loro sacrificio, sia *nell'an*, che nel *quantum* delle misure richieste»;

D) in via ulteriormente subordinata, a prescindere dal fatto che sia riconosciuta o meno la natura tributaria della disposizione posta dall'art. 9, comma 2, la violazione dei principi sanciti dagli articoli 2 e 3 Cost. sotto altro profilo. Infatti «la Carta Fondamentale, all'art. 3 comma 2, prevede quale precipuo “compito della Repubblica” (per tale intendendosi lo Stato-apparato, ossia l'insieme dei pubblici poteri, ivi compreso il Legislatore) quello di promuovere e garantire “l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Poiché tale partecipazione “economica” non può essere ovviamente considerata solo dal lato “attivo” ma anche dal lato “passivo”, ovvero inglobando una serie di oneri ed obblighi che ad essa naturalmente pertengono (tra i quali la contribuzione alle esigenze finanziarie dell'Erario, a loro volta correlate al soddisfacimento dei bisogni della comunità), il fine della norma è quello di incaricare lo Stato (e perciò tutti pubblico poteri) di rimuovere gli squilibri socio-economici esistenti, ossia le diversificazioni economiche tra categorie sociali diverse, o tra lavoratori appartenenti ai diversi settori della società civile. In questo senso, l'aver attribuito la parte predominante dello sforzo “contributivo” tramite una minore retribuzione ai dipendenti pubblici ... introduce forti discriminazioni nell'eguaglianza sostanziale dei soggetti dell'Ordinamento per le seguenti ragioni». In particolare, secondo il T.A.R. Calabria, «viene sottoposta a prelievo una categoria di sicura “tassabilità” per via della garanzia della ritenuta alla fonte; al di là di ogni altra giustificazione ravvisabile nella *ratio* dell'istituto, il ricorso al prelievo fiscale è indotto dall'incapacità (tecnica o politica) di perseguire l'evasione fiscale, con conseguente vantaggio di fatto per i redditi non derivanti da lavoro dipendente nel settore pubblico. Come evidenziato dai ricorrenti, lungi dall'impegnarsi nella predisposizione di strumenti fiscali efficaci nella prevenzione di tale fenomeno, il Legislatore statale inconcepibilmente ed intollerabilmente ha aumentato gli squilibri,



trascurando del tutto di colpire le ricchezze evase al fisco e persino gli introiti derivanti da rendite ben conosciute (si pensi alle rendite catastali e finanziarie), per concentrarsi su una fascia specifica di lavoratori, colpevoli unicamente di possedere la qualità di pubblici impiegati ... e di avere redditi facilmente accertabili ed ancora più facilmente attaccabili». Del resto «la soluzione in concreto adottata nel d.l. n. 78/2010 è stata probabilmente preferita: in quanto più “difendibile” da un punto di vista politico — ossia sul piano dell’accettabilità da parte dell’opinione pubblica generale, nel momento storico in cui è stata posta in essere; perché assume come propria la semplicistica e generalizzante opinione comune, secondo cui i redditi incisi, per il fatto stesso di essere “elevati”, costituiscono per lo più “prebende di Stato”; perché il “tributo”, o comunque il prelievo, poteva comodamente essere qualificato come “riduzione di spesa”; e ciò naturalmente approfittando della coincidenza tra il soggetto che lo impone ed il datore di lavoro che si vede ridotto per legge il costo del lavoro. Sennonché, tali ipotesi ricostruttive non consentono di sostenere la costituzionalità della legge, fermo restando che le pretese “motivazioni” della manovra concepita a danno dei pubblici dipendenti non reggono ad un più approfondito esame. Infatti, la capacità contributiva dei lavoratori dipendenti ... è già messa a dura prova da un sistema fiscale alimentato in grande misura dal meccanismo della ritenuta alla fonte. Pertanto, prima di assoggettare ad ulteriore prelievo gli stipendi dei dipendenti pubblici destinatari di un’elevata retribuzione, si sarebbe dovuto verificare se tali dipendenti fossero — come effettivamente sono — già sottoposti ad una schiacciante imposizione fiscale, e conseguentemente concentrare la “riduzione della spesa” in altri settori, ad esempio frenando il ricorso sempre più frequente alle consulenze esterne in favore della Pubblica Amministrazione, oppure — argomento quest’ultimo di particolare rilievo — incidendo nel settore di tutte le c.d. spese (*lato sensu*) “clientelari”, di particolare diffusione nel settore delle Autonomie regionali e locali (di difficoltosa riduzione, perché a torto ritenute essenziali alla politica ed alla formazione del consenso, così come inteso negli ultimi anni, come ad esempio i contributi a pioggia alle imprese, le spese per iniziative culturali, aggregative, le spese per società ed enti — satellite della PA, la formazione e così via)»;

Considerato che il Collegio ritiene di dover sollevare, d’ufficio, anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 7, del decreto-legge n. 78/2010 — secondo il quale «a titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall’Aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell’articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il riconoscimento dell’indennità di buonuscita, dell’indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta a tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall’impiego è effettuato: a) in un unico importo annuale se l’ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 90.000 euro; b) in due importi annuali se l’ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro e il secondo importo annuale è pari all’ammontare residuo; c) in tre importi annuali se l’ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 150.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 60.000 euro e il terzo importo annuale è pari all’ammontare residuo» — in relazione agli articoli 2, 3, 42, 53 e 97 Cost. Infatti il T.A.R. Calabria, Sez. staccata di Reggio Calabria, con la suddetta ordinanza n. 89 del 1° febbraio 2012 ha sollevato anche la questione di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 7, del predetto decreto-legge alla luce delle seguenti considerazioni (anch’esse integralmente condivisibili ed evidentemente applicabili anche al personale dell’AGODM):

A) la disposizione in esame comporta «lo scaglionamento — in favore del solo datore di lavoro pubblico — dell’onere di corresponsione delle indennità, comunque denominate, di fine rapporto; il differimento opera diversamente, a seconda dell’ammontare complessivo delle prestazioni. Ciò comporta una diminuzione patrimoniale certa (e quindi un altrettanto certo pregiudizio), che si identifica nella mancata corresponsione di interessi per la dilazione del pagamento; ma determina anche una più profonda compromissione del rapporto sinallagmatico tra datore di lavoro e dipendente pubblico, giacché le somme di cui trattasi hanno pacificamente natura retributiva, sia pure differita. L’operatività della rateizzazione è, d’altra parte, ineludibile, trattandosi di misura di carattere strutturale, non limitata — nella sua vigenza — ad un periodo di tempo predefinito»;

B) valgono anche per la disposizione in esame le medesime censure relative all’art. 9 comma 2 del d.l. n. 78/2010, da intendersi qui richiamate e reiterate per quanto di ragione. Infatti, come evidenziato dal T.A.R. Calabria, «il mero differimento della retribuzione non risponde ad alcuna logica di riduzione di spesa, né può essere apprezzato in sede comunitaria, atteso che non si tratta di una misura strutturale ma di un mero rinvio della spesa, di talché la razionalità del “prelievo” mascherato cede innanzi alle esigenze di trasparenza dello Stato con il cittadino, oltre che di lealtà dello Stato-datore di lavoro con il dipendente che esige la giusta remunerazione di una vita di lavoro; analogo rilievo vale per la nuova e diversa incisione del computo dei trattamenti di fine servizio». Inoltre, viene lesa — senza che lo

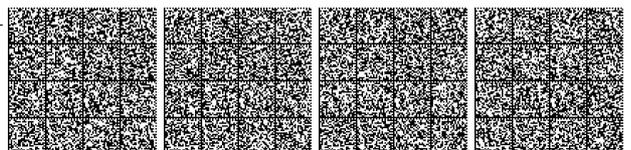


richieda il soddisfacimento di altri e più pregnanti principi costituzionali, nell'ottica di un ragionevole bilanciamento — il principio di affidamento del pubblico dipendente nell'ordinario sviluppo economico della carriera, comprensivo del trattamento collegato alla cessazione del rapporto di impiego. «È, del resto, fatto notorio che il pubblico dipendente, in molti casi, si propone — proprio attraverso l'integrale ed immediata percezione del trattamento di fine rapporto — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita (pensiamo all'acquisto di una casa, alle spese per il matrimonio di un figlio, alla necessità di cure mediche, ecc.), ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo (pensiamo all'estinzione di un mutuo)». A ciò si aggiunge che «vengono discriminati “*in peius*” i pubblici dipendenti rispetto a tutti gli altri cittadini e/o lavoratori, con palese violazione dell'art. 3 Cost., posto che nei riguardi dei lavoratori privati il (privato) datore di lavoro non è legittimato ad effettuare alcuna rateizzazione del TFR». Palese è anche «la violazione dell'art. 36 Cost., tenuto conto che il trattamento di fine rapporto, e gli istituti equivalenti, altro non sono se non una retribuzione differita, i cui importi devono pertanto essere restituiti al lavoratore al momento della cessazione del rapporto. Non appare dunque appropriato che il datore di lavoro, approfittando della coincidenza tra questo suo ruolo e quello di Legislatore, dilazioni dei pagamenti che sono dovuti nella loro interezza, a fronte del prelievo frattanto operato, e contestualmente rivoluzioni, da un giorno all'altro, le regole in ordine alle modalità di quantificazione dell'indennità di buonuscita, ledendo il principio di buona fede nell'esecuzione del contratto». Infine «viene completamente svuotata la capacità autorganizzativa delle P.A., che dovrebbero normalmente potersi esprimere anche in riferimento allo stato economico del personale, secondo i generali principi espressi dall'art. 97 Cost.»;

Considerato che, fermo restando quanto precede, rilevante e non manifestamente infondata appare anche la questione di legittimità costituzionale sollevata con il secondo motivo, ove viene denunciata l'incostituzionalità dell'art. 9, commi 1, 2 e 21, e dell'art. 12, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 78/2010, per violazione degli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost., sul presupposto della ritenuta inapplicabilità all'AGOOM dello speciale regime previsto per la Banca d'Italia dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010. Infatti:

A) in punto di rilevanza della questione, il Collegio osserva che la tesi secondo la quale l'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 sarebbe implicitamente applicabile anche all'AGCOM — sostenuta dai ricorrenti nel terzo motivo sulla scorta del combinato disposto dell'art. 2, comma 28, della legge n. 481/1995 (ove si afferma l'autonomia organizzativa dell'AGCOM in tema di ordinamento delle carriere e di trattamento giuridico-economico del personale, attraverso un espresso rinvio «ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato») con l'art. 11, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, (che, a sua volta, collega «il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere» dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato «ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Autorità») — sembrerebbe trovare conferma in una recente pronuncia della I Sezione di questo Tribunale (sentenza 18 aprile 2012, n. 3502), con la quale è stato parzialmente accolto il ricorso proposto da alcuni dipendenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato avverso la delibera della medesima Autorità in data 19 gennaio 2011, con la quale è stata disciplinata l'applicazione delle norme di contenimento, della spesa in materia di pubblico impiego di cui al decreto-legge n. 78/2010 al predetto ente. Infatti la I Sezione ha annullato la predetta delibera in data 19 gennaio 2011 rimettendo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'adozione «delle misure volte a perseguire l'obiettivo del raggiungimento delle economie di spesa da realizzarsi secondo i principi del Titolo I del d.l. n. 78/2010, nel solco di quanto stabilito dalla Banca d'Italia». Tuttavia la tesi in esame, a ben vedere, non può essere condivisa perché, a fronte della già evidenziata inclusione delle Autorità indipendenti (ivi compresa l'AGCOM) nell'elenco ISTAT, la disposizione dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 si presenta come una norma eccezionale e, come tale, non suscettibile di essere applicata in ambiti diversi da quelli espressamente indicati dal legislatore (ossia alla sola Banca d'Italia);

B) in punto di non manifesta infondatezza della questione, in aggiunta alle considerazioni svolte dai ricorrenti nel primo motivo sulla autonomia ed indipendenza organizzativa e finanziaria (considerazioni che devono intendersi qui integralmente richiamate), il Collegio ritiene sufficiente evidenziare che, a fronte di quanto affermato dalla Corte di Cassazione (Sez. un., ord. n. 13446/2005 cit.) in merito alla «accentuata autonomia — rispetto al potere esecutivo — su cui tutte le Autorità indipendenti fondano la loro presenza nell'ordinamento, autonomia che non può non riflettersi sul momento conformativo del rapporto di lavoro del personale», la mancata applicazione all'AGCOM del regime speciale previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge n. 78/2010 per la Banca d'Italia, oltre a comportare una ingiustificata disparità di trattamento tra enti appartenenti alla medesima categoria (quella delle Autorità indipendenti), finisce per pregiudicare gravemente l'autonomia e l'indipendenza organizzativa e finanziaria riconosciuta all'AGOOM dall'ordinamento comunitario e da quello nazionale, in contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, comma 1, Cost.;



P. Q. M.

Visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1, 2 e 21, e dell'articolo 12, commi 7 e 10, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in relazione agli articoli 2, 3, 36, 42, 53, 97 e 117 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza, ai sensi degli articoli 79 e 80 cod. proc. amm.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 21 marzo 2012 e 18 aprile 2012.

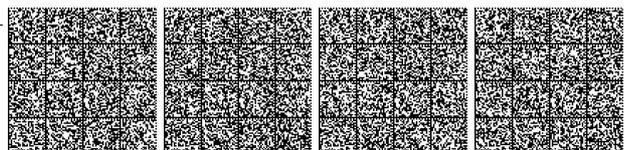
Il presidente: TOSTI

L'estensore: POLIDORI

12C0317

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-037) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2012

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 128,06)* - annuale € **300,00**
 (di cui spese di spedizione € 73,81)* - semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)* - annuale € **86,00**
 (di cui spese di spedizione € 20,77)* - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
 (€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 0 9 1 9 *

€ 8,00

