

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 dicembre 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 AGLI ABBONATI**

Si informano i Gentili Abbonati che dal 3 dicembre i canoni di abbonamento per l'anno 2013 sono pubblicati nelle ultime pagine di tutti i fascicoli della Gazzetta Ufficiale. Si ricorda che l'abbonamento decorre dalla data di attivazione e scade dopo un anno od un semestre successivo a quella data a seconda della tipologia di abbonamento scelto. Per il rinnovo dell'abbonamento i Signori abbonati sono pregati di usare il modulo di sottoscrizione che verrà inviato per posta e di seguire le istruzioni ivi riportate per procedere al pagamento.

**CORTE COSTITUZIONALE**





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 272. Sentenza 24 ottobre - 6 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza dibattimentale - Intervento in giudizio - Soggetti che non sono stati parti nei giudizi a quibus, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale - Necessaria titolarità di un interesse qualificato - Mancanza - Inammissibilità.**

**Procedimento civile - Disposizioni in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo, nelle materie espressamente indicate, del previo esperimento del procedimento di mediazione, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, eccepibile dal convenuto o rilevabile d'ufficio - Omessa descrizione della fattispecie a quo - Inammissibilità della questione.**

- D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, art. 5; decreto del ministro della giustizia, di concerto col ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, come modificato dal decreto ministeriale 6 luglio 2011, n. 145.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

**Procedimento civile - Disposizioni in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo, nelle materie espressamente indicate, del previo esperimento del procedimento di mediazione, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, eccepibile dal convenuto o rilevabile d'ufficio - Estraneità della disciplina censurata ai criteri e principi direttivi fissati dall'art. 60 della legge delega n. 69 del 2009 - Eccesso di delega per straripamento dei poteri del legislatore delegato - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria di illegittimità alla restante parte del comma censurato, per stretta connessione delle norme - Assorbimento dei restanti profili.**

- D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 76 e 77 (artt. 3, 24, 101, 102 e 111); legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 60.

**Procedimento civile - Mediazione obbligatoria, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, eccepibile dal convenuto o rilevabile d'ufficio - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Disposizioni strettamente collegate che resterebbero prive di significato a seguito della caducazione della mediazione obbligatoria - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, art. 4, comma 3, secondo periodo, e parte del sesto periodo; art. 5, comma 2, parte del primo periodo; art. 5, parte del comma 4; art. 5, parte del comma 5; art. 6, parte del comma 2; art. 7, parte; art. 8, comma 5; art. 11, parte del comma 1; art. 13, parte; art. 17, comma 4, lett. d); art. 17, comma 5; art. 24.
- Costituzione, artt. 76 e 77; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 60; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.....

Pag. 1

N. 273. Sentenza 3 - 6 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Norme della Regione Puglia - Consorzi di bonifica - Fondi specificamente destinati al pagamento di retribuzioni e oneri previdenziali per i dipendenti, al pagamento di rate di mutui e prestiti obbligazionari, al funzionamento tecnico indispensabile degli impianti - Impignorabilità ed esclusione dell'esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio - Indebita limitazione della responsabilità patrimoniale in danno dei creditori dei consorzi di bonifica - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (artt. 3, 24, primo e secondo comma, 41 e 97, primo e secondo comma, Cost.).....

Pag. 28



## N. 274. Sentenza 3 - 6 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia funeraria - Comuni ricompresi nei territori classificati montani o loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5.000 abitanti - Possibilità di deroga al regime di incompatibilità, già stabilito con legge regionale, della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Insussistenza - Ascrivibilità delle norme censurate alla potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21, artt. 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e).....

Pag. 35

## N. 275. Sentenza 3 - 6 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Eccepita inammissibilità per carenza di interesse in ragione della facoltà di introdurre deroghe attribuita alla ricorrente - Reiezione.**

- D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, commi 9 e 11.
- Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Eccepita inammissibilità per inapplicabilità delle linee guida - Reiezione.**

- D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione delle competenze statutarie nelle materie dell'urbanistica e piani regolatori e della tutela del paesaggio - In via subordinata, asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina censurata alla materia dell'energia - Riconoscimento alla disciplina censurata del carattere di formazione di principio e non di dettaglio - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 5 e 6.



- Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.

**Energia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Formazione professionale degli installatori - Obbligo di attivare un programma di formazione professionale o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione - Previsione di un potere sostitutivo per il caso di inattività - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita lesione della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 15, commi 3 e 4, primo periodo.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 29); d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.....

Pag. 40

N. 276. Ordinanza 3 - 6 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Elezioni - Cariche elettive comunali e provinciali - Incompatibilità o decadenza - Pendenza di una lite civile o amministrativa - Esclusione dell'incompatibilità per le cause in materia tributaria e non anche per quelle di opposizione a sanzioni amministrative ex lege 681/1989 - Asserita violazione del diritto all'elettorato passivo e alla tutela giurisdizionale dell'eletto - Insussistenza - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 63, comma 1, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 51. ....

Pag. 55

**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

N. 156. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012 (della Provincia autonoma di Trento).

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Riduzione delle spese sanitarie per l'acquisto di beni e servizi - Previsione per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'obbligo di adottare entro il 31 dicembre 2012 provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivo di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni - Previsione che la riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre e che è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse - Previsione della sospensione del conferimento e rinnovo degli incarichi ai sensi dell'art. 15-septies del d.lgs. n. 502 del 1992, fino ad avvenuta realizzazione della riduzione stessa - Previsione per le Regioni e le Province autonome dell'obbligo di operare una verifica, sotto il profilo assistenziale e gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche e di promuovere l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo**



**personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 13, lett. c).
- Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, 118, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

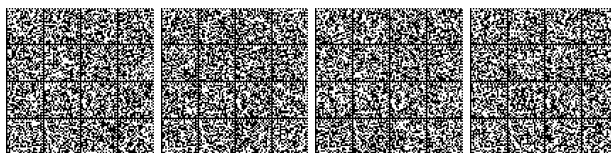
**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione, in deroga alla procedura stabilita dall'art. 8-sexies, comma 5, del d.lgs n. 502 del 1992, che il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, determina con proprio decreto le tariffe massime che le Regioni e le Province autonome possono corrispondere alle strutture accreditate, sulla base dei dati di costo disponibili e, ove ritenuti congrui, dei tariffari regionali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 15.
- Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, 118, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che le tariffe massime di cui al comma 15, valide dalla data dell'entrata in vigore del decreto del Ministro previsto dal medesimo comma 15, fino alla data del 31 dicembre 2014, costituiscono riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del Servizio Sanitario Nazionale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 16.
- Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, 118, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che gli importi tariffari, fissati dalle singole Regioni, superiori alle tariffe massime di cui al comma 15, restano a carico dei bilanci regionali e che tale disposizione si intende comunque rispettata dalle Regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito ai sensi dell'art. 12 dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nella seduta del 23 marzo 2005, abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del settore sanitario, fatto salvo quanto specificamente previsto per le Regioni che hanno sottoscritto l'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 su un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del**



**Servizio sanitario regionale, per le quali le tariffe massime costituiscono un limite invalicabile - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

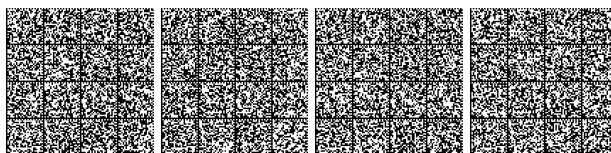
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 17.
- Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, 118, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che il livello del fabbisogno del servizio nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Previsione che, qualora la proposta di riparto non intervenga entro i termini indicati dalla disposizione, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole Regioni e Province autonome, alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio Sanitario Nazionale, si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ad esclusione della Regione Siciliana, assicurano il concorso di cui sopra mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e che fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dal predetto art. 27, l'importo del concorso alla manovra stessa è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della provincia autonoma, nonché della sfera di competenza provinciale in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 22, secondo, terzo, quarto e quinto periodo.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 e che l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Provincia e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione per tutte le Regioni a statuto speciale, in caso di mancato accordo sul concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle modalità di definizione degli obiettivi stessi con riferimento agli obiettivi fissati nell'ultimo accordo ulteriormente migliorati dai contributi a carico delle Autonomie speciali stabiliti dalle manovre precedenti e da altri ulteriori contributi - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 4.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano è determinato dagli artt. 15 e 16, comma terzo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 24-bis.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108. ....

Pag. 61

N. 157. Ricorso per questione di legittimità costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 ottobre 2012.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione - Liquidazione della "Gestione Immobili Friuli Venezia Giulia SpA" - Disposizioni in materia di personale - Previsione del trasferimento alla Regione del personale della società con rapporto a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria, previa verifica dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale ed eventuale prova scritta - Ricorso del Governo - Denunciato inquadramento riservato di personale nell'organico della Regione, senza esperimento delle procedure concorsuali pubbliche - Violazione del principio del pubblico concorso, nonché dei principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con le norme statali in materia di vincoli assunzionali - Violazione dei principi fondamentali in materia del coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16, art. 54.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 562; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 76, comma 7. ....

Pag. 73



N. 158. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piani attuativi conformi agli strumenti urbanistici generali vigenti - Obbligo del Comune di trasmetterne copia alla Regione per eventuali osservazioni - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio - Richiamo alla sentenza n. 343 del 2005 della Corte costituzionale.**

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, in relazione all'art. 24, comma secondo, della legge 28 febbraio 1985, n. 47. ....

Pag. 75

N. 159. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 ottobre 2012 (della Regione Friuli-Venezia Giulia).

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Obbligo per le Regioni di procedere allo scioglimento, o in alternativa, alla privatizzazione di tutte le società direttamente o indirettamente controllate, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato di prestazioni di servizi in favore della p.a. superiore al novanta per cento dell'intero fatturato - Previsione che ove l'amministrazione non proceda secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, a decorrere dal 1° gennaio 2014, le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti, né possono fruire di rinnovi di affidamenti di cui sono titolare e che i servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell'ambito delle amministrazioni, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale - Previsione della non applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti, ove non sia possibile per l'amministrazione controllante un efficace ed utile ricorso al mercato dell'attivazione di una speciale procedura per accertare i casi in cui per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, che prevede anche l'acquisizione di un parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di solidarietà sociale e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione, per le pubbliche amministrazioni ed i soggetti aggiudicatari di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, della limitazione dell'affidamento dei servizi pubblici locali alle sole ipotesi in cui il valore economico del servizio sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 7 e 8.



- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

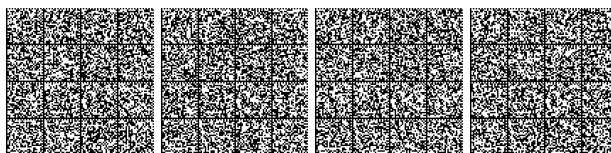
**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari, in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione - Previsione di apposita procedura articolata in tre fasi: a) ricognizione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, di tutti gli enti, agenzie ed organismi; b) definizione mediante intese da adottarsi in sede di Conferenza unificata dei costi e delle tempistiche per l'attuazione delle norme; c) soppressione *ope legis* di tutti gli enti, agenzie ed organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province ed i Comuni, decorsi nove mesi dall'entrata in vigore del decreto, non abbiano dato attuazione al precetto normativo - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 9.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione delle spese di personale - previsione che ai fini dell'applicazione dei parametri previsti dall'art. 19, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 e dall'art. 4, comma 69, della legge n. 183 del 2011 (relativi al dimensionamento della rete scolastica ed al Piano di Dimensionamento regionale) che per aree geografiche caratterizzate da specificità linguistica si intendono quelle nelle quali siano presenti minoranze di madre lingua straniera - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Denunciata violazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 14, comma 16.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Riduzione delle spese sanitarie per l'acquisto di beni e servizi - Previsione da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano dell'obbligo di adottare entro il 31 dicembre 2012 provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivo di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni - Previsione che la riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre e che è conseguita esclusivamente attraverso la**



**soppressione di unità operative complesse - Previsione della sospensione del conferimento e rinnovo degli incarichi ai sensi dell'art. 15-septies del d.lgs. n. 502 del 1992, fino ad avvenuta realizzazione della riduzione stessa - Previsione per le Regioni e le Province autonome dell'obbligo di operare una verifica, sotto il profilo assistenziale gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche e di promuovere l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative regionali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 13.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Riduzione delle spese sanitarie per l'acquisto di beni e servizi - Previsione della riduzione del livello di fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative regionali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 13.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 e che l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3.



- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

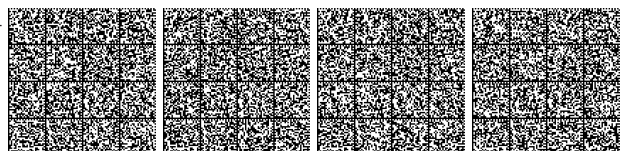
**Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che nelle more dell’attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell’autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 9.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione del riordino di tutte le Province delle Regioni a statuto ordinario, mediante decreto da emanarsi, entro dieci giorni dall’entrata in vigore del decreto-legge impugnato, con deliberazione del Consiglio dei ministri, sulla base dei requisiti minimi da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (individuati con la deliberazione predetta, rispettivamente, in 2500 km. e in 350.000 abitanti) - Prevista partecipazione al riordino delle Province mediante atto legislativo ad iniziativa governativa, all’esito di una procedura cui partecipano il Consiglio delle autonomie locali delle singole Regioni a statuto ordinario e le Regioni stesse mediante la presentazione di ipotesi di riordino e previo parere della Conferenza unificata - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l’adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell’assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell’autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Denunciata violazione dell’autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482. ....

- N. 14. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012 (della Regione Siciliana).  
**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto ministeriale recante “Riduzione delle risorse per sanzione ai Comuni e alle Province non rispettosi del patto di stabilità-anno 2011” - Previsione di sanzione comportante la riduzione di risorse del fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni ricadenti nei territori delle Regioni a statuto ordina-**



rio, ovvero dei trasferimenti corrisposti per i Comuni ricadenti nei territori della Regione Siciliana e della Regione Sardegna - **Conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Siciliana - Richiamo alle censure dedotte dalla stessa Regione con il ricorso n. 162/11 (non ancora deciso) avverso il d.lgs. n. 149 del 2011 - Eccesso di delega - Violazione delle norme statutarie di definizione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione - Violazione del principio pattizio, a fronte dell'applicabilità di sanzioni agli enti locali siciliani prima dell'attivazione della procedura prevista dallo statuto regionale - Richiesta di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere esercitato e di annullare l'atto impugnato - Istanza di sospensione.**

- Decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno del 26 luglio 2012.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione agli artt. 1 e 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e 119 (in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); Statuto della Regione Siciliana, art. 43.....

Pag. 99

N. 272. Ordinanza del Tribunale di Brindisi - sezione distaccata Ostuni del 15 maggio 2012.

**Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Danno biologico per lesioni di lieve entità (c.d. micropermanenti) - Liquidazione in base ai valori fissati dalle tabelle ministeriali, con possibilità di aumento non maggiore di un quinto in relazione alle condizioni soggettive del danneggiato - Conseguente riconoscimento di un ammontare risarcitorio inferiore a quello commisurato ai valori delle tabelle del Tribunale di Milano, ritenuti "equi" dalla giurisprudenza di legittimità - Denunciata lesione di posizioni giuridiche soggettive garantite dalla Carta di Nizza (dignità umana e diritto all'integrità della persona) e dalla CEDU (diritto alla vita, come interpretato dalla Corte di Strasburgo) - Contrasto con il "principio non solo di integrale, ma anche di equa riparazione del danno" - Violazione del diritto ad un processo equo riconosciuto dalla CEDU - Violazione del "principio comunitario di effettività della tutela (*sub specie* di tutela risarcitoria), riconosciuta a livello nazionale" - Irragionevole diversità di trattamento tra lesioni "micropermanenti" a seconda della loro genesi, nonché tra lesioni "micropermanenti" e "macropermanenti" - Inidoneità ad assicurare un'uniformità pecuniaria di base e un'adeguata personalizzazione della misura risarcitoria - Esorbitanza dalla legge delega e contrasto con la *ratio* di essa.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 139, commi 1, 3 e 6.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 24, 32, 76 e 117, primo comma; T.U.E., quale modificato dal Trattato di Lisbona, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 1 e 3; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 2 e 6; legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 4.....

Pag. 103

N. 273. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 13 luglio 2012.

**Procedimento civile - Controversie in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità - Assoggettamento al rito sommario di cognizione - Esclusione della possibilità di conversione del rito da sommario a ordinario nella stessa materia - Contrasto con il principio di eguaglianza, con il diritto di difesa e con il principio del giusto processo - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, artt. 29 e 34, comma 37.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, 77, primo comma, e 111; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 54.....

Pag. 120



N. 274. Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 30 maggio 2012.

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo di esperire preliminarmente il procedimento di mediazione, a pena di inammissibilità della domanda giudiziale - Previsione per le azioni relative a controversie in materia di divisione - Assenza di indicazioni relative all'ipotesi di giudizio divisorio introdotto nell'ambito di giudizio di divorzio - Mancanza di una "formulazione normativa che sia di comprensione univoca e chiara del proprio significato" - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 6 e 13; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

**In via subordinata: Procedimento civile - Possibilità per ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica, "analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie" - Mancata previsione - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.**

- Cod. proc. civ., art. 372, commi secondo e terzo.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.....

Pag. 123

N. 275. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro - seconda sezione civile del 22 novembre 2010.

**Contratto, atto e negozio giuridico - Norme della Regione Calabria - Cessioni di credito - Previsione dell'efficacia nei confronti della Regione qualora alla stessa siano state notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione e di norme processuali.**

- Legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8, art. 46.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).....

Pag. 134

N. 276. Ordinanza della Commissione provinciale di Milano del 28 aprile 2012.

**Imposte e tasse - Rimborso delle imposte - Eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate sino al 30 giugno 1997 - Prevista erogazione da parte dell'Agenzia delle entrate, senza possibilità di far valere l'eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti - Violazione del principio di eguaglianza - Discriminazione fra le parti del processo nonché fra diverse categorie di contribuenti - Violazione dello statuto dei diritti del contribuente - Esclusione della Pubblica Amministrazione dalla tutela giurisdizionale per determinate categorie di atti - Violazione del principio di ragionevolezza - Incongruità della deroga all'applicazione delle norme generali sulla prescrizione - Lesione dei principi di buon andamento e di imparzialità della P.A.**



- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 58.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 113, comma secondo; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3. . . . . *Pag.* 142

N. 277. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 24 agosto 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, professori ordinari, professori associati e ricercatori) - Previsione che le progressioni di carriera, comunque denominate, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- 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 e 97. . . . . *Pag.* 148





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 272

*Sentenza 24 ottobre - 6 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Ordinanza dibattimentale - Intervento in giudizio - Soggetti che non sono stati parti nei giudizi *a quibus*, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale - Necessaria titolarità di un interesse qualificato - Mancanza - Inammissibilità.**

**Procedimento civile - Disposizioni in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo, nelle materie espressamente indicate, del previo esperimento del procedimento di mediazione, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, eccepibile dal convenuto o rilevabile d'ufficio - Omessa descrizione della fattispecie *a quo* - Inammissibilità della questione.**

- D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, art. 5; decreto del ministro della giustizia, di concerto col ministro dello sviluppo economico, 18 ottobre 2010, n. 180, art. 16, come modificato dal decreto ministeriale 6 luglio 2011, n. 145.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

**Procedimento civile - Disposizioni in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo, nelle materie espressamente indicate, del previo esperimento del procedimento di mediazione, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, eccepibile dal convenuto o rilevabile d'ufficio - Estraneità della disciplina censurata ai criteri e principi direttivi fissati dall'art. 60 della legge delega n. 69 del 2009 - Eccesso di delega per straripamento dei poteri del legislatore delegato - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria di illegittimità alla restante parte del comma censurato, per stretta connessione delle norme - Assorbimento dei restanti profili.**

- D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 76 e 77 (artt. 3, 24, 101, 102 e 111); legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 60.

**Procedimento civile - Mediazione obbligatoria, quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, eccepibile dal convenuto o rilevabile d'ufficio - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Disposizioni strettamente collegate che resterebbero prive di significato a seguito della caducazione della mediazione obbligatoria - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.**

- D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, art. 4, comma 3, secondo periodo, e parte del sesto periodo; art. 5, comma 2, parte del primo periodo; art. 5, parte del comma 4; art. 5, parte del comma 5; art. 6, parte del comma 2; art. 7, parte; art. 8, comma 5; art. 11, parte del comma 1; art. 13, parte; art. 17, comma 4, lett. *d*); art. 17, comma 5; art. 24.
- Costituzione, artt. 76 e 77; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 60; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e 16, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), dell'articolo 2653, primo comma, numero 1), del codice civile, dell'articolo 16 del decreto ministeriale 18 ottobre 2010, n. 180, come modificato dal decreto ministeriale 6 luglio 2011, n. 145 (Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28), promossi dal Giudice di pace di Parma con ordinanza del 1° agosto 2011, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con ordinanza del 12 aprile 2011, dal Giudice di pace di Catanzaro con due ordinanze del 1° settembre e del 3 novembre 2011, dal Giudice di pace di Recco con ordinanza del 5 dicembre 2011, dal Giudice di pace di Salerno con ordinanza del 19 novembre 2011, dal Tribunale di Torino con ordinanza del 24 gennaio 2012 e dal Tribunale di Genova con ordinanza del 18 novembre 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 254 e 268 del registro ordinanze 2011 ed ai nn. 2, 19, 33, 51, 99 e 108 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 51 e 54, prima serie speciale, dell'anno 2011 e nn. 5, 8, 11, 15, 22 e 23, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura - OUA ed altri, della «Associazione degli Avvocati Romani» ed altra, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, dell'AIAF, Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori, dell'Unione Nazionale delle Camere Civili, dell'Organismo di mediazione ADR Center s.p.a., nonché gli atti di intervento della Associazione nazionale mediatori e conciliatori, della Società italiana conciliazione mediazione e arbitrato s.r.l. (SIC&A), del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano, di Assomediazione - Associazione italiana organismi privati di mediazione e di formazione per la mediazione, di Unioncamere - Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ed altri, del Consiglio Nazionale Forense, della ADR Accorditalia s.r.l. e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 e nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Marilisa D'Amico e Lotario Dittrich per il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano, Maria Cristina Stravaganti per la Società italiana conciliazione mediazione e arbitrato s.r.l. (SIC&A), Francesco Franzese per l'Assomediazione - Associazione italiana organismi privati di mediazione e di formazione per la mediazione, Beniamino Caravita di Toritto per la Unioncamere - Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ed altri, Massimo Luciani per il Consiglio Nazionale Forense, Giorgio Orsoni per l'Organismo Unitario dell'Avvocatura - OUA ed altri e per il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, Giuliano Scarselli per l'AIAF - Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori, Giampiero Amorelli per «l'Associazione degli Avvocati Romani» ed altra, Antonio De Notaristefani Di Vastogirardi per l'Unione Nazionale delle Camere civili, Rodolfo Cicchetti per l'Organismo di mediazione ADR Center s.p.a. e l'avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (d'ora in avanti, *TAR*), con ordinanza del 12 aprile 2011 (r.o. n. 268 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli articoli 24 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali).

Il TAR premette che l'ordinanza in questione è stata emessa nell'ambito del procedimento relativo ai ricorsi, successivamente riuniti, promossi entrambi contro il Ministro della giustizia e il Ministro dello sviluppo economico; che il primo ricorso è stato proposto dall'Organismo unitario dell'avvocatura italiana - OUA, in persona del presidente avv. Maurizio de Tilla, il quale agisce anche in proprio, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli, in persona del presidente avv. Francesco Caia, il quale agisce anche in proprio; dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata, in persona del presidente avv. Francesco Torrese, il quale agisce anche in proprio; dall'Unione Regionale dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati della Campania, in persona del presidente avv. Franco Tortorano, il quale agisce anche in proprio; dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lagonegro, in persona del presidente avv. Rosa Marino;



dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Larino, in persona del presidente avv. Marco d'Errico, il quale agisce anche in proprio; dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Campobasso, in persona del presidente avv. Demetrio Rivellino, il quale agisce anche in proprio; da Mario Pietrunti, da AIAF - Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori, in persona del presidente avv. Milena Pin; da Filippo Pucino, Paola Pucino, Angelo Pucino, Carmelo Maurizio Sergi, Federica Eminente, Sabrina Sifo, Salvatore Walter Pompeo, Eugenio Bisceglia, Vitangelo Mongelli, Vincenzo Papaleo, Salvatore Di Cristofalo, Giovanni Zambelli, Giuseppe Di Girolamo, Agostino Maione, Claudio Acampora, Luigi Ernesto Zanoni; che nel giudizio *a quo*, ad adiuvandum, sono intervenuti l'Associazione degli avvocati romani, l'Associazione agire e informare, i Consigli dell'Ordine degli Avvocati di Firenze e di Salerno mentre, ad opponendum, sono intervenuti l'Associazione avvocati per la mediazione, Lorenza Morello e Alberto Mascia, ADR Center s.p.a., l'Associazione italiana dei dottori commercialisti ed esperti contabili e l'Unione nazionale giovani dottori commercialisti; che il secondo ricorso è stato proposto dalla Unione Nazionale delle Camere civili (UNCC); che oggetto dei ricorsi è la domanda di annullamento del decreto del Ministro della giustizia, adottato di concerto con il Ministro per lo sviluppo economico, n. 180 del 2010, avente ad oggetto il «Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 28 del 2010», e «la dichiarazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, in riferimento agli art. 24, 76 e 77 Cost.».

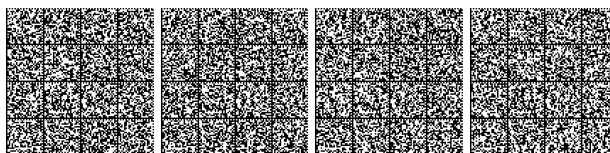
In particolare, il rimettente, dopo essersi soffermato sulla possibilità della diretta impugnabilità del regolamento innanzi al giudice amministrativo e sul quadro normativo di riferimento, espone i motivi dei ricorsi.

1.1.- Con riguardo al primo ricorso, il giudice *a quo* riferisce che i ricorrenti lamentano l'assenza, nel d.m. n. 180 del 2010, di criteri volti ad individuare ed a selezionare gli organismi di mediazione in ragione dell'attività squisitamente giuridica che essi andrebbero a svolgere, e che sarebbe richiesta sia dalla normativa comunitaria, sia dalla legge delega 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). Sul punto i ricorrenti pongono in rilievo che, a livello comunitario, l'art. 4 della direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale), dispone che la mediazione «sia gestita in maniera efficace, imparziale e competente in relazione alle parti», mentre l'art. 60, lettera *b*), della legge delega citata, tra i principi e criteri direttivi, richiede di prevedere che la mediazione sia svolta da organismi professionali ed indipendenti, stabilmente destinati all'erogazione del servizio di conciliazione.

A sostegno della censura i ricorrenti osservano che l'art. 4 del regolamento, nel disciplinare l'iscrizione, a domanda, degli organismi di mediazione che possono essere costituiti sia da enti pubblici che da enti privati, si limita a prevedere, al comma 2, una serie di parametri di tipo amministrativo-economico-finanziario, tra cui la capacità finanziaria ed organizzativa, il possesso di polizza assicurativa, la trasparenza amministrativa e contabile e, poi, a prescrivere, al comma 3, una verifica di tipo «aggiuntivo» sui requisiti di qualificazione dei mediatori, che viene demandata al responsabile del procedimento, senza essere correlata alle competenze giuridiche che sarebbero oggettivamente richieste dall'attività di mediazione.

Sotto tale profilo, i ricorrenti escludono che il criterio selettivo, di cui lamentano la carenza, possa essere costituito dalla previsione di cui all'art. 4, comma 3, del regolamento impugnato il quale prevede, alla lettera *a*), che il mediatore debba essere in possesso di un titolo di studio non inferiore al diploma di laurea universitaria triennale, oppure debba essere iscritto ad un ordine o ad un collegio professionale e, alla lettera *b*), che il mediatore abbia una specifica formazione ed uno specifico aggiornamento almeno biennale, acquisiti presso gli enti di formazione regolati dal successivo art. 18 del d.m. citato. Tali elementi, essendo sprovvisti di una specifica professionalità, delinerebbero un'area generica attinente al solo ambito della formazione culturale, che risulterebbe priva di quegli agganci ad una precipua qualificazione e perizia nell'ambito giuridico professionale, invece necessaria in ragione della tipologia della prestazione che deve essere resa.

Ciò, ad avviso dei ricorrenti, varrebbe ancor di più alla luce dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e delle materie ivi previste, in relazione alle quali l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale, ovvero si pone come alternativa al sistema giudiziale o quale funzione stragiudiziale di soddisfazione di pretese giuridiche. L'assunto, per cui il procedimento di mediazione dovrebbe essere gestito con l'ausilio di persone svolgenti la professione legale, si fonderebbe sui seguenti dati: il procedimento di mediazione non conclusosi positivamente incide, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 28 del 2010 ed ai sensi dell'art. 60, lettera *p*), della legge n. 69 del 2009, sulle spese del successivo giudizio; l'art. 13 del d.lgs. citato intitolato «spese processuali» prevede, infatti, che quando il provvedimento che definisce il giudizio corrisponda interamente al contenuto della proposta conciliativa, alla quale la parte vincitrice non abbia aderito, il giudice è obbligato ad escludere la ripetizione delle spese sostenute



ed a condannarla, invece, al rimborso delle spese sopportate dal soccombente; il verbale dell'accordo conclusivo del procedimento di mediazione, non contrario all'ordine pubblico o a norme imperative, e sottoposto ad omologazione, ha efficacia di titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. citato; l'avvocato ha l'obbligo, all'atto del conferimento dell'incarico, di informare il proprio assistito della possibilità di avvalersi della mediazione, ciò ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. citato e dell'art. 60, lettera p), della legge n. 69 del 2009, nonostante lo svolgimento della relativa attività sia demandato ad altre categorie professionali.

Il TAR riferisce ancora che i ricorrenti pervengono alla conclusione secondo cui la mancata previsione di idonei criteri di valutazione della competenza degli organismi di mediazione porrebbe il regolamento impugnato in palese contrasto «non tanto con l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, ma piuttosto con i principi generali e l'insieme delle disposizioni dell'intero impianto legislativo considerato».

Aggiunge che, ad avviso dei ricorrenti, gli artt. 5 e 16 del d.lgs. citato non sfuggirebbero a censure di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 77 e 24 Cost.

In particolare l'art. 5, nel prevedere che l'esperimento del procedimento di mediazione sia condizione di procedibilità, rilevabile anche di ufficio, della domanda giudiziale in riferimento alle controversie in esso indicate, precluderebbe l'accesso diretto alla giustizia, disattendendo le previsioni del principio e criterio direttivo di cui all'art. 60, comma 3, lettera a), della legge-delega, che lo tutela. L'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, ponendo quali criteri di selezione degli organismi abilitati alla mediazione la «serietà ed efficienza», liberalizzerebbe il settore, contravvenendo sia all'art. 4 della direttiva 2008/52/CE, sia all'art. 60, comma 3, lettera b), della legge citata, che fanno riferimento ai criteri della competenza e della professionalità.

1.2.- Con riferimento, invece, al ricorso n. 11235 del 2010, il rimettente si sofferma sui tre motivi di impugnazione e sulle eccezioni di illegittimità costituzionale, ritenendo rilevante soltanto quella sollevata con riferimento al primo motivo (illegittimità derivata dalla illegittimità degli artt. 5 e 17 - *recte*: 16 - del d.lgs. n. 28 del 2010, in relazione agli artt. 24, 76 e 77 Cost.); anche la ricorrente UNCC sostiene che il legislatore sia incorso in eccesso di delega là dove ha previsto l'obbligatorietà del procedimento di mediazione e l'improcedibilità del giudizio introdotto senza il previo esperimento della mediazione, entrambi non previsti dalla legge delega.

Ciò premesso, il TAR osserva come punto centrale della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, «nonché qualificante espressione dell'interesse sostanziale dedotto in giudizio, alla luce delle prime due doglianze di cui al ricorso», sia la «dedotta omissione, da parte dell'art. 4 dell'impugnato regolamento, dei criteri volti a delineare i requisiti attinenti alla specifica professionalità giuridico-processuale del mediatore».

L'illegittimità di tale omissione - ad avviso del rimettente - andrebbe apprezzata alla luce delle previsioni contenute nell'art. 4 della direttiva 2008/52/CE e nell'art. 60 della legge n. 69 del 2009.

L'art. 16 del citato decreto legislativo, di cui il regolamento costituisce attuazione, avrebbe trascurato la valenza di detti requisiti, quelli appunto di competenza e professionalità, sostituendoli con altri, quelli di serietà ed efficienza, che il regolamento impugnato ha fatto propri, ma che non soddisferebbero le esigenze considerate dal legislatore comunitario e da quello nazionale delegante.

Osserva il rimettente come i requisiti di competenza e professionalità sarebbero, invece, insopprimibili, soprattutto se si considera che, per un vasto ventaglio di materie, l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, anch'esso sospettato di illegittimità costituzionale, rende l'esperimento della mediazione condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

Il giudice *a quo*, poi, al fine di risolvere in via ermeneutica il problema della sovrapposibilità dei concetti di competenza e professionalità, nonché serietà ed efficienza, non trascura il tentativo di sottoporre l'art. 60 della legge n. 69 del 2009 e l'art. 16 del d.lgs. citato ad una interpretazione costituzionalmente orientata, tenendo conto della necessità di una stretta continuità e coerenza delle disposizioni, anche in relazione all'art. 4 della direttiva 2008/52/CE.

Il TAR, però, ritiene tale interpretazione non praticabile, in quanto essa «non esaurirebbe che in misura molto limitata l'ambito delle questioni sottoposte a giudizio, lasciando aperto l'interrogativo circa il ruolo che l'ordinamento giuridico nazionale intenda effettivamente affidare alla mediazione, là dove è proprio la puntuale individuazione di tale ruolo ad essere imprescindibilmente pregiudiziale all'apprezzamento dei requisiti che è legittimo richiedere al mediatore o da cui è legittimamente consentito prescindere».

Secondo il rimettente, infatti, «una cosa è la costruzione della mediazione come strumento cui lo Stato in un vasto ambito di materie obbligatoriamente e preventivamente rimandi per l'esercizio del diritto di difesa in giudizio; altra cosa è la costruzione della mediazione come strumento generale normativamente predisposto, di cui lo Stato incoraggi o favorisca l'utilizzo, lasciando pur tuttavia impregiudicata la libertà nell'apprezzamento dell'interesse del privato ad adirla ed a sopportare i relativi effetti e costi».



Ad avviso del rimettente, dunque, l'esame delle doglianze proposte in relazione al regolamento n. 180 del 2010 non potrebbe prescindere dall'accertamento della correttezza, in raffronto ai criteri della legge-delega e ai precetti costituzionali, tenuto conto delle disposizioni comunitarie, delle scelte operate dal legislatore delegato, e in particolare dalla verifica della correttezza delle seguenti disposizioni: dell'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, il quale ha conformato gli organismi di conciliazione a qualità che attengono essenzialmente all'aspetto della funzionalità generica e che sono scevri da qualsiasi riferimento a canoni tipologici o professionali di carattere qualificatorio, ovvero strutturale; dell'art. 5 del d.lgs. ora citato, che ha configurato, per le materie ivi previste, l'attività dei mediatori come insopprimibile fase processuale, cui altre norme del decreto assicurano effetti rinforzati e in quanto tale suscettibile in ogni suo sviluppo o di conformare definitivamente i diritti soggettivi da essa coinvolti, o di incidervi anche là dove ne residui la giustiziabilità nelle sedi istituzionali e si intenda adire la giustizia ordinaria; dell'intero d.lgs. n. 28 del 2010 nel quale si rinvencono, ad avviso del rimettente, elementi che farebbero emergere due scelte di fondo: l'una, mirante alla de-istituzionalizzazione e de-tecnicizzazione della giustizia civile e commerciale nelle materie stesse, e l'altra alla enfaticizzazione di un procedimento para-volontario di componimento delle controversie.

Tali scelte, poi, non risulterebbero in armonia con un'altra opzione fatta propria dal decreto delegato: è, infatti, previsto che l'atto, il quale conclude la mediazione, sottoposto ad omologazione, possa acquistare efficacia di titolo esecutivo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale (art. 12 del d.lgs. citato), rientrando a pieno titolo tra gli atti aventi gli stessi effetti giuridici tipici delle statuizioni giurisdizionali, là dove nel corso della mediazione, ed ai sensi del decreto legislativo stesso, il profilo della competenza tecnica del mediatore sbiadisce e anche il diritto positivo viene in evidenza solo sullo sfondo, come cornice esterna ovvero come generale limite alla convenienza delle posizioni giuridiche in essa coinvolte (divieto di omologare accordi contrari all'ordine pubblico o a norme imperative, art. 12 del d.lgs.).

Il rimettente ritiene necessario che l'interpretazione dell'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, propedeutica all'esame dell'impugnata disposizione di cui all'art. 4 del regolamento, sia correlata con quanto previsto dall'art. 5 dello stesso decreto, «il cui combinato disposto costituisce il vero perno della regolazione delegata».

Il Collegio ritiene, dunque, che le prime tre disposizioni dell'art. 5 del d.lgs. citato si porrebbero in contrasto con l'art. 77 Cost., in quanto non possono essere ascritte all'art. 60 della legge delega, atteso che non è possibile rilevare alcun elemento che consenta di ritenere che la regolazione della materia andasse effettuata nei sensi delle dette previsioni; e questo per i motivi di seguito indicati: *a)* nessuno dei criteri e principi direttivi previsti e nessun'altra disposizione di detto articolo assumerebbe espressamente l'intento deflattivo del contenzioso giurisdizionale; *b)* nessuno dei criteri o principi configurerebbe l'istituto della mediazione quale fase pre-processuale obbligatoria: detto tema non potrebbe ritenersi rientrare nell'ambito di libertà, ovvero nell'area di discrezionalità connessa alla legislazione delegata, in quanto non costituirebbe né un mero sviluppo delle scelte effettuate in sede di delega, né una fisiologica attività di riempimento o di coordinamento normativo, e ciò sia che si tratti di recepire la direttiva comunitaria n. 2008/52/CE, sia che si tratti della riforma del diritto civile.

Inoltre, il rimettente osserva come, tenuto conto del silenzio serbato dal legislatore delegante sullo specifico tema, sarebbe stato necessario che l'art. 60 della legge citata avesse lasciato trasparire elementi in tal senso univoci e concludenti.

Secondo il rimettente, poi, si dovrebbe escludere che l'art. 60 della legge n. 69 del 2009 con la locuzione di cui al comma 2, ovvero regolare la riforma «nel rispetto e in coerenza con la normativa comunitaria», e con il principio e criterio direttivo posto alla lettera *c)* del comma 3, ovvero «disciplinare la mediazione, nel rispetto della normativa comunitaria», possa essere inteso quale delega al Governo a compiere qualsiasi scelta occasionata dalla direttiva più volte citata, che il Governo non è stato neanche chiamato a recepire.

Il TAR si sofferma, poi, sul rapporto tra la direttiva 2008/52/CE e la norma di delega, ponendo in rilievo le seguenti disposizioni: in primo luogo, la scelta compiuta dall'art. 60 della legge citata, ossia quella di estendere le normative comunitarie sulla mediazione anche ai procedimenti ricadenti nell'ordinamento nazionale (ciò alla luce dell'ottavo Considerando) non limitandola solo alle controversie transfrontaliere; la disposizione di cui all'art. 3, lettera *a)*, della direttiva stessa, secondo cui gli Stati devono valutare se il procedimento di mediazione debba essere «avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro»; l'art. 5, paragrafo 2, secondo cui la direttiva lascia «impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario», tenendo conto del limite costituito dalla necessità che «non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario» (art. 5, comma 2, della direttiva citata).

Pertanto, osserva il rimettente, le ricadute della scelta estensiva dell'istituto della mediazione, consistente nel prevederne l'applicazione anche alle controversie oggetto dei procedimenti interamente ricadenti nell'ordinamento



interno, sono molteplici ed attengono alle varie modalità con cui tale estensione, salvaguardando l'accesso alla giustizia, può essere effettuata nei singoli ordinamenti ed in primis all'opzione di rendere il ricorso alla mediazione «prescritto dal diritto», quindi obbligatorio e «soggetto a sanzioni».

Ad avviso del TAR, se anche l'art. 60 della legge delega avesse avuto un intento integralmente recettivo della direttiva n. 2008/52/CE, il silenzio del legislatore delegante su tali ultime opzioni non potrebbe avere, alla luce della doverosa interpretazione della delega ai sensi degli artt. 24 e 77 Cost., «il significato di assentire la meccanica introduzione nell'ordinamento statale delle opzioni comunitarie che, rispetto al diritto di difesa, appaiono le più estreme, ovvero la “prescrizione di diritto” per talune materie dell'obbligatorietà del ricorso alla mediazione e la predisposizione della “massima sanzione” per il suo eventuale inadempimento, qual è l'improcedibilità rilevabile anche di ufficio come, al contempo, ha fatto l'art. 5 del decreto delegato».

Il rimettente osserva, ancora, come nessun elemento decisivo possa trarsi dal principio e criterio direttivo previsto dalla lettera *a*) del comma 3, dell'art.60, della legge delega, là dove dispone che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili «senza precludere l'accesso alla giustizia», in quanto il legislatore, utilizzando tale ultima espressione, avrebbe inteso soltanto rispettare un principio assoluto e primario dell'ordinamento nazionale (art. 24 Cost.) e di quello comunitario.

Il giudice *a quo* ritiene, infatti, che, se da un lato sia vero che potrebbe non ritenersi precluso ex se l'accesso alla giustizia dalla previsione di una fase pre-processuale obbligatoria, perché, anche se così conformata, essa lascerebbe aperta la facoltà di adire la via giurisdizionale, sarebbe altresì vero che «non tutto ciò che è in via generale permesso all'autorità delegante può ritenersi anche consentito alla sede delegata».

Ciò premesso, ad avviso del rimettente, pur potendosi ammettere che le prime tre disposizioni dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. citato, isolatamente considerate, non siano in contrasto con l'art. 24 Cost., alla stessa conclusione potrebbe non pervenirsi tenendo conto degli effetti derivanti dal loro coordinamento con altre disposizioni dello stesso decreto legislativo ed in particolare con l'art. 16 di esso.

Posto, dunque, che i criteri e principi direttivi finora considerati appaiano neutrali al fine di verificare la rispondenza dell'art. 5 del d.lgs. alla legge delega, il rimettente osserva come ben due principi e criteri direttivi depongano, invece, a favore proprio della previsione della facoltatività della procedura.

È, in primo luogo, posta in rilievo la lettera *c*) del comma 3, dell'art. 60, della legge delega, la quale prevede che la mediazione sia disciplinata anche attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'articolo 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366).

Il richiamo al d.lgs. n. 5 del 2003, ad avviso del giudice *a quo*, farebbe escludere che la scelta del carattere obbligatorio della mediazione possa essere ascritta alla legge-delega; l'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 5 del 2003 (ora abrogato dall'art. 23 d.lgs. n. 28 del 2010), infatti, solo se «il contratto ovvero lo statuto della società prevedano una clausola di conciliazione e il tentativo non risulti esperito» stabiliva che «il giudice su istanza della parte interessata proposta nella prima difesa dispone la sospensione del procedimento pendente davanti a lui fissando un termine di durata compresa tra trenta e sessanta giorni per il deposito dell'istanza di conciliazione davanti ad un organismo ovvero a quello indicato dal contratto o dallo statuto».

Da ciò conseguirebbe che il modello legale valorizzato dall'art. 60 della legge delega, mediante il richiamo al d.lgs. n. 5 del 2003, sarebbe quello delineato da norme di fonte volontaria privata, contratto o statuto sociale, nel senso che sarebbe rimesso ad un momento volontario privato, cioè alla facoltà della parte che vi ha interesse e non alla forza cogente della legge, far constatare nel giudizio già avviato, ed entro termini stabiliti, la sussistenza di una clausola conciliativa ed il mancato esperimento della conciliazione.

Il rimettente osserva che nulla muta considerando che il decreto delegato n. 28 del 2010, al comma 2 dello stesso art. 5, affianca al meccanismo sospetto di illegittimità costituzionale un meccanismo coincidente con quello di cui al d.lgs. n. 5 del 2003, in forza del quale è il giudice adito, anche in sede di appello, che, valutati una serie di elementi, invita le parti a procedere alla mediazione e differisce la decisione giurisdizionale: tale disposizione, infatti, tiene comunque «fermo quanto previsto dal comma 1».

Ad avviso del TAR, il comma 2 ora menzionato farebbe rilevare maggiormente la incisività della diversa scelta compiuta dal legislatore delegato al comma 1 dello stesso articolo, di subordinare, nelle materie ivi previste, il diritto di difesa in giudizio all'esperimento della mediazione, rendendo ancora più pressante l'esigenza che di una siffatta scelta si individui il preciso fondamento nella legge delega.



In secondo luogo, il rimettente pone in rilievo la lettera *n*) del più volte citato art. 60 della legge delega; tale disposizione prevede il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima della instaurazione del giudizio, della «possibilità» e non dell'obbligo di avvalersi della conciliazione.

Al riguardo il giudice *a quo* rileva che la possibilità è, ovviamente, diversa dalla obbligatorietà e l'accentuazione di tale differenza non sarebbe superflua, vertendo nel campo della deontologia professionale, ovvero in un complesso di obblighi e doveri la cui inosservanza può determinare conseguenze pregiudizievoli in base all'ordinamento civile (risarcimento del danno), amministrativo (sanzioni disciplinari) e pubblicistico (art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 28 del 2010), che richiedono l'esatta individuazione del precetto presidiato dalle sanzioni.

Infatti, l'art. 4 del d.lgs. citato differenzia, al comma 3, l'ipotesi in cui l'avvocato omette di informare il cliente della «possibilità» di avvalersi della mediazione, da quella in cui l'omissione informativa concerne i casi in cui l'espletamento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale; ciò anche se, poi, il medesimo comma 3 dell'art. 4 non diversifichi la sanzione concernente le due ipotesi, entrambe ricondotte all'unica categoria della «violazione degli obblighi di informazione» e all'annullabilità del contratto intercorso tra l'avvocato e l'assistito «nonostante la maggiore pregiudizievolezza della seconda».

Il TAR si sofferma, poi, sulle difese formulate dalle amministrazioni resistenti, secondo cui lo schema procedimentale seguito sarebbe quello dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari), in tema di controversie agrarie.

Al riguardo, il Collegio ritiene che tale argomentazione non sia da condividere, in quanto la risalente legge ora citata, che configura un meccanismo in forza del quale il previo esperimento del tentativo di conciliazione assume la condizione di presupposto processuale, la cui carenza preclude al giudice adito di pronunciare nel merito della domanda, oltre a concernere le limitatissime (rispetto alle materie di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010) ipotesi di contratti agrari, non è menzionata in alcuna parte della legge delega che invece, come più volte rilevato, richiama la diversa fattispecie del già citato d.lgs. n. 5 del 2003.

Alla luce di quanto argomentato, il TAR rimettente ritiene che l'art. 5, comma 1, e segnatamente il primo, il secondo ed il terzo periodo, nonché l'art. 16, comma 1, del d.lgs. citato, là dove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione debbano essere gli enti pubblici e privati che diano garanzie di serietà ed efficienza, siano in contrasto con gli artt. 24 e 77 Cost.

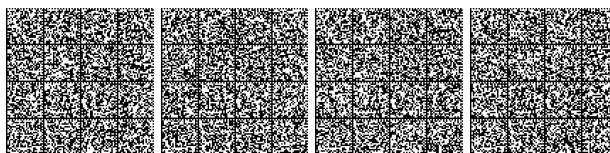
In particolare, la violazione dell'art. 24 Cost. sussisterebbe «nella misura in cui [dette disposizioni] determinano, nelle considerate materie, una incisiva influenza da parte di situazioni preliminari e pregiudiziali sull'azionabilità in giudizio di diritti soggettivi e sulla successiva funzione giurisdizionale, su cui lo svolgimento della mediazione variamente influisce. Ciò in quanto esse non garantiscono, mediante un'adeguata conformazione della figura del mediatore, che i privati non subiscano irreversibili pregiudizi derivanti dalla non coincidenza degli elementi loro offerti in valutazione per assentire o rifiutare l'accordo conciliativo, rispetto a quelli suscettibili, nel prosieguo, di essere evocati in giudizio».

Sussisterebbe il contrasto anche con l'art. 77 Cost., atteso il silenzio serbato dal legislatore delegante in tema di obbligatorietà del previo esperimento della mediazione al fine dell'esercizio della tutela giudiziale in determinate materie, nonché tenuto conto del grado di specificità di alcuni principi e criteri direttivi fissati dall'art. 60 della legge n. 69 del 2009, che risultano in contrasto con le disposizioni stesse.

I principi e criteri direttivi di cui alle lettere *c*) e *n*) del comma 3, dell'art. 60 della legge citata, ad avviso del rimettente, porterebbero ad escludere che l'obbligatorietà del previo esperimento della mediazione, al fine dell'esercizio della tutela giudiziale in determinate materie, possa rientrare nella discrezionalità affidata alla legislazione delegata, quale mero sviluppo o fisiologica attività di riempimento della delega, anche tenendo conto della sua *ratio* e della sua finalità, nonché del contesto normativo comunitario al quale è ricollegabile.

2.- Con atto depositato in data 20 dicembre 2011, si sono costituiti nel giudizio di legittimità costituzionale l'Organismo Unitario dell'Avvocatura Italiana - OUA, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata, l'Unione Regionale dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati della Campania, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lagonegro, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Larino, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Campobasso, in persona dei rispettivi presidenti *pro tempore*, i quali agiscono anche in proprio, chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

Gli esponenti, nel ribadire le argomentazioni del TAR, rilevano, con riferimento alla violazione dell'art. 77 Cost., che l'art. 60 della legge delega al comma 3, lettera *a*), nel prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili «senza precludere l'accesso alla giustizia», non introdurrebbe un aspetto neutrale (come sembra, invece, affermare il TAR), ma piuttosto avrebbe richiesto che il procedimento di mediazione non fosse costruito quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, pena una pesante limitazione alla immediata accessibilità alla giustizia ed una altrettanto incisiva compromissione dell'effettività e tempestività della tutela giudiziale.



Al di là della stessa previsione della legge-delega, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, la direttiva 2008/52/CE, nel disciplinare alcuni aspetti della mediazione civile e commerciale, al quattordicesimo Considerando, ha stabilito che l'istituto della mediazione non debba essere configurato in modo da impedire alle parti «di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario». La previsione dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, pertanto, non troverebbe aderenza non solo nel contesto normativo nazionale, ma anche in quello comunitario.

Quanto al contrasto con l'art. 24 Cost., le parti osservano come la Corte costituzionale, sin dagli anni '50, abbia ritenuto che detta norma vada intesa non solo nel senso di apprestare la possibilità, in capo ai cittadini, di far valere le proprie ragioni in un giudizio, ma ancor più di garantire la difesa tecnica (a tal fine è richiamata la sentenza n. 46 del 1957).

Ebbene, tale difesa non sarebbe assicurata nel caso di specie, in cui l'accesso alla giustizia non resterebbe soltanto subordinato e, dunque, ritardato dall'esperimento obbligatorio di un tentativo di conciliazione, ma sarebbe gestito da soggetti non adeguatamente formati e privi della necessaria competenza tecnico-giuridica, mentre l'intero procedimento di mediazione sarebbe, invece, costruito sul presupposto della piena conoscenza, competenza e perizia nelle discipline giuridiche.

In tal senso rileverebbero non solo gli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 28 del 2010, ma anche l'art. 8, comma 5, del medesimo decreto, nella parte in cui prevede che la mancata partecipazione al procedimento possa valere come argomento di prova nel successivo eventuale processo. Sarebbe evidente, dunque, che le parti debbano essere rese edotte da un soggetto competente ed esperto delle conseguenze processuali delle loro scelte; ne consegue che tale soggetto non potrebbe che essere un avvocato.

Secondo gli esponenti, poiché l'istituto della mediazione si pone l'obiettivo di addivenire ad una composizione delle rispettive posizioni giuridiche, al pari del sistema giurisdizionale dovrebbe consentire ai cittadini di fruire delle medesime garanzie di tutela.

3.- Con atto depositato in data 12 gennaio 2012, si sono costituite in giudizio «l'Associazione degli Avvocati Romani» e l'Associazione «Agire e informare», parti intervenute ad adiuvandum nel giudizio *a quo*.

Dette associazioni, nel riservarsi di presentare memorie illustrative e nel fare integralmente proprie le motivazioni poste a sostegno dell'ordinanza di rimessione, rappresentano che, dopo tale ordinanza, con risoluzione del Parlamento europeo in data 13 settembre 2011, circa l'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, pur apprezzando lo sforzo intrapreso in ambito nazionale per introdurre una disciplina dell'istituto, si è «ciò nonostante sottolineat[o] che la mediazione dovrebbe essere promossa come una forma di giustizia alternativa praticabile, a basso costo e rapida, piuttosto che come un elemento obbligatorio della procedura giudiziaria».

Ad avviso delle intervenienti, ciò confermerebbe il dubbio di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, le quali in concreto rendono la mediazione «elemento obbligatorio» della procedura giudiziaria, però sottoposta a modalità liberalizzate, nei sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, contrastanti con l'art. 24 Cost. e non conformi ai principi e ai criteri direttivi fissati dalla legge delega.

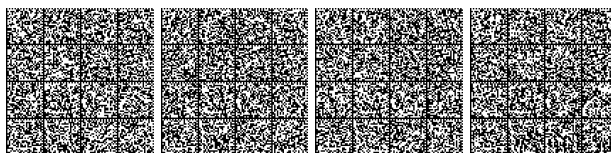
4.- Con atto depositato in data 12 gennaio 2012, si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale l'Organismo di mediazione ADR Center s.p.a., parte intervenuta ad opponendum nel giudizio *a quo* la quale, riservandosi di presentare memorie e produrre documenti, ha chiesto di voler dichiarare manifestamente infondata ed inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza del 12 aprile 2011 dal TAR Lazio.

5.- Con atto depositato in data 13 gennaio 2012, si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale l'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e per i minori, chiedendo che la questione sia dichiarata fondata.

Ad avviso dell'esponente la legge delega, nell'indicare che la mediazione non avrebbe dovuto precludere l'accesso alla giustizia, intendeva far riferimento non alla possibilità di adire il giudice dopo la mediazione, «cosa scontata e ovvia», bensì alla necessità che essa non condizionasse il diritto di azione e, quindi, non fosse costruita come condizione di procedibilità. Si osserva come sia circostanza del tutto evidente che, dopo il procedimento di mediazione, la parte possa adire il giudice, poiché sarebbe impensabile che nell'ordinamento, dopo una condizione di procedibilità, non si dia alla parte il diritto alla tutela giurisdizionale.

Né, in senso contrario, potrebbe obiettarsi che il problema non si pone in considerazione della brevità del termine di quattro mesi, cosicché la condizione di procedibilità sarebbe compensata dal termine breve fissato nell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2010; il termine di quattro mesi era già stato fissato nella lettera *q*) del comma 3, dell'art. 60 della legge delega, la quale al tempo stesso richiedeva che la mediazione fosse tale da non precludere l'accesso alla giustizia.

Per quanto concerne l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, l'AIAF osserva come l'art. 24 Cost. non possa dirsi rispettato, in quanto la figura del mediatore non è stata conformata in modo da garantire alle parti una adeguata informazione.



6.- Con atto depositato in data 13 gennaio 2012, è intervenuto nel presente giudizio di costituzionalità il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze, interveniente ad adiuvandum nel giudizio *a quo*, il quale nel ribadire e far proprie le argomentazioni formulate dal TAR rimettente, ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata.

7.- Con atto depositato in data 13 gennaio 2012, si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale l'Unione Nazionale delle Camere Civili la quale, svolgendo argomentazioni analoghe a quelle del TAR, ha chiesto che la questione sia dichiarata fondata.

8.- Con atto depositato in data 17 gennaio 2012, si sono costituiti nel presente giudizio il Ministro della giustizia e il Ministro dello sviluppo economico, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

I detti ministri rilevano come la mediazione obbligatoria sia prevista e ammessa dalla direttiva comunitaria, alla quale dà attuazione il d.lgs. n. 28 del 2010 in forza della delega di cui all'art. 60 della legge n. 69 del 2009, norma che richiama espressamente tale normativa comunitaria; deve, pertanto, escludersi che il legislatore sia incorso nel denunciato vizio di eccesso di delega.

A tal fine è evocata la sentenza n. 276 del 2000 in materia di tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie di lavoro.

In detta occasione la Corte costituzionale affermò l'insussistenza del vizio di eccesso di delega, benché la legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), non prevedesse l'obbligatorietà della conciliazione. La Corte costituzionale affermò, altresì, l'assenza di contrasto con l'art. 24 Cost. in virtù del principio per cui «la tutela del diritto di azione non comporta l'assoluta immediatezza del suo esperimento, ben potendo la legge imporre oneri finalizzati a salvaguardare interessi generali, con le dilazioni conseguenti». In quel caso, osservano i resistenti nel giudizio *a quo*, la Corte individuò tali «interessi generali» sia nell'evitare che l'incremento delle controversie attribuite al giudice ordinario in materia di lavoro provocasse un sovraccarico dell'apparato giudiziario, sia nel favorire «la composizione preventiva della lite che assicura alle situazioni sostanziali un soddisfacimento più immediato rispetto a quelle conseguite attraverso il processo».

Ciò posto, la difesa dello Stato ritiene che «gli interessi generali» devono ritenersi perseguiti anche dalla norma in esame, specialmente con riferimento al secondo di detti «interessi», ove si consideri che l'elemento che caratterizza la mediazione è dato dalla finalità di assistenza delle parti nella ricerca di una composizione non giudiziale del conflitto, basata sul rendere complementari gli interessi e non sul distribuire torti e ragioni.

Anche per quanto concerne la violazione dell'art. 24 Cost., l'Avvocatura osserva come detta censura sveli un approccio non corretto all'istituto in esame.

La mediazione ed il processo ordinario di cognizione, ad avviso dell'esponente, si muovono su piani completamente diversi che non interferiscono tra loro (se non sotto il profilo della disciplina delle spese giudiziali e degli argomenti di prova che il giudice può desumere dalla mancata partecipazione, senza giustificato motivo, al procedimento di mediazione) ed è errato confondere il piano del diritto di azione garantito dall'art. 24 Cost. (così come dal diritto sovranazionale), con il piano della mediazione che non è «rinuncia alla giurisdizione», ma semplicemente un modo attraverso il quale le parti, in presenza di una lite insorta o che sta per insorgere, risolvono la stessa cercando un punto di equilibrio tra i contrapposti interessi. Ne consegue che imporre il tentativo di conciliazione non significa né rinunciare alla giurisdizione, né ostacolarla: le parti non sono tenute ad accordarsi, mentre i tempi contenuti entro i quali il tentativo di conciliazione deve svolgersi non possono pacificamente rappresentare un ostacolo alla giurisdizione.

Quanto al timore che i diritti «siano definitivamente conformati», l'Avvocatura precisa che il mediatore, sentite le diverse prospettazioni del conflitto, ha il compito di avviare il dialogo che la conflittualità può avere impedito e ciò allo scopo di aiutare a trovare un accordo che non costituisce accertamento della verità, ma individuazione di un punto di equilibrio soddisfacente per entrambe le parti.

La circostanza, poi, che l'accordo sia anche titolo esecutivo e titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale non può indurre a concludere che detto accordo non possa essere equiparato, come si è ora fatto, a qualsiasi altro contratto o negozio. L'accordo è titolo esecutivo così come lo sono la cambiale, l'assegno bancario, gli altri titoli stragiudiziali che non presuppongono necessariamente un accertamento di verità.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale che attiene all'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, l'Avvocatura osserva, in via preliminare, che la censura deve ritenersi superata per effetto dell'entrata in vigore del decreto del Ministro della giustizia 6 luglio 2011, n. 145 (Regolamento recante modifica al decreto del Ministro della giustizia 18 ottobre 2010, n. 180, sulla determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché sull'approvazione delle indennità spettanti agli



organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 28 del 2010), il quale ha modificato il decreto n. 180 del 2010, per cui gli atti devono essere rimessi al giudice *a quo* per una nuova valutazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

In ogni caso, l'Avvocatura afferma che se anche non fosse stato introdotto il correttivo citato la censura sarebbe comunque infondata. Premesso che la norma denunciata [*recte*: art. 18 del d.m. n. 180 del 2010] prevede per il mediatore «un percorso formativo non inferiore a cinquanta ore» e un percorso di aggiornamento «non inferiore a diciotto ore», modulando l'*iter* formativo in modo da assicurare «elevati livelli di formazione», si osserva come l'accordo al quale mira la mediazione sia una sistemazione negoziale, che può anche avere la veste di una transazione, con la quale le parti dettano una regola per disciplinare il loro rapporto e con la quale superano il conflitto a prescindere dal riconoscimento di torti e ragioni.

Al mediatore, quindi, non sarebbe richiesto di pronunciarsi sulla fondatezza di una pretesa in forza di una norma da applicare; costui potrà formulare una proposta, ma saranno, poi, le parti a realizzare l'atto dispositivo espressione della loro autonomia negoziale. Al mediatore non sarebbe richiesta necessariamente una specifica preparazione tecnico-giuridica, così come è lasciata alla libera determinazione delle parti la stipulazione di contratti in materia di diritti disponibili, per la cui conclusione non è richiesta alcuna assistenza tecnica.

Ad avviso dell'Avvocatura, infine, «professionalità dell'organismo» (efficiente organizzazione e servizio) e «competenza del mediatore» sono aspetti del tutto diversi che non possono essere confusi, come invece sembra fare il rimettente.

9.- Il Tribunale di Genova, con ordinanza del 18 novembre 2011 (r.o. n. 108 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 2653, primo comma, numero 1), del codice civile; nonché questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010.

Con provvedimento del 4 ottobre 2012 la discussione del presente giudizio, già prevista per la camera di consiglio del 24 ottobre 2012, è stata anticipata all'udienza del 23 ottobre 2012.

In punto di fatto il rimettente espone di essere investito di una controversia in tema di servitù prediali.

Ciò premesso, il rimettente, dopo aver rilevato la mancata instaurazione del procedimento di mediazione e dopo aver analiticamente riportato le eccezioni di illegittimità costituzionale proposte dall'attrice, solleva il dubbio di costituzionalità nei termini di seguito indicati.

Per quanto attiene alla questione dedotta con riferimento all'art. 2653, cod. civ., il rimettente osserva che le domande giudiziali concernenti i diritti reali possono essere trascritte, ai sensi dell'art. 2653, primo comma, numero 1), cod. civ. La sentenza pronunciata contro il convenuto indicato nella trascrizione ha effetto anche contro coloro che hanno acquistato diritti dal medesimo in base ad un atto trascritto dopo la trascrizione della domanda.

Nel caso di specie, i ricorrenti hanno formulato una domanda diretta all'accertamento dell'esistenza, in favore del loro fondo ed a carico di quello dei convenuti, di una servitù di passaggio, nonché all'accertamento della violazione del diritto a loro spettante in base ad essa ed alla eliminazione degli effetti del denunciato abuso. Si tratterebbe, dunque, di un'azione rientrante nell'art. 1079 cod. civ., in relazione alla quale, a sensi dell'art. 2653, primo comma, numero 1), cod. civ., è richiesta la trascrizione.

Il Tribunale osserva, altresì, come la mancata trascrizione della domanda giudiziale, a prescindere dalla trascrizione del titolo costitutivo della servitù, importerebbe l'inopponibilità della sentenza nei confronti di chi acquisti il fondo servente nel corso del processo e che abbia trascritto il suo titolo «senza che possa rilevare che a suo tempo sia stato regolarmente trascritto l'atto costitutivo della servitù, con la conseguenza che il terzo acquirente è legittimato a proporre contro la detta sentenza pronunciata in giudizio, a cui è rimasto estraneo, l'opposizione di terzo ex art. 404 cod. proc. civ.» (è evocata la sentenza della Corte di cassazione del 23 maggio 1991, n. 5852).

Ciò posto, il rimettente, in punto di non manifesta infondatezza, osserva che non è possibile trascrivere la domanda di mediazione in quanto l'art. 2653 cod. civ. contiene un elenco tassativo ed ha riguardo, unicamente, alle domande giudiziali; né sarebbe possibile trascrivere il verbale di mediazione, essendo prevista unicamente la possibilità di trascrivere l'accordo conclusivo, previa autenticazione delle sottoscrizioni da parte di un pubblico ufficiale a tanto autorizzato.

Da ciò conseguirebbe, ad avviso del Collegio, che per i diritti reali la mediazione dovrebbe essere sempre doppiata dal giudizio ordinario, nella forma tradizionale o nelle forme dell'art. 702-*bis* cod. proc. civ., atteso che, in caso contrario, l'attore vittorioso non potrebbe comunque trascrivere direttamente né il verbale di avvenuta positiva mediazione, se non previa autenticazione delle sottoscrizioni da parte di un pubblico ufficiale a ciò abilitato, né soprattutto giovarsi dell'effetto cosiddetto prenotativo della domanda di mediazione, non trascrivibile.



Da ciò conseguirebbe, inoltre, che l'attore dovrebbe presentare istanza di mediazione, a pena di improcedibilità della domanda, iniziare comunque un giudizio trascrivendo la domanda giudiziale, ed a prescindere dall'esito della mediazione, chiedere una pronuncia giurisdizionale di merito; ciò perché non potrebbe né trascrivere direttamente il verbale di mediazione, né soprattutto giovare dell'effetto prenotativo della domanda, in quanto tale effetto sarebbe limitato ai casi in cui la trascrizione della domanda stessa sia seguita dalla pronuncia di una sentenza o di un provvedimento giurisdizionale analogo alla stessa, come appunto l'ordinanza ai sensi dell'art. 702-ter cod. proc. civ.

La conseguenza in questi casi sarebbe che il soggetto procedente si troverebbe costretto a sopportare sia i costi della mediazione, sia il pagamento del contributo unificato per l'instaurazione del giudizio, senza in ogni caso potersi giovare dell'effetto deflattivo della procedura di mediazione.

Il rimettente, poi, si sofferma sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010, con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. per avere essi previsto una mediazione obbligatoria di tipo oneroso. Il carattere oneroso, quale risultante dal combinato disposto delle norme indicate, contrasterebbe con l'art. 24 Cost. in quanto condizionerebbe al pagamento di una somma di denaro l'accesso al giudice.

La conclusione, secondo cui la previsione della mediazione obbligatoria onerosa sia in contrasto con l'art. 24 Cost., troverebbe conferma nel principio espresso nella sentenza n. 67 del 1960, secondo cui la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato del procedimento, indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali.

Il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata anche la censura rivolta nei confronti dell'art. 5 del d.lgs. citato e dell'art. 16 del d.m., là dove prevedono «che il solo convenuto possa non aderire al procedimento di mediazione» in quanto introducono una disparità di trattamento tra attore e convenuto, atteso che per l'attore non è prevista la possibilità di rinunciare ad avvalersi del servizio, incorrendo sempre nel pagamento sia delle spese di avvio, sia delle spese di mediazione.

Il rimettente, infine, ritiene la sussistenza di un altro profilo di illegittimità dell'art. 5 del d.lgs. nella parte in cui prevede la mediazione obbligatoria solo per alcuni gruppi di materie e non per altre, sia pure caratterizzate dalla disponibilità dei diritti sottostanti.

Sarebbe il caso della mediazione immobiliare, sottratta alle materie per le quali è prevista la mediazione obbligatoria o, con riferimento al caso di specie, alla domanda volta a dichiarare la nullità o pronunciare l'annullamento di un contratto costitutivo di servitù.

Tale domanda, non rientrando nei blocchi di materie di cui all'art. 5 del d.lgs. citato, potrebbe essere direttamente azionata in giudizio, attenendo ad un contratto per il quale non è prevista la mediazione obbligatoria (questa, infatti, è prevista solo per i contratti assicurativi, bancari e finanziari); al contrario, la domanda di accertamento o declaratoria di servitù, involgendo diritti reali, rientrerebbe appieno nelle materie soggette a mediazione obbligatoria. Il rimettente ritiene che tale differenziazione non sia giustificata da alcuna ragionevole scelta di politica legislativa.

10.- Con atto del 26 giugno 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

In primo luogo, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede l'obbligatorietà della mediazione solo in relazione a determinate controversie, in quanto la causa oggetto del giudizio principale concerne una domanda di accertamento di servitù, senza dubbio rientrante tra quelle per le quali l'art. 5 del d.lgs. citato prevede la mediazione come obbligatoria.

In ogni caso, si osserva come la questione sia, altresì, non fondata versandosi in tema di scelte discrezionali del legislatore, che possono essere non condivisibili, ma non viziate da irragionevolezza.

Ciò posto, la difesa dello Stato ritiene non fondate le censure relative all'art. 5 del d.lgs. citato e all'art. 2653 cod. civ., in quanto le finalità cui mirano i due istituti sono diverse; pertanto il soggetto che vuole conseguire gli effetti della trascrizione della sua domanda, ovvero l'efficacia cosiddetta prenotativa della stessa, deve necessariamente anche iscrivere la causa a ruolo per trascrivere detta domanda, ma non per questo la norma deve essere ritenuta affetta da illegittimità costituzionale.

Per quel che concerne la doglianza mossa con riferimento al carattere oneroso della mediazione, la difesa dello Stato ne deduce la non fondatezza, richiamando il principio, affermato nella decisione di questa Corte n. 114 del 2004, secondo cui non può ragionevolmente ritenersi estraneo alla finalità del miglior andamento della giustizia un costo avente la funzione di fornire al cittadino un servizio finalizzato alla soluzione della lite e che persegue l'interesse pubblico di restituire alla decisione dell'autorità giudiziaria il ruolo di extrema *ratio*.



La mediazione - ad avviso dell'Avvocatura - mira ad evitare che ogni controversia si trasformi in contenzioso giudiziario e ciò in ossequio al principio di proporzionalità nell'utilizzo delle risorse giudiziarie che ha una ricaduta sia sui costi a carico della collettività, sia sul principio costituzionale della ragionevole durata del processo.

La difesa dello Stato, poi, non condivide l'opinione secondo cui, nel caso della mediazione, vi sarebbe un esborso non destinato allo Stato, ma ad un organismo anche di natura privata; al riguardo, l'Avvocatura rileva che il nostro sistema giudiziario si basa sulla pressoché totale obbligatorietà della difesa tecnica in giudizio e non conosce forme di difesa «pubblica» ed, ancora, che i due termini «obbligatoria e onerosa» riferiti alla mediazione possono convivere non solo nel nostro sistema costituzionale, ma anche in quello comunitario.

È, altresì, richiamata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nella quale, dopo avere qualificato «legittimi obiettivi di interesse generale [...] una definizione spedita delle controversie nonché un decongestionamento dei tribunali», si è affermato che rispetto a questi obiettivi «non esiste un'alternativa meno vincolante alla predisposizione di una procedura obbligatoria, dato che la introduzione di una procedura meramente facoltativa non costituisce uno strumento altrettanto efficace per la realizzazione di detti obiettivi» (sentenza del 28 marzo 2010 nelle cause riunite da C-317 a C-320/08).

Tutto ciò, peraltro, non esime il legislatore dallo strutturare l'onere economico di cui si tratta in termini di ragionevolezza ed al riguardo la difesa dello Stato ritiene che il canone di ragionevolezza sia stato rispettato. In proposito, la difesa dello Stato osserva che gli importi minimi delle indennità per ciascuno scaglione di riferimento non solo sono derogabili (art. 16 del d.m. n. 180 del 2010, come modificato dal decreto ministeriale n. 145 del 2011), ma nei casi di mediazione prevista come condizione di procedibilità l'importo massimo delle spese di mediazione deve essere ridotto di un terzo per i primi sei scaglioni e fino alla metà per i restanti quattro. Sono previsti, inoltre, degli incentivi: tutti gli atti, documenti e provvedimenti sono esenti da bollo, spese, tasse e/o diritti, mentre il verbale di accordo è esente da imposta di registro sino al valore di 50.000,00 euro.

In caso di successo, inoltre, vi è un credito di imposta per entrambe le parti sino a 500,00 euro, credito che si riduce alla metà in caso di insuccesso (art. 20).

Infine, ad avviso della difesa dello Stato, il costo di un procedimento giudiziario è molto più elevato, anche senza considerare la possibilità di tre gradi di giudizio.

Con riferimento alla censura sollevata in relazione alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto si introdurrebbe una disparità di trattamento tra attore e convenuto, la difesa dello Stato ritiene che la circostanza secondo cui l'onere economico dell'avvio e della mediazione rimangono a carico del solo attore, in caso di mancata comparizione del chiamato, è «la naturale conseguenza di condotte processuali diverse: né potrebbe prevedersi un obbligo per il chiamato in mediazione di comparire alla stessa, così come non potrebbe prevedersi l'obbligo per il convenuto di costituirsi in giudizio».

Peraltro, la mancata partecipazione del chiamato senza giustificato motivo, ad avviso dell'Avvocatura, non rimarrebbe priva di conseguenze, anche di rilievo economico, posto che tale condotta sarebbe valutata dal giudice ai sensi dell'art. 116 cod. proc. civ., così come stabilito dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2010.

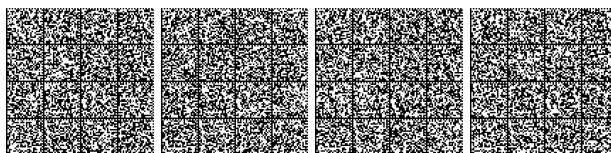
11.- Il Giudice di pace di Parma, con ordinanza del 1° agosto 2011 (r.o. n. 254 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 77 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010.

Il rimettente premette di dover giudicare in una causa civile avente ad oggetto una «domanda di pagamento in materia di locazione di beni mobili, rientrante nella previsione normativa di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, per la quale è previsto il preliminare procedimento di mediazione a pena di improcedibilità».

Il giudice *a quo* dà atto che l'attrice ha ommesso di svolgere il detto procedimento ed ha eccepito alcune questioni di legittimità costituzionale di cui dà conto nell'ordinanza.

Ciò premesso, il rimettente, dopo aver riepilogato il quadro normativo di riferimento, ritiene che le disposizioni sopra indicate risultino in contrasto con l'art. 24 Cost., «in quanto realizzano un meccanismo di determinante influenza di situazioni preliminari sulla tutela giudiziale dei diritti, posto che l'art. 5 in discorso ha configurato, nelle materie previste, l'attività degli organismi di conciliazione come imprescindibile e per ciò stesso, idonea a conformare definitivamente i diritti soggettivi coinvolti».

In particolare, l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010 «ha delineato gli organismi di conciliazione con riferimento a qualità nell'ottica della mera funzionalità degli stessi, omettendo qualsiasi riferimento a criteri di qualificazione tecnica o professionale»; sicché, «in difetto di una adeguata definizione della figura del mediatore, le norme in discorso potrebbero essere fonte di pregiudizi a danno dei privati, i quali in sede giudiziale potrebbero usufruire di elementi di valutazione diversi da quelli a loro offerti nella fase preliminare del procedimento di mediazione».



Il rimettente ritiene, inoltre, che dette disposizioni siano in contrasto anche con l'art. 77 Cost., posto che «il legislatore delegante non ha formulato alcuna indicazione circa l'obbligatorietà del previo esperimento del procedimento di mediazione»; ed anzi alla luce dei principi e criteri direttivi della legge delega, di cui alle lettere *c)* e *n)* del comma 3 dell'art. 60, dovrebbe escludersi che l'obbligatorietà del procedimento di mediazione possa rientrare nella discrezionalità tipica della legislazione delegata «quale attività di attuazione e sviluppo della delega, nella debita considerazione del contesto normativo comunitario di riferimento».

12.- Con atto depositato in data 23 dicembre 2011, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha formulato argomentazioni identiche a quelle esposte nell'atto di intervento, da parte del Ministro della giustizia e del Ministro dello sviluppo economico, in relazione alla questione sollevata con r.o. n. 268 del 2011.

13.- Il Giudice di pace di Recco, con ordinanza del 5 dicembre 2011 (r.o. n. 33 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale «dell'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 e art. 16 D.M. n. 180/10, da soli ed anche in combinato disposto, nelle parti e per il motivo che creano ostacoli all'esercizio dell'azione, che eliminano la tutela giudiziaria per i meno abbienti, che ledono il principio di ragionevole durata del processo e che creano disparità di trattamento per situazioni analoghe».

In punto di fatto, il rimettente riferisce che deve pronunciare in «una controversia non priva di interesse e nemmeno di agevole soluzione che tuttavia in quanto basata su risultanze documentali sarebbe stata decisa in quindici giorni».

Ciò premesso, il giudice *a quo* ritiene che le disposizioni indicate siano in contrasto con l'art. 24 Cost. «in relazione ai tempi del processo», in quanto il termine di quattro mesi «appare decisamente al di fuori della soglia di tollerabilità», ciò ancor più se si prendono in considerazione altri procedimenti concernenti tentativi obbligatori di conciliazione, prevedenti termini di espletamento più brevi: 30 giorni in materia di subfornitura e telecomunicazione, 60 giorni in materia di lavoro e contratti agrari, 90 giorni in tema di diritto d'autore; nonché in relazione alla disciplina dei costi della mediazione, sottolineando come «tra l'esigenza di non rendere economicamente troppo gravoso ai cittadini l'accesso alla tutela giurisdizionale e l'esigenza, pur particolarmente avvertita, di individuare strumenti idonei a decongestionare gli uffici giudiziari attraverso lo sfoltimento del carico di lavoro, prevalenza debba avere la prima».

Dette disposizioni sarebbero, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la disciplina dei costi della mediazione introdurrebbe una disparità di trattamento tra meno abbienti ed abbienti; infatti, sebbene sia stato previsto il beneficio del patrocinio a spese dello Stato, la disparità di trattamento, comunque, rimarrebbe in relazione a quei soggetti che, pur non rientrando tra coloro che possono beneficiare del patrocinio, versano in condizioni economiche non agiate per cui, dopo aver già sostenuto un costo per una causa, un ulteriore costo per una mediazione dall'esito incerto diverrebbe insostenibile e finirebbe per costituire un deterrente dall'agire in giudizio.

Ad avviso del rimettente, ancora, sussisterebbe il contrasto con l'art. 111 Cost. sotto il profilo della ragionevole durata del processo, in quanto l'esperimento della mediazione dilaterrebbe i tempi di esso senza che ciò sia giustificato da esigenze specifiche ed anche perché l'esperimento obbligatorio della mediazione dovrebbe effettuarsi non solo con riferimento alla domanda principale, ma anche in relazione ad ogni singola azione proposta nel corso del processo.

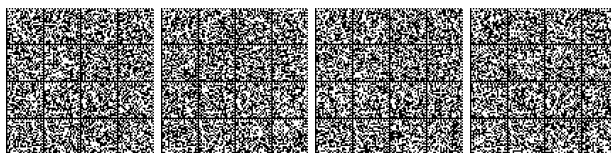
Dette disposizioni, infine, violerebbero l'art. 3 Cost., per irragionevolezza della previsione della obbligatorietà della mediazione avente ad oggetto le controversie di competenza del Giudice di pace, dal momento che, nel procedimento avanti al detto giudice, è già previsto il tentativo obbligatorio di conciliazione.

14.- Con atto depositato in data 3 aprile 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

La difesa dello Stato, dopo avere riassunto il quadro normativo di riferimento, si sofferma sulle censure del rimettente, ponendo in rilievo come l'elemento che caratterizza la mediazione sia dato dalla finalità di assistenza delle parti nella ricerca di una composizione non giudiziale del conflitto, basata sul rendere complementari gli interessi e non sul distribuire torti o ragioni.

Per quanto attiene alle doglianze concernenti l'onerosità della mediazione, la difesa dello Stato invoca la sentenza di questa Corte n. 114 del 2004, la quale richiama principi già illustrati nelle pronunce n. 522 del 2002 e n. 333 del 2001, ribadendo le argomentazioni precedentemente svolte.

In ogni caso, l'Avvocatura rileva che la mediazione non può definirsi «onerosa» per le parti se raffrontata con il costo di un giudizio ordinario e con la speditezza nell'esercizio dell'azione; si tratterebbe, peraltro, di costi estremamente contenuti soprattutto se si considera che il procedimento consente di realizzare un ben maggiore risparmio ed, inoltre, che è gratuito per i cittadini i quali possono usufruire del patrocinio a spese dello Stato.



15.- Il Giudice di pace di Catanzaro, con ordinanza del 1° settembre 2011 (r.o. n. 2 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 76 e 77 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede che l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale, in ordine alle controversie nelle materie ivi indicate, e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010, in relazione all'art. 3 Cost.

In punto di fatto, il rimettente premette di essere investito del procedimento civile promosso al fine di accertare il diritto ad ottenere la restituzione di due libri concessi in comodato e nel quale la convenuta ha eccepito, in via preliminare, la improcedibilità della domanda per omesso esperimento del tentativo obbligatorio di conciliazione, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

Ciò posto, il rimettente riferisce che la controversia riguarda un contratto di comodato, sicché rientra nelle ipotesi previste dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 ed in relazione alle quali il previo esperimento del tentativo di conciliazione è condizione di procedibilità; che la proposizione della domanda è successiva all'entrata in vigore della predetta disposizione ed, inoltre, che il convenuto ha tempestivamente sollevato l'improcedibilità della domanda stessa.

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, concependo il procedimento di mediazione come condizione di procedibilità, rischierebbe di compromettere l'effettività della tutela giudiziale; né si potrebbe argomentare che non vi è preclusione ad accedere alla giustizia dal momento che, una volta attivato il procedimento di mediazione e trascorso il termine di quattro mesi, l'accesso alla giustizia sarebbe possibile, in quanto «è cosa ovvia» che dopo il procedimento di mediazione la parte possa adire il giudice perché «nel nostro sistema è impensabile che non si dia alla parte il diritto alla tutela giurisdizionale».

Il giudice *a quo* prosegue osservando come l'art. 60 della legge delega, con la formula «senza precludere l'accesso alla giustizia», farebbe riferimento alla necessità che la mediazione non condizioni il diritto di azione e che quindi non sia costruita come condizione di procedibilità. Né la brevità del termine potrebbe indurre a conclusioni diverse, visto che detto termine era già stato fissato nella legge delega ed in particolare alla lettera *q*) del comma 3 dell'art. 60.

Ad avviso del rimettente, dunque, l'obbligatorietà del procedimento di mediazione, nelle ipotesi di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, violerebbe l'art. 60 della legge delega n. 69 del 2009.

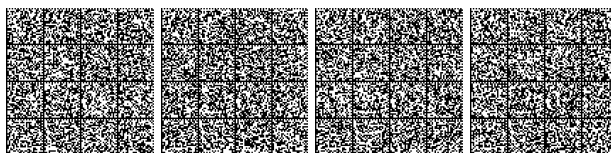
Inoltre, il giudice *a quo* solleva la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 24 Cost., in quanto se il tentativo obbligatorio di conciliazione ha un costo e questo costo non è meramente simbolico, come appunto previsto dalla disposizione indicata, ciò significa che l'esercizio della funzione giurisdizionale è subordinato al pagamento di una somma di denaro.

Vi sarebbe, dunque, il contrasto con i principi affermati nella sentenza n. 67 del 1960 di questa Corte, nella quale è stato stabilito che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, il quale deve trovare attuazione uguale per tutti, indipendentemente da ogni differenza di condizioni personali e sociali.

Il giudice rimettente richiama, poi, il noto orientamento della giurisprudenza costituzionale che distingue tra oneri «razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione», da ritenere consentiti, e quelli che, invece, «tendono alla soddisfazione di interessi del tutto estranei alle finalità predette» i quali, conducendo al risultato «di precludere od ostacolare gravemente l'esperimento della tutela giurisdizionale», incorrono «nella sanzione dell'incostituzionalità» (sono richiamate le sentenze n. 522 del 2002 e n. 333 del 2001).

Secondo il rimettente, dunque, l'art. 5 del d.lgs. si porrebbe in contrasto con l'art. 24 Cost. e con «tutti i parametri di costituzionalità», in quanto prevede un esborso che non può essere ricondotto né al tributo giudiziario, né alla cauzione; che non è di modestissima, né di modesta, entità; che non va allo Stato, bensì ad un organismo che potrebbe avere anche natura privata. Si tratterebbe, poi, di un esborso che non potrebbe considerarsi nemmeno «razionalmente collegato alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione», poiché questi esborsi sarebbero da rinvenire solo nelle cauzioni e nei tributi giudiziari, non in altre cause di pagamento.

Il giudice *a quo* ritiene non manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.m. n. 180 del 2010, concernente i criteri di determinazione dell'indennità, nella parte in cui consente «solo alla parte convenuta di non aderire al procedimento, ma non anche alla parte attrice, che si vedrebbe, comunque, obbligata al procedimento di mediazione per poter far valere in giudizio un suo diritto»; ciò sarebbe in violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, perché «pone su piani diversi, e tratta diversamente, la parte attrice».



Le dette disposizioni, inoltre, si porrebbero in contrasto anche con gli artt. 76 e 77 Cost. in quanto violerebbero i principi e criteri direttivi di cui alla lettera *a*) del comma 3 dell'art. 60 della legge n. 69 del 2009, secondo cui il Governo nell'esercizio della delega doveva prevedere «che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia».

16.- Con atto depositato in data 21 febbraio 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, il quale ha formulato argomentazioni identiche a quelle esposte nei precedenti atti di intervento.

17.- Il Giudice di pace di Salerno, con ordinanza del 19 novembre 2011 (r.o. n. 51 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 24, 70, 76 e 77 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede che l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

Il rimettente riferisce che, con atto del 7 novembre 2011, l'attrice ha citato in giudizio una società di assicurazioni, al fine di ottenere il risarcimento delle lesioni subite ed il rimborso delle spese mediche sostenute a seguito di un sinistro stradale, verificatosi il 17 gennaio 2011. In particolare, l'attrice ha affermato di aver stipulato con la convenuta una polizza infortuni avente ad oggetto la copertura di eventuali danni subiti dal conducente a seguito di sinistro stradale e ha concluso per la condanna della detta compagnia di assicurazioni al pagamento delle somme quantificate nell'atto introduttivo del giudizio. La convenuta si è costituita in giudizio ed ha eccepito l'improponibilità della domanda per violazione delle disposizioni di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, assumendo che non era stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione.

Ciò premesso, il rimettente ritiene che «una condizione di procedibilità di una domanda giudiziaria, ex art. 24 Cost., può essere introdotta in maniera esclusiva dal legislatore e non da un organo governativo che avrebbe potuto farlo soltanto se ne fosse stato autorizzato dalla legge di delega».

Secondo il giudice *a quo* l'eccesso si configurerebbe «là dove non è stata recepita la parte in cui [la legge delega] escludeva che il procedimento potesse costituire condizione di procedibilità della domanda ovvero fosse in grado di precludere, per tutta la sua durata, l'accesso alla giustizia ordinaria», ciò in quanto «unico intento» della legge di delega era quello di creare un «organismo deflattivo per la giustizia e non certamente di favorire la creazione di un elemento ostativo al suo accesso».

Il rimettente osserva, ancora, che «tutto quanto previsto dal decreto in più rispetto al portato della legge delega potrebbe aprire ad una gestione della giustizia ad opera dei privati, come tali non legittimati dalla Costituzione a svolgere detta alta funzione e soprattutto non dotati del rigoroso tecnicismo richiesto».

Al riguardo, è richiamato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui il sistema di giustizia «condizionata» è ammissibile solo nel caso in cui l'eccezione al principio «dell'accesso immediato alla giurisdizione» si presenti come ragionevole e risponda ad un interesse generale, purché non vengano imposti oneri tali da rendere impossibile o eccessivamente difficile far valere le proprie ragioni; oneri che, ad avviso del rimettente, sarebbero anche quelli di carattere economico.

L'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, pertanto, si porrebbe in contrasto con l'art. 24 Cost. in quanto «ha reso la mediazione una condizione di procedibilità della domanda giudiziaria, negando per tutto il tempo della sua durata l'accesso alla giustizia e soprattutto non prevedendo alcun mezzo per i meno abbienti per attivare il procedimento della media conciliazione»; inoltre, «in caso di fallimento del procedimento di media-conciliazione le spese sostenute per adire l'organismo definito deflattivo non potranno essere ripetute e rimarranno esclusivamente a carico delle parti, con evidenti conseguenze economiche afflittive per le classi sociali meno agiate».

18.- Il Giudice di pace di Catanzaro, con ordinanza del 3 novembre 2011 (r.o. n. 19 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 77 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010.

In punto di fatto, il rimettente riferisce che la materia oggetto della domanda concerne una richiesta di indennizzo derivante da contratto assicurativo e che, pertanto, rientra nelle ipotesi in cui l'esperimento della mediazione è condizione di procedibilità.

Ciò posto, il giudicante ritiene che l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nel prevedere che l'esperimento del procedimento di mediazione sia condizione di procedibilità della domanda giudiziale, si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 77 Cost. in quanto, mentre l'art. 60 della legge n. 69 del 2009, al comma 3, lettera *a*), prescrive che nell'esercizio della delega il Governo si attenga, tra gli altri, al seguente criterio e principio direttivo «[...] *a*) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia», l'art. 5 del d.lgs. citato concepisce il procedimento di mediazione quale momento propedeutico alla domanda giudiziale, «rischiando di compromettere l'effettività della stessa tutela giudiziale e condizionando in concreto il diritto di azione».



Il giudice *a quo* ritiene, altresì, che l'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010, nel prevedere che il tentativo di conciliazione abbia un costo non meramente simbolico, sia in contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto subordina l'esercizio della funzione giurisdizionale al pagamento di una somma di denaro, così contravvenendo a quanto affermato dalla sentenza n. 67 del 2 novembre 1960 di questa Corte, secondo cui lo Stato non può pretendere somme di denaro per la funzione giurisdizionale civile, se non nel caso di tributi giudiziari o cauzioni.

Detta disposizione, prevedendo, inoltre, che l'esborso di denaro non è destinato allo Stato, ma ad un organismo anche di natura privata, contrasterebbe con il principio fissato nelle sentenze n. 522 del 2002 e n. 333 del 2001 della Corte costituzionale, secondo cui l'esborso deve essere «razionalmente collegato alla pretesa dedotta in giudizio, allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione».

Sussisterebbe anche il contrasto con l'art. 3 Cost. in quanto, prevedendo espressamente che la parte convenuta possa non aderire al procedimento e non anche la parte attrice, si introdurrebbe una disparità di trattamento.

19.- Con atto depositato in data 13 marzo 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha formulato argomentazioni identiche a quelle esposte nell'atto di intervento nel giudizio di legittimità costituzionale originato dall'ordinanza del Giudice di pace di Catanzaro n. 2 del 2012, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

20.- Il Tribunale di Torino, con ordinanza del 24 gennaio 2012 (r.o. n. 99 del 2012), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 77, 101 e 102 Cost., dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede che chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle materie ivi indicate «è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto», anziché «può esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto»; inoltre, nella parte in cui prevede che «l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale», nonché nella parte in cui prevede che «l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata di ufficio dal giudice non oltre la prima udienza».

In punto di fatto, il rimettente riferisce che, con atto di citazione dell'11 luglio 2011, gli attori hanno citato in giudizio M.A. per ottenerne la condanna al pagamento di una somma di denaro pari ad euro 7.304,47 quale corrispettivo di spese di riscaldamento per gli anni 2005-2010 e «di risarcimento dei danni conseguenti ad un contratto di locazione» intrattenuto tra la loro dante causa con la convenuta, relativo ad un immobile situato in Torino.

La convenuta, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'improcedibilità della domanda giudiziale ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, perché vertente in materia di locazione.

Ciò posto, il rimettente ritiene di dover sollevare, di ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

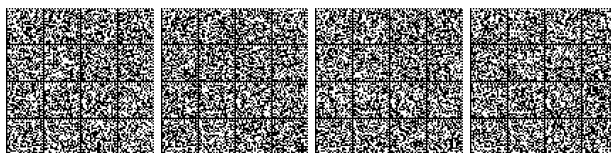
In primo luogo, egli assume che detta disposizione si porrebbe in contrasto con gli articoli 76 e 77 Cost. Al riguardo osserva che l'art. 60 della legge n. 69 del 2009, in conformità a quanto prescritto dalla direttiva europea, aveva stabilito che dovesse essere introdotto un meccanismo di conciliazione, ma non ne aveva previsto la obbligatorietà, né aveva consentito che essa potesse essere considerata come condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

L'art. 60 della legge delega, al comma 3, lettera *a*), prescrive che nell'esercizio della delega il Governo debba attenersi, tra gli altri, al principio consistente «nel prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia».

Secondo il rimettente, quindi, «il procedimento di media conciliazione è paragonabile ad un arbitrato irrituale imposto per legge in una ampia serie di materie giuridiche, tra cui questa della locazione, che va ad influenzare sia nei tempi, sia nella sostanza il processo che per dettato costituzionale dovrebbe essere tenuto dai giudici ordinari».

Si sarebbe perciò in presenza di uno straripamento dei poteri del legislatore delegato, che avrebbe imposto ai giudici, con grave spesa per i cittadini, almeno tre intralci alla funzione giurisdizionale, cioè quello di sospendere o comunque rinviare i processi in attesa dell'esito della media-conciliazione, che potrebbe pure non essere più attivata, denegando così giustizia ai cittadini stessi; quello derivante dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2010, che prescrive al giudice di tener conto, ai sensi dell'art. 116 cod. proc. civ., come argomento di prova negativa, del contegno di chi non si presenta davanti al mediatore per partecipare alla conciliazione; e, ancora, quello derivante dall'art. 13 del decreto delegato che impone al giudice di tener conto della proposta formulata dal mediatore, quando deve procedere alla liquidazione delle spese giudiziali ai sensi degli artt. 91 e 92 cod. proc. civ.

Secondo il rimettente la disposizione censurata si porrebbe in contrasto anche con gli artt. 3, 101 e 102 Cost., in quanto il ricorso al procedimento obbligatorio di media-conciliazione graverebbe, con i detti «irragionevoli intralci», sul potere-dovere del giudice, soggetto solo alla legge, di conduzione e di decisione della causa, e porrebbe «gli utenti



della giustizia su un piano di diversità perché la scelta delle materie, in cui è obbligatoria la media-conciliazione, appare del tutto irragionevole rispetto agli interessi meritevoli della tutela giurisdizionale».

Sussisterebbe, altresì, la violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in quanto la mediazione avrebbe un costo destinato a ricadere sul cittadino il quale deve adire il giudice statale, peso che nella maggior parte dei casi si rivelerebbe inutile.

Il giudicante osserva, altresì, che la disciplina della mediazione non prevede criteri di competenza territoriale, con la conseguenza che il chiamato potrebbe essere posto nella irragionevole svantaggiosa posizione di andare a difendersi anche in luoghi molto distanti dalla sua residenza; e l'eventuale «contumacia» del chiamato davanti al mediatore potrebbe essere valutata negativamente dal giudice.

21.- Con atto depositato in data 19 giugno 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha svolto argomentazioni identiche a quelle esposte in relazione all'intervento nel giudizio originato dall'ordinanza r.o. n. 33 del 2012.

22.- In prossimità dell'udienza e della camera di consiglio, l'OUA, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torre Annunziata, l'Unione regionale dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati della Campania, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Lagonegro, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Larino, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Campobasso, l'AIAF, l'Organismo di mediazione ADR Center s.p.a., l'Unione Nazionale delle Camere Civili, hanno depositato memorie con le quali ribadiscono e sviluppano le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (d'ora in avanti, *TAR*), con l'ordinanza del 12 aprile 2011 (r.o. n. 268 del 2011), dubita - in riferimento agli articoli 24 e 77 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali). In particolare, il TAR censura il comma 1, primo periodo (che introduce, a carico di chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle controversie nelle materie espressamente elencate, l'obbligo del previo esperimento del procedimento di mediazione), secondo periodo (il quale prevede che l'esperimento della mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale) e terzo periodo (alla stregua del quale l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto o rilevata d'ufficio dal giudice); inoltre il TAR dubita, in riferimento ai medesimi artt. 24 e 77 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 16 del citato d.lgs. n. 28 del 2010, «laddove dispone che abilitati a costituire organismi deputati, su istanza della parte interessata, a gestire il procedimento di mediazione sono gli enti pubblici e privati, che diano garanzie di serietà ed efficienza».

1.1.- Il TAR premette di essere chiamato a pronunciare in due procedimenti, relativi a ricorsi recanti i numeri 10937 e 11235 del 2010, poi riuniti, promossi entrambi nei confronti del Ministro della giustizia e del Ministro dello sviluppo economico, il primo da numerosi soggetti, indicati in epigrafe e in narrativa, il secondo dall'Unione Nazionale delle Camere Civili (UNCC), con l'intervento, ad adiuvandum e ad opponendum, di altri soggetti, del pari indicati in epigrafe e in narrativa.

Oggetto dei ricorsi è la domanda di annullamento del decreto adottato dal Ministro della giustizia, di concerto col Ministro dello sviluppo economico, in data 18 ottobre 2010, n. 180, con richiesta di ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, in riferimento agli artt. 24, 76 e 77 Cost. I ricorrenti affermano che il menzionato d.m. non soltanto sarebbe lesivo degli interessi della categoria forense, ma sarebbe anche illegittimo perché in contrasto col suddetto d.lgs. e con la relativa legge delega e affetto da eccesso di potere sotto vari profili.

Ciò posto, il rimettente si sofferma sul quadro normativo rilevante e sui motivi dei ricorsi, con particolare riguardo alle ragioni attinenti alle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

Dopo avere argomentato sulla rilevanza di tali questioni, il rimettente ritiene che le prime tre disposizioni dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 si porrebbero in contrasto con l'art. 77 Cost., perché non potrebbero essere ascritte all'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), non essendo rilevabile alcun elemento da cui desumere che la regolazione della materia contenuta nella normativa censurata sia conforme ai precetti della detta legge delega.

Infatti: 1) nessuno dei criteri e principi direttivi previsti rivelerebbe in modo espresso la finalità di perseguire un intento deflattivo del contenzioso giurisdizionale; 2) nessuno dei criteri o principi configurerebbe l'istituto della



mediazione come fase pre-processuale obbligatoria; 3) avuto riguardo al silenzio serbato dal legislatore delegante sullo specifico tema, sarebbe stato almeno necessario che il citato art. 60 lasciasse trasparire sul punto elementi univoci e concludenti, ma ciò non sarebbe avvenuto; 4) si dovrebbe escludere che la norma ora menzionata, con il richiamo alla normativa comunitaria, possa essere intesa come delega al Governo a compiere qualsiasi scelta occasionata dalla direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/52/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale); 5) inoltre, tale direttiva lascerebbe «impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo il procedimento giudiziario»; 6) nessun elemento decisivo potrebbe trarsi dal principio previsto dall'art. 60, comma 3, lettera *a*), della legge-delega, nella parte in cui dispone che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, «senza precludere l'accesso alla giustizia», perché il legislatore, utilizzando tale espressione, avrebbe inteso soltanto rispettare un principio assoluto dell'ordinamento nazionale (art. 24 Cost.) e di quello comunitario.

I criteri e principi direttivi fissati dalla legge delega, dunque, sarebbero neutrali al fine di verificare la rispondenza a tale legge dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010. Invece, due dei criteri direttivi previsti dal legislatore delegante deporranno a favore della previsione del carattere facoltativo che si sarebbe inteso attribuire alla procedura di mediazione.

Il primo sarebbe desumibile dall'art. 60, comma 3, lettera *c*), della legge delega, in forza del quale la mediazione sarebbe disciplinata anche mediante estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia, in attuazione dell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001, n. 366). Orbene, la clausola di conciliazione prevista dal d.lgs. n. 5 del 2003 (normativa ora abrogata proprio dal d.lgs. n. 28 del 2010) nasceva da norme di fonte volontaria e non obbligatoria.

Il secondo andrebbe tratto dall'art. 60, comma 3, lettera *n*), della legge delega, che prevede il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione, nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione. Il rimettente rileva che la possibilità è, ovviamente, cosa diversa dalla obbligatorietà; e, infatti, l'art. 4 del d.lgs. n. 28 del 2010 differenzierebbe al comma 3 l'ipotesi in cui l'avvocato omette di informare il cliente della «possibilità» di avvalersi della mediazione da quella in cui l'omissione informativa concerne i casi nei quali l'espletamento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

Quanto all'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010, esso avrebbe «conformato gli organismi di conciliazione a parametri, o meglio a qualità, che attengono esclusivamente ed essenzialmente all'aspetto della funzionalità generica, e che, per contro, sono scevri da qualsiasi riferimento a canoni tipologici tecnici o professionali di carattere qualificatorio ovvero strutturale».

2.- Il Giudice di pace di Parma, con ordinanza depositata il 1° agosto 2011 (r.o. n. 254 del 2011), ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 77 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, primo, secondo e terzo periodo, e 16, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010.

Il rimettente, premesso di essere chiamato a giudicare in una causa civile avente ad oggetto una domanda di pagamento in materia di locazione, rientrando nell'ambito applicativo dell'art. 5 del d.lgs. ora citato, ritiene che le norme censurate siano in contrasto: *a*) con l'art. 24 Cost., «in quanto realizzano un meccanismo di determinante influenza di situazioni preliminari sulla tutela giudiziale dei diritti, posto che l'art. 5 in discorso ha configurato, nelle materie previste, l'attività degli organismi di conciliazione come imprescindibile e, per ciò stesso, idonea a conformare definitivamente i diritti soggettivi coinvolti». In particolare, l'art. 16 del d.lgs. n. 28 del 2010 «ha delineato gli organismi di conciliazione con riferimento a qualità nell'ottica della mera funzionalità degli stessi, omettendo qualsiasi riferimento a criteri di qualificazione tecnica o professionale»; sicché «in difetto di una adeguata definizione della figura del mediatore, le norme in discorso potrebbero essere fonte di pregiudizi a danno dei privati, i quali in sede giudiziale potrebbero usufruire di elementi di valutazione diversi da quelli a loro offerti nella fase preliminare del procedimento di mediazione»; *b*) con l'art. 77 Cost., posto che «il legislatore delegante non ha formulato alcuna indicazione circa l'obbligatorietà del previo esperimento del procedimento di mediazione»; ed anzi, alla luce dei principi e criteri direttivi della legge delega, di cui alle lettere *c*) ed *n*) del comma 3 dell'art. 60, si deve escludere che l'obbligatorietà di detto procedimento possa rientrare nella discrezionalità tipica della legislazione delegata «quale attività di attuazione e sviluppo della delega, nella debita considerazione del contesto normativo comunitario di riferimento».

3.- Il Giudice di pace di Recco, con l'ordinanza depositata il 5 dicembre 2011 (r.o. n. 33 del 2012), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010, «da soli o in combinato disposto».



Le suddette disposizioni, ad avviso del rimettente, sarebbero in contrasto con: *a)* l'art. 24 Cost., in relazione ai tempi del processo, in quanto il termine di quattro mesi «appare decisamente al di fuori della soglia di tollerabilità», ancor più se si prendono in considerazione altri procedimenti concernenti tentativi obbligatori di conciliazione, ma con termini di espletamento più brevi; *b)* ancora con l'art. 24 Cost., in relazione alla disciplina dei costi della mediazione, assumendo che «Tra l'esigenza di non rendere economicamente troppo gravoso ai cittadini l'accesso alla tutela giurisdizionale e l'esigenza, pur particolarmente avvertita, di individuare strumenti idonei a decongestionare gli uffici giudiziari attraverso lo sfoltimento del carico di lavoro, prevalenza debba avere la prima»; *c)* con l'art. 3 Cost., in quanto la disciplina dei costi di mediazione introduce una disparità di trattamento tra i meno abbienti e gli abbienti. Infatti, benché sia stato previsto il beneficio del patrocinio a spese dello Stato, la citata disparità comunque resterebbe in relazione ai soggetti che, pur non rientrando nel novero di coloro che possono avvalersi del detto patrocinio, versano in condizioni economiche non agiate; *d)* con l'art. 111 Cost., sotto il profilo della ragionevole durata del processo, in quanto l'espletamento della mediazione allunga i tempi di esso in assenza di una idonea giustificazione; *e)* ancora con l'art. 111 Cost., sempre sotto il profilo della ragionevole durata del processo, in quanto l'espletamento obbligatorio del tentativo di mediazione si deve effettuare non soltanto con riguardo alla domanda principale, ma anche in relazione ad ogni singola azione proposta nel corso del giudizio; *f)* di nuovo con l'art. 3 Cost., per irragionevolezza correlata al carattere obbligatorio della mediazione avente ad oggetto le controversie di competenza del Giudice di pace, in quanto nel processo avanti al detto giudice il tentativo obbligatorio di conciliazione è già previsto.

4.- Il Giudice di pace di Catanzaro, con l'ordinanza depositata il 1° settembre 2011 (r.o. n. 2 del 2012), dubita - in riferimento agli artt. 24, 76 e 77 Cost. - della legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede che lo svolgimento della procedura di mediazione sia condizione di procedibilità della domanda giudiziale in relazione alle controversie nelle materie in esso indicate.

Il rimettente riferisce di dover pronunciare in un giudizio promosso dall'attore per accertare il suo diritto ad ottenere la restituzione di due libri dati in comodato. La convenuta ha eccepito, in via preliminare, l'improcedibilità della domanda per omesso espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione, ai sensi del censurato art. 5.

Ad avviso del giudicante, detta norma violerebbe: *a)* gli artt. 76 e 77 Cost., ponendosi in contrasto con i principi e criteri direttivi di cui all'art. 60, comma 3, lettera *a)*, della legge n. 69 del 2009, secondo cui il Governo, nell'esercizio della delega, doveva prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, avesse per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia; *b)* l'art. 24 Cost. perché il tentativo obbligatorio di conciliazione avrebbe un costo non meramente simbolico, sicché l'esercizio della funzione giurisdizionale sarebbe subordinato al pagamento di una somma di denaro.

Inoltre, il giudice *a quo* censura, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 16, comma 4, del d.m. n. 180 del 2010, nella parte in cui consente «solo alla parte convenuta di non aderire al procedimento, ma non anche alla parte attrice, che si vedrebbe, comunque, obbligata al procedimento di mediazione per poter far valere in giudizio un suo diritto». Al riguardo, il rimettente ritiene che detta disposizione sia in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo del principio di uguaglianza, perché «pone su piani diversi, e tratta diversamente, la parte attrice rispetto a quella convenuta».

5.- Il Tribunale di Genova, con ordinanza depositata il 18 novembre 2011 (r.o. n. 108 del 2012), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. - questioni di legittimità costituzionale: 1) dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede l'esperimento del procedimento di mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale solo per le materie espressamente elencate nel comma primo; 2) dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 2653, primo comma, numero 1), del codice civile, nella parte in cui non prevedono, per le domande dirette all'accertamento di diritti reali, la possibilità di trascrivere la domanda di mediazione e direttamente il verbale di mediazione, con efficacia prenotativa della prima anche rispetto al provvedimento giurisdizionale conclusivo del giudizio; 3) dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010, nella parte in cui prevedono l'espletamento della procedura di mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale, stabilendone, altresì, il carattere oneroso; 4) in riferimento al solo art. 3 Cost., del combinato disposto degli artt. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e 16 del d.m. n. 180 del 2010, nella parte in cui prevedono che solo il convenuto possa non aderire al procedimento di mediazione.

Il rimettente, quanto al punto sub 1), ritiene violati gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto la limitazione della procedura di mediazione solo ad alcune materie darebbe luogo ad una differenza non giustificata da alcuna ragionevole scelta di politica legislativa; in ordine al punto sub 2), i citati parametri costituzionali sarebbero violati perché l'attore si vedrebbe costretto a presentare istanza di mediazione (a pena d'improcedibilità), ad iniziare un giudizio trascrivendo la relativa domanda, a prescindere dall'esito della mediazione stessa, a chiedere in ogni caso una pronunzia giurisdizionale di merito, con la irragionevole conseguenza che l'attore dovrebbe sopportare sia i costi della mediazione, sia il pagamento del contributo unificato per l'instaurazione del giudizio, senza potersi giovare dell'effetto deflattivo della procedura di



mediazione. Quanto al punto sub 3), le disposizioni in esso menzionate si porrebbero in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. perché l'accesso alla giurisdizione resterebbe condizionato al pagamento di una somma di denaro; infine, in relazione al punto 4) le norme censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., perché esse darebbero luogo ad una disparità di trattamento tra attore e convenuto, dal momento che per il primo non sarebbe prevista la possibilità di rinunciare ad avvalersi del servizio, incorrendo sempre nel pagamento sia delle spese di avvio sia di quelle di mediazione.

6.- Il Giudice di pace di Catanzaro, con l'ordinanza depositata il 3 novembre 2011 (r.o. n. 19 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 77 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010.

Ad avviso del rimettente, chiamato a decidere su una domanda diretta ad ottenere il pagamento di un indennizzo derivante da contratto assicurativo, l'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nel prevedere che l'espletamento della procedura di mediazione sia condizione di procedibilità della domanda giudiziale, violerebbe l'art. 77 Cost. Infatti, sussisterebbe contrasto «tra la legge delega ed il decreto legislativo 28/10, nella misura in cui, mentre l'art. 60 L. 69/09 (legge delega) al terzo comma lett. a prescrive che nell'esercizio della delega il Governo si attenga, tra gli altri, al seguente principio e criterio direttivo «a) prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia», l'art. 5 d.lgs. n. 28/10 concepisce invece il procedimento di mediazione quale momento propedeutico alla domanda giudiziale, rischiando di compromettere l'effettività della stessa tutela giudiziale e condizionando in concreto il diritto di azione».

Inoltre, l'art. 16 del d.m. n. 180 del 2010 si porrebbe in evidente contrasto con l'art. 24 Cost., perché, nel prevedere che il tentativo di conciliazione abbia un costo, non meramente simbolico, subordinerebbe l'esercizio della funzione giurisdizionale al pagamento di una somma di denaro, così discostandosi anche dalla sentenza di questa Corte n. 67 del 1960.

Infine, sarebbe ravvisabile anche violazione dell'art. 3 Cost., perché l'art. 16 ora citato, concernente i criteri di determinazione delle indennità, prevedendo che soltanto il convenuto, e non l'attore, possa non aderire alla procedura di mediazione, introdurrebbe una disparità di trattamento.

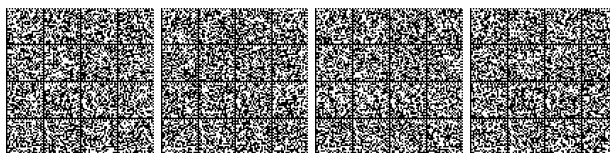
7.- Il Giudice di pace di Salerno, con l'ordinanza depositata il 19 dicembre 2011 (r.o. n. 51 del 2012), ha sollevato - in riferimento agli artt. 24, 70, 76 e 77 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

Il rimettente, chiamato a pronunciarsi in un giudizio promosso contro una società di assicurazioni al fine di ottenere un indennizzo per lesioni subite e per spese mediche sostenute a seguito di un incidente stradale, ritiene che la norma censurata, nella parte in cui prevede che l'esperimento della procedura di mediazione costituisca condizione di procedibilità della domanda giudiziale, si riveli in contrasto con gli artt. 70, 76 e 77 Cost., in quanto «analizzando il rapporto tra legge delega e decreto legislativo n. 28/2010 emerge chiaramente che l'art. 26 (*recte*: 76) attribuisce la delega al Governo «esclusivamente» per recepire la disposizione prevista dall'art. 69/09 ed in particolare l'eccesso si configura laddove non è stata recepita la parte in cui escludeva che il procedimento potesse costituire condizione di procedibilità della domanda ovvero fosse in grado di precludere, per tutta la sua durata, l'accesso alla giustizia ordinaria». Ciò perché unico intento della legge delega sarebbe stato quello di creare esclusivamente «un organismo deflattivo per la giustizia e non certamente di favorire la creazione di un elemento ostativo al suo accesso».

Inoltre, sarebbe violato l'art. 24 Cost. perché la norma denunciata avrebbe reso «la mediazione una condizione di procedibilità della domanda giudiziaria, negando per tutto il tempo della sua durata l'accesso alla giustizia e soprattutto non prevedendo alcun mezzo per i meno abbienti per attivare il procedimento della media conciliazione». Inoltre, «in caso di fallimento del procedimento di media conciliazione le spese sostenute per adire l'organismo definito deflattivo non potranno essere ripetute e rimarranno esclusivamente a carico delle parti, con evidenti conseguenze economiche afflittive per le classi sociali meno agiate».

A sostegno della tesi propugnata, il giudice *a quo* richiama il principio affermato da questa Corte, secondo il quale «un sistema di giustizia «condizionata» è ammissibile solo nel caso in cui l'eccezione al principio dell'accesso immediato alla giurisdizione si presenti come ragionevole e risponda ad un interesse generale, purché non vengano imposti oneri tali da rendere impossibile o eccessivamente difficile far valere le proprie ragioni».

8.- Il Tribunale di Torino, in composizione monocratica, con l'ordinanza depositata il 24 gennaio 2012 (r.o. n. 99 del 2012), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 77, 101 e 102 Cost. - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, nella parte in cui prevede che chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa alle materie ivi indicate «è tenuto preliminarmente ad esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto», anziché «può esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto»; inoltre, nella parte in cui prevede che «l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale», nonché nella parte in cui prevede che «l'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza».



Il rimettente riferisce di essere investito di un giudizio di pagamento di somme relative ad un contratto di locazione. In prima udienza la convenuta ha eccepito l'improcedibilità della domanda, non essendo stata attivata la procedura di mediazione.

Ciò posto, il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost., in quanto, configurando il procedimento di mediazione come obbligatorio e condizione di procedibilità della domanda, violerebbe il principio e criterio direttivo di cui all'art. 60, comma 3, lettera *a*), della legge n. 69 del 2009, secondo cui il Governo, nell'esercizio della delega, deve prevedere che la mediazione, finalizzata alla conciliazione, abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, senza precludere l'accesso alla giustizia. Il procedimento di media-conciliazione sarebbe «paragonabile ad un arbitrato irrituale imposto per legge in un'ampia serie di materie giuridiche», tra cui la locazione, procedimento che «va ad influenzare sia nei tempi sia nella sostanza il processo che per dettato costituzionale dovrebbe essere tenuto dai giudici ordinari».

Ad avviso del rimettente, sarebbero poi violati gli artt. 101 e 102 Cost., perché «lo straripamento dei poteri del legislatore delegato» avrebbe imposto ai giudici, nel corso dei processi, almeno tre intralci alla funzione giurisdizionale: 1) quello derivante dall'imporre al giudice di sospendere o comunque rinviare i processi in attesa dell'esito della media-conciliazione, che potrebbe pure non essere più attivata, così denegando giustizia ai cittadini; 2) quello derivante dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2010, che prescrive al giudice di tener conto, ai sensi dell'art. 116 del codice di procedura civile, come argomento di prova negativa, del comportamento di chi non si presenta davanti al mediatore per partecipare alla conciliazione; 3) quello derivante dall'art. 13 del decreto delegato, che impone al giudice di tenere conto della proposta formulata dal mediatore, quando deve procedere alla liquidazione delle spese processuali, ai sensi degli artt. 91 e 92 cod. proc. civ.

Ancora, sarebbero violati gli artt. 3 e 24 Cost., perché la scelta delle materie, nelle quali la mediazione è obbligatoria, apparirebbe del tutto irragionevole rispetto agli interessi meritevoli della tutela giurisdizionale, in quanto - introducendo un costo a carico dei cittadini ed a favore degli uffici privati della media-conciliazione - si porrebbe in contrasto con i principi dettati da questa Corte nella sentenza n. 67 del 1960; non prevedendo criteri di competenza territoriale, porrebbe il privato nella irragionevole posizione di doversi difendere anche in luoghi molto distanti dalla sua residenza, scelti dall'attore; l'eventuale «contumacia» del chiamato davanti al mediatore potrebbe essere valutata negativamente dal giudice.

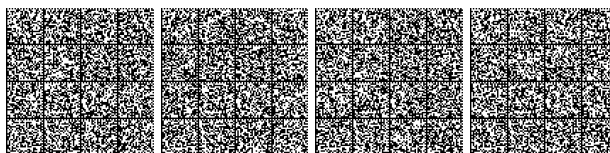
9.- Le otto ordinanze di rimessione, qui riassunte, pongono questioni identiche, o tra loro strettamente connesse, in relazione alla normativa censurata. Pertanto, i relativi giudizi devono essere riuniti, per essere definiti con unica sentenza.

10.- In via preliminare deve essere confermata l'ordinanza, adottata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale sono stati dichiarati inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio di cui all'ordinanza n. 268 del 2011 dai seguenti soggetti: il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano; la Società Italiana Conciliazione Mediazione ed Arbitrato (SIC & A) s.r.l.; l'Associazione Nazionale Mediatori e Conciliatori; l'Unioncamere - Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; la Camera di commercio di Cagliari; la Camera di commercio di Firenze; la Camera di commercio di Milano; la Camera di commercio di Palermo; la Camera di commercio di Potenza; la Camera di commercio di Roma; la Camera di commercio di Torino; la Camera di commercio di Venezia; Assomediazione - Associazione italiana organismi privati di mediazione e di formazione per la mediazione; nonché l'intervento spiegato dal Consiglio Nazionale Forense nel giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale di Genova r.o. n. 108 del 2012.

Invero, i soggetti e gli enti sopra indicati non sono stati parti nei giudizi a quibus.

Per giurisprudenza di questa Corte, ormai costante, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale) le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008 e n. 245 del 2007).

Orbene, nei giudizi da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione, i rapporti sostanziali dedotti in causa concernono profili attinenti alla mediazione nel processo civile, che possono anche riguardare interessi professionali della classe forense o delle Camere di commercio, ma concernono più in generale le posizioni che le parti intendono azionare nel processo e non mettono in gioco le prerogative del Consiglio Nazionale Forense, dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati o delle dette Camere di commercio, nonché, a maggior ragione, degli altri soggetti sopra indicati.



Sotto altro profilo, l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice *a quo*.

Considerazioni identiche valgono in ordine alla posizione di ADR Accorditalia s.r.l. Tale società ha spiegato intervento ad opponendum nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, relativo alla questione sollevata dal Giudice di pace di Salerno (r.o. n. 51 del 2012), pur non rivestendo la qualità di parte nel giudizio *a quo*.

Ne deriva la declaratoria d'inammissibilità dei suddetti interventi.

11.- La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Giudice di pace di Recco, deve essere dichiarata inammissibile.

Infatti, il rimettente omette qualsiasi descrizione della fattispecie sottoposta al suo esame, limitandosi a rilevare che si tratta di controversia «non priva di interesse e nemmeno di agevole soluzione, che tuttavia, essendo matura per la decisione in quanto basata esclusivamente su risultanze documentali, sarebbe stata decisa in quindici giorni». In particolare, il giudice *a quo* trascura di fornire elementi idonei a stabilire se la vertenza, nella quale è chiamato a pronunciare, rientri o meno nel catalogo delle cause per le quali l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010 impone il preliminare esperimento del procedimento di mediazione, così precludendo alla Corte il necessario controllo in punto di rilevanza.

Né la rilevata omissione potrebbe essere sanata con l'esame del fascicolo relativo al giudizio di merito, perché ciò si tradurrebbe in violazione del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione.

12.- Devono essere esaminate con priorità, per ragioni di ordine logico, le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli articoli 76 e 77 Cost., nei confronti dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, con particolare riguardo al carattere obbligatorio che detta norma, in asserita violazione della legge delega, attribuisce al preliminare esperimento della procedura di mediazione.

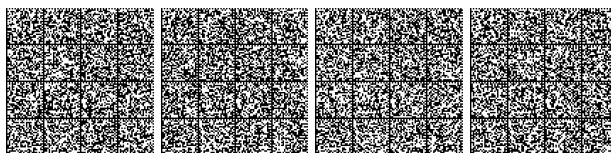
Al riguardo, è il caso di osservare che l'ordinanza di rimessione del TAR menziona esplicitamente tra i parametri costituzionali, oltre all'art. 24, soltanto l'art. 77 Cost. Tuttavia, poiché dalla motivazione della detta ordinanza si desume con chiarezza il richiamo anche alla violazione dell'art. 76 Cost., lo scrutinio di legittimità costituzionale va condotto pure in riferimento all'eccesso di delega, peraltro evocato da altre ordinanze di rimessione.

Il citato art. 5, comma 1, sotto la rubrica «Condizione di procedibilità e rapporti con il processo», così dispone: «1. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente ad esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice, ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni».

In forza di tale norma, la parte che intende agire in giudizio per una delle azioni specificamente indicate, è tenuta, in via preliminare, ad esperire la procedura di conciliazione, disciplinata come condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Il carattere obbligatorio così attribuito a detta procedura è censurato, per eccesso o difetto di delega, da quasi tutte le ordinanze di rimessione sopra riassunte; e tali censure sono fondate.

12.1.- Si deve premettere che, come questa Corte ha più volte affermato, «Il controllo della conformità della norma delegata alla norma delegante richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi».

Il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto del complessivo contesto normativo nel quale si inseriscono la legge delega e i relativi principi e criteri direttivi, nonché delle finalità che la ispirano, che costituiscono non solo base e limite delle norme delegate, ma anche strumenti per l'interpretazione della loro portata. La delega legi-



slativa non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega: pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (*ex plurimis*: sentenze n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, nn. 340 e 170 del 2007).

In particolare, circa i requisiti che devono fungere da cerniera tra i due atti normativi, «i principi e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte del legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge delega» (sentenza n. 341 del 2007, ordinanza n. 228 del 2005).

Ciò posto, si deve osservare che sia la legge delega (art. 60, comma 2 e comma 3, lettera c, della legge n. 69 del 2009), sia il d.lgs. n. 28 del 2010 (preambolo) si richiamano al rispetto e alla coerenza con la normativa dell'Unione europea. È necessaria, dunque, una ricognizione, sia pure concisa, degli elementi desumibili da tale normativa.

L'indagine deve prendere le mosse dalla direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio in data 21 maggio 2008, «relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale». Essa risponde alla necessità - già posta in rilievo dal Consiglio europeo nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, nelle conclusioni adottate dal detto Consiglio nel maggio 2000, nonché dal libro verde presentato dalla Commissione nell'aprile 2002 - di garantire un migliore accesso alla giustizia, invitando gli Stati membri ad istituire procedure extragiudiziali ed alternative di risoluzione delle controversie civili e commerciali.

La direttiva muove dal presupposto che la mediazione «può fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale attraverso procedure concepite in base alle esigenze delle parti. Gli accordi risultanti dalla mediazione hanno maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente e preservano più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti. Tali benefici diventano anche più evidenti nelle situazioni che mostrano elementi di portata transfrontaliera» (direttiva citata, sesto Considerando).

Il quattordicesimo Considerando afferma che «La presente direttiva dovrebbe inoltre fare salva la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto ad incentivi o sanzioni, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accesso al sistema giudiziario. Del pari, la presente direttiva non dovrebbe pregiudicare gli attuali sistemi di mediazione autoregolatori nella misura in cui essi trattano aspetti non coperti dalla presente direttiva». Il principio, poi, è ripreso e precisato nell'art. 3, lettera a), della direttiva medesima che, dopo avere definito la mediazione come «un procedimento strutturato, indipendentemente dalla denominazione, dove due o più parti di una controversia tentano esse stesse, su base volontaria, di raggiungere un accordo sulla risoluzione della medesima con l'assistenza di un mediatore», in ordine alle modalità stabilisce che «Tale procedimento può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro».

Infine, l'art. 5, comma 2, dispone che «La presente direttiva lascia impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio oppure soggetto a incentivi o sanzioni, sia prima che dopo l'inizio del procedimento giudiziario, purché tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il diritto di accesso al sistema giudiziario».

Merita, poi, di essere menzionata la Risoluzione del Parlamento europeo in data 25 ottobre 2011 (2011/2117-INI) sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare, ancorché priva di efficacia vincolante.

Essa considera, tra l'altro, che una soluzione alternativa delle controversie (Alternative Dispute Resolution - *ADR*), che consenta alle parti di evitare le tradizionali procedure arbitrali, può costituire un'alternativa rapida ed economica ai contenziosi; e, al paragrafo 10, afferma che «al fine di non pregiudicare l'accesso alla giustizia, si oppone a qualsiasi imposizione generalizzata di un sistema obbligatorio di *ADR* a livello di UE, ma ritiene che si potrebbe valutare un meccanismo obbligatorio per la presentazione dei reclami delle parti al fine di esaminare le possibilità di *ADR*». Al paragrafo 31, sesto capoverso, aggiunge (tra l'altro) che l'*ADR* deve avere un carattere facoltativo, fondato sul rispetto della libera scelta delle parti durante l'intero arco del processo, che lasci loro la possibilità di risolvere in qualsiasi istante la controversia dinanzi ad un tribunale, e che esso non deve essere in alcun caso una prima tappa obbligatoria preliminarmente all'azione in giudizio.

Da ultimo, va ricordata, nei limiti in precedenza esposti, la risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2011 (2011/2026-INI), relativa all'attuazione della direttiva sulla mediazione negli Stati membri, impatto della stessa sulla mediazione e sua adozione da parte dei tribunali. Tale risoluzione, nel passare in rassegna le modalità con cui alcuni degli Stati membri hanno attuato la direttiva citata, osserva nel paragrafo 10 che «nel sistema giuridico italiano la mediazione obbligatoria sembra raggiungere l'obiettivo di diminuire la congestione nei tribunali; ciononostante sottolinea che la mediazione dovrebbe essere promossa come una forma di giustizia alternativa praticabile, a basso costo e più rapida, piuttosto che come un elemento obbligatorio della procedura giudiziaria».



Per completare il quadro, è da considerare, nei limiti di seguito precisati, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 18 marzo 2010, Sezione quarta, pronunciata nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08, C-320/08.

Con tale pronuncia la Corte ha affermato i seguenti principi: *a)* l'art. 34 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, n. 2002/22/CE, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa di uno Stato membro in forza della quale le controversie in materia di servizi di comunicazione elettronica tra utenti finali e fornitori di tali servizi, che riguardano diritti conferiti da tale direttiva, devono formare oggetto di un tentativo obbligatorio di conciliazione extragiudiziale come condizione per la ricevibilità dei ricorsi giurisdizionali; *b)* neanche i principi di equivalenza e di effettività, nonché il principio della tutela giurisdizionale effettiva, ostano ad una normativa nazionale che impone per siffatte controversie il previo esperimento di una procedura di conciliazione extragiudiziale, a condizione che tale procedura non conduca ad una decisione vincolante per le parti, non comporti un ritardo sostanziale per la proposizione di un ricorso giurisdizionale, sospenda la prescrizione dei diritti in questione e non generi costi, ovvero questi non siano ingenti per le parti, e purché la via elettronica non costituisca l'unica modalità di accesso a detta procedura di conciliazione e sia possibile disporre provvedimenti provvisori nei casi eccezionali in cui l'urgenza della situazione lo imponga.

Nella motivazione della pronuncia si legge (punto 65) che, da un lato, non esiste un'alternativa meno vincolante alla predisposizione di una procedura obbligatoria, dato che l'introduzione di una procedura di risoluzione extragiudiziale meramente facoltativa non costituisce uno strumento altrettanto efficace per la realizzazione di detti obiettivi; dall'altro, non sussiste una sproporzione manifesta tra tali obiettivi e gli eventuali inconvenienti causati dal carattere obbligatorio della procedura di conciliazione extragiudiziale.

12.2.- Come emerge dalla ricognizione che precede, dai richiamati atti dell'Unione europea non si desume alcuna esplicita o implicita opzione a favore del carattere obbligatorio dell'istituto della mediazione. Fermo il favor dimostrato verso detto istituto, in quanto ritenuto idoneo a fornire una risoluzione extragiudiziale conveniente e rapida delle controversie in materia civile e commerciale, il diritto dell'Unione disciplina le modalità con le quali il procedimento può essere strutturato («può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro», ai sensi dell'art. 3, lettera a, della direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008), ma non impone e nemmeno consiglia l'adozione del modello obbligatorio, limitandosi a stabilire che resta impregiudicata la legislazione nazionale che rende il ricorso alla mediazione obbligatorio (art. 5, comma 2, della direttiva citata).

Allo stesso principio, come risulta dal dispositivo, s'ispira la sentenza della Corte di giustizia richiamata nel paragrafo che precede. Vero è che, in un passaggio argomentativo (punto 65 della motivazione) la Corte considera inesistente una alternativa meno vincolante alla predisposizione di una procedura obbligatoria, perché l'introduzione di una procedura di risoluzione extragiudiziale meramente facoltativa non costituirebbe uno strumento altrettanto efficace per la realizzazione degli obiettivi perseguiti. Ma tale rilievo non può costituire un precedente, sia perché si tratta di un obiter dictum, sia perché la sentenza citata interviene su una procedura conciliativa concernente un tipo ben circoscritto di controversie (quelle in materia di servizi di comunicazioni elettroniche tra utenti finali e fornitori di tali servizi), là dove la mediazione di cui qui si discute riguarda un rilevante numero di vertenze, che rende non comparabili le due procedure anche per le differenze strutturali che le caratterizzano.

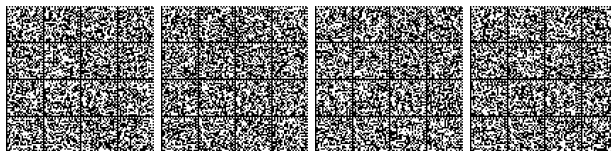
Pertanto, la disciplina dell'UE si rivela neutrale in ordine alla scelta del modello di mediazione da adottare, la quale resta demandata ai singoli Stati membri, purché sia garantito il diritto di adire i giudici competenti per la definizione giudiziaria delle controversie.

Ne deriva che l'opzione a favore del modello di mediazione obbligatoria, operata dalla normativa censurata, non può trovare fondamento nella citata disciplina.

Infatti, una volta raggiunta tale conclusione, si deve per conseguenza escludere che il contenuto della legge delega, richiamando la direttiva comunitaria, possa essere interpretato come scelta a favore del modello di mediazione obbligatoria.

13.- Si deve ora procedere all'interpretazione della legge delega (art. 60 della legge n. 69 del 2009), al fine di verificare il rispetto dei principi da essa posti in sede di emanazione del d.lgs. n. 28 del 2010 e, in particolare, delle disposizioni oggetto di censure.

Orbene, la detta legge delega, tra i principi e criteri direttivi di cui all'art. 60, comma 3, non esplicita in alcun modo la previsione del carattere obbligatorio della mediazione finalizzata alla conciliazione. Sul punto l'art. 60 della legge n. 69 del 2009, che per altri aspetti dell'istituto si rivela abbastanza dettagliato, risulta del tutto silente. Eppure, non si può certo ritenere che l'omissione riguardi un aspetto secondario o marginale. Al contrario, la scelta del modello di mediazione



costituisce un profilo centrale nella disciplina dell'istituto, come risulta sia dall'ampio dibattito dottrinale svoltosi in proposito, sia dai lavori parlamentari durante i quali il tema dell'obbligatorietà o meno della mediazione fu più volte discusso.

Non si potrebbe ritenere che il carattere obbligatorio sia implicitamente desumibile dall'art. 60 citato, comma 3, lettera *a*). Tale disposizione, nel prevedere che la mediazione abbia per oggetto controversie su diritti disponibili, aggiunge la frase «senza precludere l'accesso alla giustizia». Si tratta, però, di un'affermazione di carattere generale, non a caso collocata in apertura dell'elenco dei principi e criteri direttivi e non necessariamente collegabile alla scelta di un determinato modello procedurale, tanto più che nella norma di delega non mancano spunti ben più espliciti che orientano l'interprete in senso contrario rispetto alla volontà del legislatore delegante di introdurre una procedura a carattere obbligatorio.

In particolare: l'art. 60, comma 3, lettera *c*), dispone che la mediazione sia disciplinata «anche attraverso l'estensione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5», recante la definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia. Gli articoli da 38 a 40 di tale decreto (poi abrogati dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010) prevedevano un procedimento di conciliazione stragiudiziale nel quale il ricorso alla mediazione trovava la propria fonte in un accordo tra le parti (contratto o statuto). Il modulo richiamato dal legislatore delegante era, dunque, di fonte volontaria, il che non si concilia (pur volendo considerare quel richiamo come non vincolante) con un'opzione a favore della mediazione obbligatoria.

Ancora, merita di essere menzionato il disposto dell'art. 60, comma 3, lettera *n*), della norma di delega, alla stregua del quale nell'esercizio della delega stessa il Governo doveva attenersi (tra gli altri) al principio di «prevedere il dovere dell'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione nonché di ricorrere agli organismi di conciliazione». Orbene, «possibilità» di avvalersi significa, evidentemente, facoltà, e non obbligo, di avvalersi («è tenuto preliminarmente»), cui invece fa riferimento l'art. 5, comma 1, del decreto delegato. Il che si evince con chiarezza dall'art. 4, comma 3, di quest'ultimo.

La disposizione così stabilisce: «All'atto del conferimento dell'incarico, l'avvocato è tenuto ad informare l'assistito della possibilità di avvalersi del procedimento di mediazione disciplinato dal presente decreto e delle agevolazioni fiscali di cui agli articoli 17 e 20»; poi, così prosegue: «L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale». Com'è palese, si tratta di due disposizioni distinte, la prima riferibile alla mediazione facoltativa, la seconda alla mediazione obbligatoria e perciò costituente condizione di procedibilità della domanda. Tuttavia, soltanto il primo modello trova la necessaria copertura nella norma di delega. Il secondo compare nel decreto delegato, ma è privo di ancoraggio nella norma suddetta.

Il denunciato eccesso di delega, dunque, sussiste, in relazione al carattere obbligatorio dell'istituto di conciliazione e alla conseguente strutturazione della relativa procedura come condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle controversie di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010.

Tale vizio non potrebbe essere superato considerando la norma introdotta dal legislatore delegato come un coerente sviluppo e completamento delle scelte espresse dal delegante, perché - come sopra messo in rilievo - in realtà con il censurato art. 5, comma 1, si è posto in essere un istituto (la mediazione obbligatoria in relazione alle controversie nella norma stessa elencate) che non soltanto è privo di riferimenti ai principi e criteri della delega ma, almeno in due punti, contrasta con la concezione della mediazione come imposta dalla normativa delegata.

Né giova il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 276 del 2000.

Invero, con quella pronuncia fu dichiarata (tra l'altro) non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 410, 410-*bis* e 412-*bis* cod. proc. civ., come modificati, aggiunti o sostituiti dagli artt. 36, 37 e 39 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e dall'art. 19 del decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80).

La Corte pervenne a tale decisione escludendo (tra l'altro) che le norme censurate fossero viziate da eccesso di delega. A tal fine, essa, prendendo le mosse dalla complessa riforma che aveva realizzato il passaggio dalla giurisdizione amministrativa a quella ordinaria delle controversie sul rapporto di impiego «privatizzato» con le pubbliche amministrazioni, sottolineò che la messa a punto di strumenti idonei ad agevolare la composizione stragiudiziale delle controversie, per limitare il ricorso al giudice ordinario alle sole ipotesi di inutile sperimentazione del tentativo di conciliazione, appariva un momento essenziale per la riuscita della riforma. Pose l'accento sul criterio direttivo di cui all'art. 11, comma 4, lettera *g*), della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), rimarcando che detta norma, nel devolvere al giudice ordinario tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro



dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, prevedeva l'introduzione di «misure organizzative e processuali anche di carattere generale, atte a prevenire disfunzioni relative al sovraccarico del contenzioso», nonché di «procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato». Dopo avere ricostruito l'oggetto della delega, osservò che «la lettera della delega del 1997 - riferendosi a "procedure stragiudiziali di conciliazione e arbitrato" - non menziona il predicato dell'obbligatorietà. Ma è anche vero che, quando la delega venne conferita, l'articolo 410 del codice di procedura civile, nel testo allora vigente, già contemplava un tentativo facoltativo di conciliazione per le controversie ex art. 409, mentre l'art. 69 del decreto legislativo n. 29 del 1993 prevedeva - come si è detto - un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato. In siffatto contesto deve escludersi che la delega si limitasse ad attribuire al legislatore delegato il potere di regolare diversamente le mere modalità organizzative del tentativo di conciliazione esistente, senza consentire (per le controversie ex art. 409 del codice di procedura civile) l'introduzione dell'obbligatorietà».

Come si vede, la sentenza n. 276 del 2000, per giungere alla conclusione secondo cui «L'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione nelle controversie ex art. 409 del codice di procedura civile ha dunque rispettato la delega» (punto 2.5. quarto capoverso, del Considerato in diritto), fece leva sia sul contesto della riforma attuata, senza dubbio di ampio respiro ma circoscritta alle controversie nel settore del diritto del lavoro, sia sulla presenza in tale settore di un tentativo facoltativo di conciliazione per le controversie ai sensi dell'art. 409 cod. proc. civ., e di un tentativo obbligatorio di conciliazione per le controversie di pubblico impiego privatizzato. Pertanto la previsione dell'obbligatorietà, nel quadro delle «misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso» (art. 11, comma 4, lettera g, della citata norma di delega) non appariva come un novum avulso da questa, ma costituiva piuttosto il coerente sviluppo di un principio già presente nello specifico settore.

La fattispecie qui in esame è, invece, diversa: a parte la differenza di contesto, essa delinea un istituto a carattere generale, destinato ad operare per un numero consistente di controversie, in relazione alle quali, però, alla stregua delle considerazioni sopra svolte, il carattere dell'obbligatorietà per la mediazione non trova alcun ancoraggio nella legge delega.

Né varrebbe addurre che l'ordinamento conosce varie procedure obbligatorie di conciliazione, trattandosi di procedimenti specifici, per singoli settori, in relazione ai quali nessun rapporto di derivazione è configurabile in riferimento all'istituto in esame.

Infine, quanto alla finalità ispiratrice del detto istituto, consistente nell'esigenza di individuare misure alternative per la definizione delle controversie civili e commerciali, anche al fine di ridurre il contenzioso gravante sui giudici professionali, va rilevato che il carattere obbligatorio della mediazione non è intrinseco alla sua *ratio*, come agevolmente si desume dalla previsione di altri moduli procedurali (facoltativi o disposti su invito del giudice), del pari ritenuti idonei a perseguire effetti deflattivi e quindi volti a semplificare e migliorare l'accesso alla giustizia.

In definitiva, alla stregua delle considerazioni fin qui esposte, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2010, per violazione degli artt. 76 e 77 Cost. La declaratoria deve essere estesa all'intero comma 1, perché gli ultimi tre periodi sono strettamente collegati a quelli precedenti (oggetto delle censure), sicché resterebbero privi di significato a seguito della caducazione di questi.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e quindi in via consequenziale alla decisione adottata, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale: *a)* dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2010, limitatamente al secondo periodo («L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale») e al sesto periodo, limitatamente alla frase «se non provvede ai sensi dell'articolo 5, comma 1»; *b)* dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e»; *c)* dell'art. 5, comma 4, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «I commi 1 e»; *d)* dell'art. 5, comma 5, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e»; *e)* dell'art. 6, comma 2, del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase «e, anche nei casi in cui il giudice dispone il rinvio della causa ai sensi del quarto o del quinto periodo del comma 1 dell'articolo cinque»; *f)* dell'art. 7 del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase «e il periodo del rinvio disposto dal giudice ai sensi dell'art. 5, comma 1»; *g)* dello stesso articolo 7 nella parte in cui usa il verbo «computano», anziché «computa»; *h)* dell'art. 8, comma 5, del detto decreto legislativo; *i)* dell'art. 11, comma 1, del detto decreto legislativo, limitatamente al periodo «Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle possibili conseguenze di cui all'art. 13»; *l)* dell'intero art. 13 del detto decreto legislativo, escluso il periodo «resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile»; *m)* dell'art. 17, comma 4, lettera *d)*, del detto decreto legislativo; *n)* dell'art. 17, comma 5, del detto decreto legislativo; *o)* dell'art. 24 del detto decreto legislativo.

14.- Ogni altro profilo resta assorbito.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale: a) dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2010, limitatamente al secondo periodo («L'avvocato informa altresì l'assistito dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale») e al sesto periodo, limitatamente alla frase «se non provvede ai sensi dell'articolo 5, comma 1»; b) dell'art. 5, comma 2, primo periodo, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e»; c) dell'art. 5, comma 4, del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «I commi 1 e»; d) dell'art. 5, comma 5 del detto decreto legislativo, limitatamente alle parole «Fermo quanto previsto dal comma 1 e»; e) dell'art. 6, comma 2, del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase «e, anche nei casi in cui il giudice dispone il rinvio della causa ai sensi del quarto o del quinto periodo del comma 1 dell'articolo cinque,»; f) dell'art. 7 del detto decreto legislativo, limitatamente alla frase «e il periodo del rinvio disposto dal giudice ai sensi dell'art. 5, comma 1»; g) dello stesso articolo 7 nella parte in cui usa il verbo «computano» anziché «computa»; h) dell'art. 8, comma 5, del detto decreto legislativo; i) dell'art. 11, comma 1, del detto decreto legislativo, limitatamente al periodo «Prima della formulazione della proposta, il mediatore informa le parti delle possibili conseguenze di cui all'art. 13»; l) dell'intero art. 13 del detto decreto legislativo, escluso il periodo «resta ferma l'applicabilità degli articoli 92 e 96 del codice di procedura civile»; m) dell'art. 17, comma 4, lettera d), del detto decreto legislativo; n) dell'art. 17, comma 5, del detto decreto legislativo; o), dell'art. 24 del detto decreto legislativo;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 e dell'art. 16 del decreto ministeriale adottato dal Ministro della giustizia, di concerto col Ministro dello sviluppo economico, in data 18 ottobre 2010, n. 180, come modificato dal decreto ministeriale 6 luglio 2011, n. 145 (Regolamento recante la determinazione dei criteri e delle modalità di iscrizione e tenuta del registro degli organismi di mediazione e dell'elenco dei formatori per la mediazione, nonché l'approvazione delle indennità spettanti agli organismi, ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28), «da soli ed anche in combinato disposto», sollevata dal Giudice di pace di Recco, in riferimento agli articoli 3, 24 e III Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

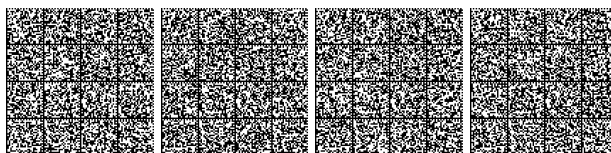
Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



ALLEGATO  
ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (TAR) depositata il 12 aprile 2011 (n. 268 Reg. ordinanze 2011);

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale di Genova depositata il 18 novembre 2011 (n. 108 Reg. ordinanze 2012);

Rilevato che nel primo dei detti giudizi di legittimità costituzionale (R.O. n. 268 del 2011) sono intervenuti: il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano; la Società Italiana Conciliazione Mediazione e Arbitrato (SIC&A), s.r.l.; l'Associazione Nazionale Mediatori e Conciliatori; l'Unioncamere - Unione Italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; la Camera di commercio di Cagliari; la Camera di commercio di Firenze; la Camera di commercio di Milano; la Camera di commercio di Palermo; la Camera di commercio di Potenza; la Camera di commercio di Roma; la Camera di commercio di Torino; la Camera di commercio di Venezia; ASSOMEDIAZIONE - Associazione italiana organismi Privati di Mediazione e di Formazione per la Mediazione;

che nel secondo dei detti giudizi di legittimità costituzionale (R.O. n. 108 del 2012) è intervenuto, con atto depositato il 26 giugno 2012, il Consiglio Nazionale Forense;

che i soggetti e gli enti sopra indicati non sono stati parti nei giudizi *a quibus*;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (oltre al Presidente del Consiglio dei Ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale), le sole parti del giudizio principale, mentre l'intervento di soggetti estranei a questo è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto ed immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*: ordinanza letta all'udienza del 23 marzo 2010, confermata con sentenza n. 138 del 2010; ordinanza letta all'udienza del 31 marzo 2009, confermata con sentenza n. 151 del 2009; sentenze n. 94 del 2009, n. 96 del 2008, n. 245 del 2007);

che, nei giudizi da cui traggono origine le questioni di legittimità costituzionale in discussione, i rapporti sostanziali dedotti in causa concernono profili attinenti alla mediazione nel processo civile, che possono anche riguardare interessi professionali della classe forense o delle Camere di commercio, ma concernono più in generale le posizioni che le parti intendono azionare nel processo e non mettono in gioco le prerogative del Consiglio Nazionale Forense, dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati o delle dette Camere di commercio, nonché, a maggior ragione, degli altri soggetti sopra indicati;

che l'ammissibilità d'interventi ad opera di terzi, titolari di interessi soltanto analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, contrasterebbe con il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto l'accesso delle parti al detto giudizio avverrebbe senza la previa verifica della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice a quo;

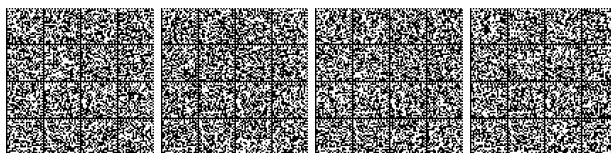
che, pertanto, gli interventi spiegati nei giudizi di legittimità costituzionale sopra indicati dai soggetti di cui in motivazione devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati dai soggetti di cui in motivazione nei giudizi di legittimità costituzionale R. O. n. 268 del 2011 e n. 108 del 2012.

*F.to:* ALFONSO QUARANTA, PRESIDENTE



N. 273

Sentenza 3 - 6 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Responsabilità civile - Norme della Regione Puglia - Consorzi di bonifica - Fondi specificamente destinati al pagamento di retribuzioni e oneri previdenziali per i dipendenti, al pagamento di rate di mutui e prestiti obbligazionari, al funzionamento tecnico indispensabile degli impianti - Impignorabilità ed esclusione dell'esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio - Indebita limitazione della responsabilità patrimoniale in danno dei creditori dei consorzi di bonifica - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23, art. 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l) (artt. 3, 24, primo e secondo comma, 41 e 97, primo e secondo comma, Cost.).

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

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

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale), promosso dal Consiglio di Stato, sezione VI, nel procedimento vertente tra il Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia e l'Impresa Lalli s.r.l., con ordinanza del 26 settembre 2011, iscritta al n. 136 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro.

#### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione VI, con ordinanza del 26 settembre 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 41, 98, primo e secondo comma, (*recte*: 97, primo e secondo comma) e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale), il quale stabilisce: «1. A decorrere dall'esercizio finanziario 2003, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni non sono soggette a esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, purché vengano specificatamente destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi. 2. A tal fine, la dichiarazione di impignorabilità deve essere formalizzata con deliberazione da adottarsi da



parte degli organi di amministrazione del Consorzio a cadenza trimestrale, da notificarsi alla Ragioneria della Regione, al Tesoriere regionale e al Tesoriere dei Consorzi di bonifica. 3. Le disposizioni su richiamate trovano applicazione anche in presenza di procedure di esecuzione e di espropriazione forzata non definite alla data di entrata in vigore della presente legge».

2.- Il rimettente premette che il Tribunale ordinario di Bari, con sentenze del 26 giugno 2003 e del 7 giugno 2005, condannava il Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia (*infra*: Consorzio), ente pubblico con sede in Bari, a pagare all'Impresa Lalli s.r.l. le somme di euro 467.835,24 ed euro 428.903,41 dovute in relazione a due contratti di appalto. La società creditrice, passate in giudicato dette sentenze, adiva il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, al fine di ottenerne l'ottemperanza.

Il Consorzio, in entrambi i giudizi, eccepiva l'improcedibilità dei ricorsi, a causa della «situazione strutturalmente deficitaria in cui versava (e versa tuttora), tale da determinare l'impossibilità in fatto e in diritto a rispettare la condanna del giudice civile». In particolare, deduceva che l'art. 16, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), aveva disposto l'annullamento *ex lege* delle iscrizioni a ruolo operate dai consorzi di bonifica in relazione ai contributi obbligatori loro dovuti per alcune annualità, determinando una grave difficoltà finanziaria degli stessi. Gli interventi straordinari disposti dalla Regione Puglia non avevano sostanzialmente migliorato la situazione finanziaria e non avevano permesso di fare fronte agli oneri derivanti dalle sentenze di condanna.

Successivamente all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 23 del 2003, il Consorzio, con delibere commissariali del 17 novembre 2005 e del 29 marzo 2006, aveva dichiarato impignorabili gli importi di euro 10.054.334,64 e 3.273.101,14 e, quindi, espone l'ordinanza di rimessione, lo stesso non aveva la disponibilità di danaro «per far fronte alla spesa corrente (sul punto non vi è contestazione fra le parti)». Inoltre, due disegni di legge regionale presentati nel 2006 e nel 2010, preordinati anche a consentire ai consorzi di bonifica di procedere al risanamento finanziario, non erano stati approvati.

Il TAR per la Puglia, con due sentenze del 2006, accoglieva i ricorsi per ottemperanza, affermando che «non ostacola l'azione esecutiva dinanzi al giudice amministrativo la circostanza che l'ente abbia individuato e determinato le somme impignorabili per avere le medesime (asseritamente) le destinazioni stabilite da apposita legge regionale» ed assegnava al Consorzio un breve termine per procedere all'adempimento, in difetto del quale l'obbligo posto a suo carico sarebbe stato adempiuto in via sostitutiva da un Commissario ad acta, che contestualmente designava.

2.1.- Avverso dette sentenze proponeva distinti appelli il Consorzio che, con un unico motivo di censura, lamentava l'omessa valutazione del citato art. 1, il quale esprimerebbe «una ponderata scelta volta a conferire prevalenza all'interesse economico-patrimoniale dell'ente pubblico rispetto al concomitante interesse dei creditori privati». A suo avviso, il TAR avrebbe dovuto rilevare che, «quando una disposizione primaria non consente al creditore dell'amministrazione di agire in giudizio con le ordinarie azioni esecutive, lo stesso non può neppure ricorrere con giudizio di ottemperanza». Nei giudizi si costituiva l'Impresa Lalli s.r.l., contestando la fondatezza del gravame.

Il Consiglio di Stato, rigettata l'istanza di sospensione cautelare proposta dal Consorzio, all'udienza pubblica del 31 maggio 2011, riuniti i ricorsi, si riservava la decisione e, all'esito, sollevava questione di legittimità costituzionale del citato art. 1.

2.2.- Il rimettente, in linea preliminare, deduce che il giudizio non può essere definito, senza che sia previamente decisa la questione di legittimità costituzionale della norma censurata, la quale, in violazione dei parametri costituzionali sopra indicati, deroga «ai principi ordinari circa la responsabilità patrimoniale» del Consorzio debitore. La questione, a suo avviso, sarebbe rilevante, poiché le sentenze appellate appaiono erronee, in quanto «non pare sufficiente per sancire l'eseguibilità delle pronunce di condanna oggetto di ottemperanza l'affermazione (...) per cui grava comunque in capo all'ente pubblico debitore l'onere di adottare "ulteriori provvedimenti necessari (...)" a rendere concreto il contenuto della statuizione principale», non essendo «dato distinguere al giudice, nel silenzio della legge regionale, tra processo di esecuzione civile e giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo, quest'ultimo presentandosi anch'esso, *in parte qua*, come procedimento di esecuzione forzata».

Secondo il Consiglio di Stato, le sentenze impugnate violerebbero il principio costituzionale della soggezione del giudice alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), concernente anche le leggi regionali, alle quali egli deve dare attuazione, non potendo deciderne discrezionalmente l'applicazione. Il citato art. 1 deve, quindi, essere applicato ed il «suo univoco enunciato conduce senz'altro a ritenere erroneo l'assunto del primo giudice, e per conseguenza a constatare che quel disposto normativo è ostativo all'esecuzione forzata domandata, seppure nelle forme del giudizio di ottemperanza davanti al giudice amministrativo». A suo avviso, l'art. 16, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003, che aveva annullato le iscrizioni a ruolo, relative ad alcune annualità, operate dai Consorzi nei confronti dei soggetti tenuti all'ordinaria contribuzione e la sentenza di questa Corte n. 234 del 2006, la quale ha dichiarato detta norma costituzio-



nalmente illegittima «nella parte in cui non prevede la ripetibilità delle somme pagate entro la data di entrata in vigore della legge, in base alle cartelle esattoriali relative ai contributi in favore dei consorzi di bonifica per le annualità 2000, 2001, 2002», avrebbero «contribuito a determinare un deterioramento dei saldi di bilancio del Consorzio appellante sotto il versante dell'entrata». In riferimento alle uscite, la norma censurata, «restringendo la garanzia patrimoniale, ha di fatto imposto ai Consorzi di bonifica un limite all'adempimento di obbligazioni diverse da quelle espressamente indicate» dalla stessa. Inoltre, precisa l'ordinanza di rimessione, l'appellante ha eccepito che gli stanziamenti in suo favore disposti dalla Regione Puglia sono sufficienti soltanto a coprire il fabbisogno relativo a dette finalità ed ha dedotto, «con asserzione parimenti non contestata dall'appellata», che non dispone «di altre entrate per far fronte alle spese correnti».

Secondo il giudice *a quo*, è, dunque, infondata l'eccezione con la quale l'Impresa Lalli s.r.l. ha dedotto che le delibere commissariali del 17 novembre 2005 e del 29 marzo 2006 «non sono idonee, in ragione del periodo temporale dalle stesse coperto, a comprovare la permanenza del regime di impignorabilità delle somme destinabili al soddisfacimento delle pretese creditorie». La mancata approvazione dei disegni di legge regionale del 2006 e del 2010 sopra richiamati ha, inoltre, impedito l'utilizzo di ulteriori e diversi strumenti per fare fronte ai debiti e, in definitiva, la norma censurata costituirebbe «un ostacolo nei fatti insormontabile al soddisfacimento dei crediti» in esame, con conseguente impossibilità di definire il giudizio, in difetto della previa risoluzione della sollevata questione di legittimità costituzionale.

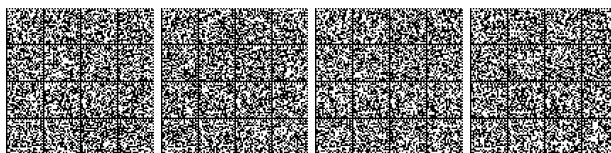
2.3.- Il citato art. 1, ad avviso del Consiglio di Stato, sottrae all'esecuzione forzata «alcune dotazioni finanziarie di origine regionale, la cui destinazione qualifica non solo prioritaria, ma comunque intangibile» e, in tal modo, limiterebbe la responsabilità patrimoniale del Consorzio, senza che la legge dello Stato lo preveda, nonostante che, in virtù dell'art. 2740 del codice civile, «il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri», essendo la limitazione della responsabilità possibile «nei casi stabiliti dalla legge» che, ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è soltanto la legge dello Stato. La disposizione sottrae alcune somme alla garanzia patrimoniale per obbligazioni, benché «la legge dello Stato nulla preveda al riguardo» ed introduce eccezionalmente «per l'ente in questione, in violazione della competenza esclusiva dello Stato» stabilita da quest'ultimo parametro costituzionale, «un'innominata specie di debiti (tutti quelli che hanno un tipo di titolo diverso dai tre enunciati) che non è assistita dalla garanzia patrimoniale dell'art. 2740 Cod. civ.».

Siffatta norma «eccezionalmente priva i creditori della garanzia patrimoniale dei loro crediti» e, inoltre, in violazione dell'art. 41 Cost., inciderebbe sull'affidamento del contraente, poiché lo priva di «un elemento essenziale circa la consapevolezza dell'effettività della tutela del suo credito al momento in cui, impegnando la propria libertà contrattuale, accede all'assetto dei suoi interessi», e, rimettendo l'adempimento dell'obbligazione alla sola volontà del debitore ed escludendo l'adempimento coattivo, vanificherebbe «la possibilità di realizzare coercitivamente l'impegno contrattuale», eliminando «l'attribuzione, da parte della legge civile, di reali effetti precettivi al contratto che non rientra in quelli menzionati» dalla stessa.

Il citato art. 1, secondo il rimettente, recherebbe *vulnus* anche all'art. 24, primo e secondo comma, Cost., poiché priva i creditori del diritto all'azione esecutiva e del diritto alla difesa. Inoltre, introdurrebbe «nell'ordinamento regionale pugliese, l'eccezionale figura di enti pubblici a responsabilità patrimoniale "protetta" (vale a dire, esclusa per le dette specie di debiti)», ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto violerebbe «il principio di eguaglianza, rispetto agli altri enti pubblici infraregionali e rispetto agli omologhi enti di altre Regioni». Con riguardo ai creditori, tale parametro sarebbe, inoltre, vulnerato poiché la disposizione in esame introdurrebbe in detto ordinamento, «con il riferimento testuale alle tre categorie di debiti di cui sopra, l'eccezionale figura di crediti a protezione speciale rispetto ai restanti», i quali sono «crediti totalmente protetti che non si riferiscono a spese di particolare rilievo sociale o pubblico, come quelli della lett. b) (...), che in nulla si distinguono dai crediti per contratti di appalto».

La norma regionale censurata limiterebbe, poi, la capacità d'agire dell'ente e la responsabilità dei suoi amministratori, privandoli della «capacità di identificare secondo diligenza i debiti cui adempiere con le risorse a disposizione», in violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e dell'art. 97, primo e secondo comma, Cost., in ordine sia alla «assicurazione di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione (con speciale riguardo all'assunzione di risorse esterne mediante lo strumento contrattuale; qui il contratto di appalto del cui pagamento si chiede l'esecuzione forzata)», sia alle «responsabilità proprie dei funzionari degli enti pubblici in questione che qui vengono di fatto elise». Infine, ad avviso del giudice *a quo*, essa «seleziona - intervenendo nella capacità d'agire dell'ente e contrastando il principio di eguaglianza in capo ai creditori - tra i rapporti debitori dell'ente imponendo per alcuni di questi (quelli testualmente indicati dalla disposizione) privilegi non previsti dalla legge dello Stato, con ciò violando sia l'art. 3 che l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.».

2.4.- In dettaglio, secondo il rimettente, il citato art. 1 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., poiché prevede: «a) una nuova ipotesi di impignorabilità *ex lege* di talune tipologie di fondi; b) una rilevante deroga ai generali



principi in tema di esecuzione forzata anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche; c) un'innovativa ipotesi di nullità testuale ("rilevabile anche d'ufficio dal giudice"), in contrasto con il principio enunciato da questa Corte, in virtù del quale gli istituti dell'impignorabilità e dell'insequestrabilità attengono all'ordinamento processuale, materia spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2004).

Peraltro, «a prescindere da questo - pur assorbente - profilo», la norma regionale violerebbe i principi di eguaglianza (sotto il profilo del rispetto della par condicio) e di ragionevolezza (stabilendo ingiustificatamente una diversa disciplina di situazioni omologhe) (art. 3 Cost.), in quanto sottrae all'esecuzione forzata talune assegnazioni di fondi, purché destinate ad un numero chiuso di finalità riconducibili allo svolgimento di funzioni essenziali e insopprimibili dell'ente di riferimento, prevedendo che a tal fine sia sufficiente una delibera consortile recante la dichiarazione di impignorabilità. Siffatta disposizione, in tal modo, realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i creditori dei consorzi di bonifica (soggetti al citato regime di impignorabilità, privo di correttivi e condizioni limitative) ed i creditori delle aziende unità sanitarie locali e degli enti locali, per i quali (a seguito delle sentenze di questa Corte n. 285 del 1995; n. 69 del 1998 e n. 211 del 2003) l'impignorabilità è condizionata all'ulteriore circostanza dell'inesistenza di pagamenti «preferenziali» (ossia, effettuati dall'ente di riferimento in assenza di un determinato ordine cronologico).

Secondo il Consiglio di Stato, i commi 1 e 2 dell'art. 1 in esame riprenderebbero altresì il contenuto essenziale (e, in larga misura, riprodurrebbero) dell'articolo 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), con particolare riguardo alle previsioni del comma 2. Pertanto, risulterebbe rilevante la sentenza di questa Corte n. 211 del 2003, che (richiamando, a sua volta, la sentenza n. 69 del 1998) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto art. 159, comma 2, poiché stabiliva un'irragionevole disparità di trattamento tra i creditori degli enti locali (assoggettati ad un regime di impignorabilità subordinato all'unica condizione della previa adozione di una delibera di quantificazione degli importi impignorabili) ed i creditori delle unità sanitarie locali (nei cui confronti, a seguito della sentenza di questa Corte n. 285 del 1995, il regime di impignorabilità operava con l'ulteriore condizione che, dopo l'adozione della delibera di quantificazione, non fossero stati emessi «mandati a titoli diversi da quelli vincolati, se non seguendo l'ordine cronologico delle fatture così come pervenute per il pagamento o, se non è prescritta fattura, dalla data di deliberazione di impegno da parte dell'ente»).

Ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 1 prevedrebbe un regime di impignorabilità analogo a quello stabilito dall'art. 159 del d.lgs. 267 del 2000 ed avrebbe introdotto una nuova, ingiustificata ipotesi di disparità di trattamento tra i creditori degli enti locali e delle aziende unità sanitarie locali (AUSL) nei cui confronti, a seguito delle suindicate sentenze di questa Corte, sussiste «un comune regime di impignorabilità rafforzato quoad tutelam da un duplice ordine di condizioni», da un canto, ed i creditori dei consorzi di bonifica della Regione Puglia, dall'altro, «nei cui confronti opera un regime di impignorabilità assai meno tutelante e in tutto analogo a quello già dichiarato costituzionalmente illegittimo - nella sua declinazione nazionale - con la sentenza n. 211 del 2003».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Consiglio di Stato, sezione VI, con ordinanza del 26 settembre 2011, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, 41, 98, primo e secondo comma, (*recte*: 97, primo e secondo comma) e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

2.- Il citato art. 1 stabilisce: «1. A decorrere dall'esercizio finanziario 2003, le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54 e successive modificazioni e integrazioni non sono soggette a esecuzione forzata, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, purché vengano specificatamente destinate a: a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi; b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso; c) espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi. 2. A tal fine, la dichiarazione di impignorabilità deve essere formalizzata con deliberazione da adottarsi da parte degli organi di amministrazione del Consorzio a cadenza trimestrale, da notificarsi alla Ragioneria della Regione, al Tesoriere regionale e al Tesoriere dei Consorzi di bonifica. 3. Le disposizioni su richiamate trovano applicazione anche in presenza di procedure di esecuzione e di espropriazione forzata non definite alla data di entrata in vigore della presente legge».



Secondo il rimettente, detta norma violerebbe anzitutto l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto limita la responsabilità patrimoniale dei consorzi di bonifica, nonostante che, in virtù dell'art. 2740 del codice civile, «il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri» e che le limitazioni della responsabilità sono ammesse nei soli «casi stabiliti dalla legge», dovendo per questa intendersi esclusivamente la legge dello Stato; sottrae alcune «somme alla garanzia patrimoniale per obbligazioni che nascono da altri titoli, seppure la legge dello Stato nulla preveda al riguardo», prevedendo «per l'ente in questione, in violazione della competenza esclusiva dello Stato», «un'innominata specie di debiti (tutti quelli che hanno un tipo di titolo diverso dai tre enunciati)» non assistiti da garanzia patrimoniale. La disposizione, a suo avviso, opera in una «materia riservata allo Stato ed incide in maniera determinante ed ostativa circa la tutelabilità dei diritti», poiché introduce: «a) una nuova ipotesi di impignorabilità *ex lege* di talune tipologie di fondi; b) una rilevante deroga ai generali principi in tema di esecuzione forzata anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche; c) un'innovativa ipotesi di nullità testuale (“rilevabile anche d'ufficio dal giudice”)), attenendo la previsione dell'impignorabilità e dell'insequestrabilità alla materia dell'ordinamento processuale. Detta norma si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l) Cost., in quanto «seleziona - intervenendo nella capacità d'agire dell'ente e contrastando il principio di eguaglianza in capo ai creditori - tra i rapporti debitori dell'ente imponendo per alcuni di questi (quelli testualmente indicati dalla disposizione) privilegi non previsti dalla legge dello Stato».

2.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, il citato art. 1 si porrebbe in contrasto con l'art. 41 Cost., poiché inciderebbe sull'affidamento del contraente e rimetterebbe l'adempimento dell'obbligazione alla sola volontà del debitore. Inoltre, esso recherebbe *vulnus* sia all'art. 24, primo e secondo comma, Cost., in quanto priverebbe i creditori del diritto all'azione esecutiva e del diritto alla difesa, sia all'art. 3 Cost., dato che introduce «nell'ordinamento regionale pugliese, l'eccezionale figura di enti pubblici a responsabilità patrimoniale “protetta”», in violazione del «principio di eguaglianza, rispetto agli altri enti pubblici infra-regionali e rispetto agli omologhi enti di altre Regioni», nonché ai creditori, perché prevede alcuni crediti che sono «totalmente protetti», benché questi non riguardino «spese di particolare rilievo sociale o pubblico, come quelli della lett. b)».

La norma censurata, secondo il rimettente, si porrebbe, infine, in contrasto con gli artt. 3 e 97, primo e secondo comma, Cost., poiché limita la capacità d'agire dell'ente e la responsabilità dei suoi amministratori, privandoli della «capacità di identificare secondo diligenza i debiti cui adempiere con le risorse a disposizione», in violazione del principio di ragionevolezza e del canone di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione.

3.- Preliminarmente, va osservato che il Consiglio di Stato ha diffusamente esposto gli argomenti che, a suo avviso, rendono la norma censurata applicabile, anche *ratione temporis*, alla fattispecie oggetto del processo principale. Il rimettente ha, inoltre, espressamente indicato di avere riscontrato che il Consorzio di Bonifica Terre d'Apulia non dispone «di altre entrate per far fronte alle spese correnti» e, con accertamento di fatto sottratto al controllo di questa Corte, ha individuato esclusivamente nella stessa (non anche in altre, eventuali disposizioni regionali), e nelle deliberazioni degli organi consortili adottate ai sensi della medesima, l'ostacolo all'adozione dei provvedimenti necessari per garantire l'adempimento degli obblighi oggetto delle sentenze pronunciate dal Tribunale ordinario di Bari, passate in giudicato.

L'approfondito ed ampio esame di detti profili svolto nell'ordinanza di rimessione rende, quindi, applicabile il principio, costantemente enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale sussiste la rilevanza della questione di legittimità costituzionale quando, come accaduto nella specie, essa sia stata adeguatamente motivata dal giudice *a quo* (tra le più recenti, sentenza n. 172 del 2012; ordinanza n. 25 del 2012) e questi abbia non implausibilmente argomentato in ordine alle ragioni assunte a conforto della premessa interpretativa posta a base della medesima (per tutte, sentenza n. 15 del 2012). La sopravvenuta abrogazione della legge della Regione Puglia 31 maggio 1980, n. 54 (Norme in materia di determinazione dei comprensori e costituzione dei consorzi di bonifica integrale) - il cui art. 16 è richiamato dal comma 1 della norma censurata, per identificare le assegnazioni di fondi sottratte all'esecuzione forzata ai sensi della stessa - da parte dell'art. 40, comma 1, lettera a), della legge della Regione Puglia 13 marzo 2012, n. 4 (Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica), anche in quanto disposta a far data dall'entrata in vigore di quest'ultima legge, appare, infine, inidonea ad incidere sulla perdurante rilevanza della questione (occorrendo, altresì, considerare che l'art. 8, comma 4, della legge della stessa Regione 21 giugno 2011, n. 12, recante «Norme straordinarie per i Consorzi di bonifica», ha disposto che «sono da considerarsi erogate (...) ai sensi di quanto previsto» da detto art. 16 una cospicua serie di anticipazioni dallo stesso indicate).

4.- La questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. deve essere esaminata per prima, in quanto le censure dirette a contestare il potere della Regione di emanare la norma in esame, avendo riguardo alle regole che disciplinano il riparto delle competenze legislative, hanno carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che denunciano la violazione di ulteriori parametri costituzionali (sentenza n. 368 del 2008).



La censura è fondata.

4.1.- Questa Corte, di recente, ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma regionale di contenuto sostanzialmente omologo a quella in esame (art. 25, comma 2, della legge della Regione Campania 19 gennaio 2009, n. 1), la quale stabiliva che gli enti nella stessa indicati «non possono essere sottoposti a pignoramenti» (sentenza n. 123 del 2010). Siffatta sentenza, confermando un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, ha ribadito che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005)». La norma scrutinata - ha precisato la pronuncia - «nel disporre la suddetta impignorabilità, introduce una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando «alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile» (sentenza n. 25 del 2007)», incidendo in tal modo su di una materia riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In precedenza, questa Corte aveva, altresì, scrutinato le censure proposte da una Regione nei confronti della norma di una legge dello Stato (art. 27, comma 13, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) che stabiliva «un regime di impignorabilità e insequestrabilità delle somme di competenza degli enti locali, giacenti nelle contabilità speciali del Ministero dell'interno», dichiarandole non fondate, sul rilievo che concerneva una materia oggetto del parametro costituzionale da ultimo citato, poiché con essa erano stati «estesi degli istituti, l'impignorabilità e l'insequestrabilità, già conosciuti dal codice di rito (...) di cui non può disconoscersi la natura processuale» (sentenza n. 18 del 2004).

Alla luce di detti principi, risulta palese che il citato art. 1 - estendendo, nei termini sopra indicati, l'istituto dell'impignorabilità (commi 1 e 2) e prevedendo tempi e modi della rilevabilità della stessa da parte del giudice (commi 1 e 3) - ha introdotto una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori dei consorzi di bonifica ed ha stabilito per gli stessi un regime peculiare, operando, quindi, nell'ambito di una materia attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e, conseguentemente, ne va dichiarata l'illegittimità costituzionale, restando assorbita ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Puglia 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

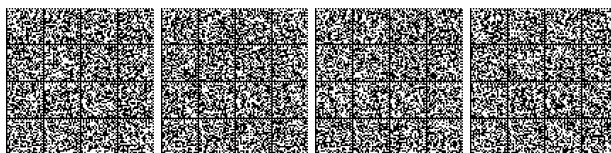
Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 274

*Sentenza 3 - 6 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Enti locali - Norme della Regione Veneto - Disposizioni in materia funeraria - Comuni ricompresi nei territori classificati montani o loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5.000 abitanti - Possibilità di deroga al regime di incompatibilità, già stabilito con legge regionale, della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Insussistenza - Ascrivibilità delle norme censurate alla potestà legislativa regionale in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21, artt. 1 e 2.
- 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 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 13-18 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2012.

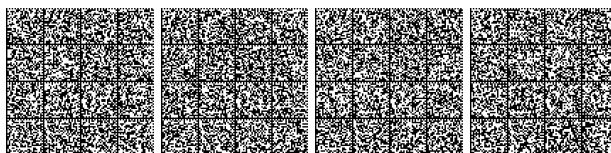
Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Daniela Palumbo e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

#### *Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 13-18 gennaio 2012 e depositato in cancelleria il 23 gennaio 2012, su deliberazione consiliare del 13 gennaio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione gli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani), pubblicata sul B.U.R. del Veneto n. 85 del 15 novembre 2011.



La prima delle disposizioni censurate ha inserito nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 (Norme in materia funeraria), l'art. 5-bis (rubricato «Deroghe per i comuni montani»), alla stregua del quale: «1. Per i comuni ricompresi nei territori classificati montani ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge regionale 18 gennaio 1994, n. 2 «Provvedimenti per il consolidamento e lo sviluppo dell'agricoltura di montagna e per la tutela e la valorizzazione dei territori montani» e successive modificazioni, o per loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a cinquemila abitanti, è ammessa deroga al regime di incompatibilità tra lo svolgimento di attività funebre e la gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale di cui all'articolo 5, comma 4. Ai fini dell'applicazione della deroga di cui al comma 1, i comuni interessati approvano specifica deliberazione e la comunicano alla Regione».

La seconda disposizione, invece, ha sostituito il comma 2 dell'art. 28 della medesima legge reg. Veneto n. 18 del 2010, il cui attuale tenore testuale è dunque il seguente: «La gestione dei cimiteri è incompatibile con l'attività funebre e con l'attività commerciale marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero, salva possibile deroga per i comuni ricompresi nei territori classificati montani ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge regionale 18 gennaio 1994, n. 2 e successive modificazioni, o per loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a cinquemila abitanti, approvata dagli stessi comuni con specifica deliberazione da comunicare alla Regione».

Entrambe le norme prevedono, per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani, o per le loro associazioni, con meno di cinquemila abitanti, una possibilità di deroga al regime di incompatibilità previsto dalla legge reg. Veneto n. 18 del 2010 tra la gestione dei servizi cimiteriale ed obitoriale e l'attività di onoranze funebri nonché tra la gestione cimiteriale e le attività funebre e commerciale marmorea e lapidea.

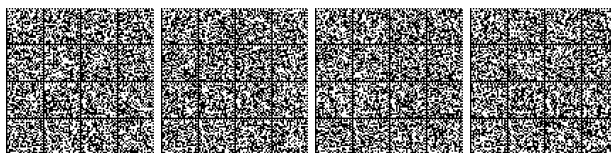
A dire del ricorrente, l'impedimento normativo a simile commistione troverebbe giustificazione nell'esigenza di tutelare la concorrenza tra gli operatori e la libertà di scelta dei consumatori, così come evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione AS392 del 23 maggio 2007. Infatti, la gestione delle camere mortuarie nelle strutture ospedaliere e dei cimiteri assicurerebbe a colui che al contempo esercitasse l'attività di onoranze funebri o quella marmorea e lapidea una posizione di vantaggio competitivo a discapito degli altri operatori del settore, consentendogli un accesso privilegiato alla clientela, ossia ai parenti dei defunti, poco propensi, per la particolare situazione psicologica in cui versano, ad operare confronti qualitativi e di prezzo tra prestazioni omologhe e generalmente inclini ad affidarsi a colui con il quale già si relazionano per gli altri servizi, così da accettare condizioni economiche deteriori rispetto ad un contesto concorrenziale non alterato. Da qui la necessità di separazione ed incompatibilità tra servizi che si connotano per un prevalente interesse igienico-sanitario ed attività imprenditoriali.

Poiché le disposizioni impugnate, in contrasto con i principi espressi dal Garante della concorrenza e del mercato, consentono la commistione in questione per un rilevante numero di Comuni, esse si risolverebbero in una lesione della competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza, assicurata allo Stato in via esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2. - Con memoria depositata il 17 febbraio 2012 si è costituita in giudizio la Regione Veneto, evidenziando come la legge regionale n. 18 del 2010, su cui le disposizioni censurate vanno ad incidere, abbia introdotto nel mercato funebre un regime di incompatibilità corrispondente a quello auspicato dal Garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione menzionata in ricorso, sebbene alla stessa non debba riconoscersi un effetto vincolante, bensì natura esclusivamente consultiva, ed ancorché non sia stata recepita dalla normativa statale di riferimento.

Secondo la resistente, mentre l'originaria iniziativa legislativa in materia funeraria, attinente anche alla tutela della salute, avrebbe valenza "pro-competitiva" e pertanto sarebbe legittima (si richiama la pronuncia della Corte costituzionale n. 150 del 2011), il regime differenziato introdotto dalle disposizioni impugnate avrebbe il solo intento di ricalibrare l'incompatibilità al fine di salvaguardare al contempo l'erogazione di servizi pubblici necessari afferenti alla salute ed all'igiene, quali i servizi cimiteriale ed obitoriale, in quegli ambiti territoriali in cui, in mancanza di situazioni di mercato da tutelare, vi sia il rischio che l'assolutezza del divieto di commistione ne pregiudichi la prestazione.

La Regione al riguardo richiama la nozione comunitaria di concorrenza quale ricostruita dalla giurisprudenza costituzionale (in ricorso si cita la sentenza n. 325 del 2010) ed evocata dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), con riverbero su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. anche per il tramite degli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., riconoscendo la coerenza con la stessa della posizione espressa dal Garante della concorrenza e del mercato. Evidenzia, tuttavia, la resistente come detta posizione, valevole in condizioni di mercato compromesse da abusi o distorsioni, non



valga in termini assoluti ed inderogabili, rivenendosi nella normativa comunitaria principi assumibili a parametro di legittimità delle leggi che contemplano dei temperamenti di carattere localistico all'approccio rigoristico della tutela della concorrenza e del mercato. La Regione fa riferimento in particolare all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nella versione in vigore dal 1° dicembre 2009 - che prevede la promozione dello sviluppo dell'Unione Europea ai fini della riduzione del divario tra le varie regioni ed il ritardo di quelle meno favorite, tra cui quelle di montagna, che presentano gravi e permanenti svantaggi rurali e demografici - ed all'art. 107 del medesimo, che considera compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune regioni economiche. Nella suo atto di costituzione la Regione menziona anche gli atti in cui simili principi avrebbero trovato applicazione, ossia la decisione della Commissione Europea C(2011)3498final relativa alla valutazione del progetto «Banda Larga in Friuli Venezia Giulia (programma ERMES)» e la «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo - Libro verde sulla coesione territoriale - Fare della diversità territoriale un punto di forza» (COM-2008 616 definitivo).

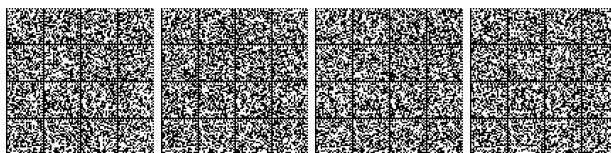
Ad avviso della resistente, dunque, la novella realizzata con la legge reg. Veneto n. 21 del 2011 andrebbe considerata come tesa a mitigare, nella particolare realtà dei piccoli Comuni montani (cui viene concretamente rimessa la valutazione circa la sussistenza delle condizioni legittimanti la deroga al generale regime d'incompatibilità), gli effetti di un eccesso di rigore nell'applicazione del principio di tutela della concorrenza, recante altrimenti il rischio di pregiudicare la concreta erogazione dei servizi funebri a causa dell'esiguo numero di imprenditori offerenti invece di incrementarlo e quindi il correlato pericolo di creare un vuoto nella gestione di servizi pubblici essenziali.

Lungi dall'introdurre limiti all'accesso al mercato ed alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale - continua la Regione - le disposizioni censurate andrebbero piuttosto considerate espressione di sfere di competenza regionale in materia di tutela della salute (concorrente, ex art. 117, terzo comma, Cost.) e di servizi pubblici locali (esclusiva, ex art. 117, quarto comma, Cost.) - senza trascurare la potestà regolamentare degli enti locali cui è rimessa la concreta applicazione della disciplina regionale censurata (art. 117, sesto comma, Cost.) - alla stregua della specificità localistica cui sono ancorate nel solco dell'attenzione per le realtà comunali montane già manifestata dalla legge della Regione Veneto 18 gennaio 1994, n. 2 (Provvedimenti per il consolidamento e lo sviluppo dell'agricoltura di montagna e per la tutela e la valorizzazione dei territori montani) e della finalità espressa dall'art. 2, comma 1, della stessa: eliminare o ridurre gli squilibri socio-strutturali esistenti tra le zone montane e gli altri territori e tra le diverse zone montane, connotate da scarsa vivacità imprenditoriale se non addirittura da carenza di offerta commerciale, anche nel settore funerario.

Infine, la Regione evidenzia la necessità di assicurare in detto ambito l'esercizio delle funzioni amministrative di interesse igienico-sanitario e di carattere pubblico-sociale, esigenza che non potrebbe considerarsi cedevole rispetto ad un regime d'incompatibilità non altrimenti imposto quando quest'ultimo risulti pregiudizievole rispetto all'esercizio delle funzioni medesime, occorrendo un contemperamento della regola della massima concorrenza con le eccezioni derivanti dal perseguimento della missione pubblica affidata all'ente locale (si cita la sentenza di questa Corte n. 325 del 2010). Al riguardo la resistente rammenta il contenuto del paragrafo 2 dell'art. 106 del TFUE, secondo cui le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottoposte alle regole della concorrenza nei limiti in cui ciò non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata, con ciò risultando irrilevante il numero dei Comuni potenzialmente interessati dalla disciplina differenziata introdotta dalle disposizioni impugnate.

#### *Considerato in diritto*

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani). In particolare, l'impugnazione ha per oggetto l'art. 1, che inserisce l'art. 5-bis nella legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 (Norme in materia funeraria), e l'art. 2, che sostituisce il comma 2 dell'art. 28 della medesima legge. La prima disposizione prevede che per i Comuni ricompresi nei territori classificati montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000



abitanti, sia ammessa la deroga al regime d'incompatibilità - stabilito dall'art. 5, comma 4, della menzionata legge regionale n. 18 del 2010 - della gestione del servizio cimiteriale e del servizio obitoriale con lo svolgimento dell'attività funebre; la seconda stabilisce per i medesimi Comuni montani o per le loro associazioni, con popolazione complessiva inferiore a 5000 abitanti, la possibilità di deroga al regime d'incompatibilità della gestione cimiteriale sia con l'attività funebre che con quelle marmorea e lapidea interna ed esterna al cimitero, anch'esso fissato con criteri assoluti dalla norma sostituita.

Secondo il ricorrente tali disposizioni esorbiterebbero dalla competenza legislativa regionale, incidendo su quella esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. L'abolizione - per una consistente parte dei Comuni della Regione Veneto - delle incompatibilità stabilite dalla precedente legge regionale tra l'esercizio dell'attività funebre, da un lato, e la gestione del servizio obitoriale e cimiteriale, dall'altro, consentirebbe una commistione tra queste attività lesiva della concorrenza, ponendo in essere un'invasione della competenza statale esclusiva in materia, sancita dalla disposizione costituzionale invocata quale parametro.

Richiamandosi alla segnalazione AS392 del 23 maggio 2007 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il ricorrente ritiene che la presenza di una società di onoranze funebri all'interno di strutture ospedaliere sia suscettibile di determinare, a favore della stessa, una situazione di indebito vantaggio, consentendole un accesso privilegiato alla clientela costituita dai parenti dei defunti. Tale circostanza, oltre a ridurre il confronto competitivo tra gli operatori funerari attivi nei mercati locali, si ripercuoterebbe negativamente sui clienti dei servizi, limitandone le possibilità di scelta e, come diretta conseguenza, determinando un aumento del prezzo dei servizi stessi.

Analoghe considerazioni varrebbero per le imprese di onoranze funebri o esercenti attività commerciale marmorea e lapidea che nel contempo fossero affidatarie della gestione delle aree cimiteriali. Tale gestione, sulla base delle regole introdotte, determinerebbe un vantaggio - lesivo delle regole di libero mercato - per l'operatore che offre tale servizio, posto nella condizione di sfruttare la presenza nelle aree cimiteriali come volano promozionale per la sua attività imprenditoriale funeraria e per l'attività commerciale marmorea e lapidea.

2. - La Regione Veneto si è costituita in giudizio, sottolineando in via preliminare che non esiste alcuna norma statale in materia di concorrenza nel settore funerario e che le deroghe riguardano una precedente legge regionale da essa stessa adottata proprio per disciplinare in modo ottimale la gestione di servizi inerenti alla materia della salute e dell'igiene. Le deroghe consentite dalle disposizioni impugnate riguarderebbero particolari situazioni locali, nelle quali caratteristiche demografiche e territoriali porrebbero esigenze diverse da quelle tutelate con la precedente legge regionale. In queste aree l'assenza di operatori o la difficoltà di questi ultimi a svolgere un'attività remunerativa avrebbero consigliato, al fine di consentire lo svolgimento ottimale dei servizi obitoriale e cimiteriale, l'applicazione di una regola più flessibile, la cui attuazione nei contesti locali sarebbe rimessa all'ente territoriale più vicino alle collettività interessate.

3. - Le questioni proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

La peculiarità della vicenda venuta all'esame di questa Corte consiste nel fatto che le norme ritenute dal ricorrente pro-concorrenziali e sulle quali incidono quelle impugnate, sono state emanate dalla stessa Regione, la quale successivamente le ha in parte modificate attraverso l'introduzione di una possibilità di deroga per i piccoli Comuni classificati montani. La legge regionale n. 18 del 2010 - secondo l'assunto implicito del ricorso - sarebbe in linea con i principi della concorrenza a differenza delle disposizioni che l'hanno modificata.

In realtà, le norme regionali in questione sono ascrivibili alla potestà legislativa della Regione in materia di tutela della salute e dei servizi pubblici locali. Solo in via marginale ed indiretta interferiscono con il tema della concorrenza. Tale tipo di intervento, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, «deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 430 del 2007).

Le deroghe introdotte con le impugnate disposizioni non costituiscono infatti un privilegio per gli operatori che agiscono nei territori esonerati dalle incompatibilità, bensì un intervento legislativo finalizzato a disciplinare in modo non irragionevole situazioni diverse da quelle dei Comuni caratterizzati dall'esistenza di più operatori commerciali qualificati. Questi ultimi solo in contesti di mercato così articolati possono competere, in modo da rendere i servizi obitoriali, cimiteriali e funebri più economici e di migliore qualità. Questa competizione può non essere realizzabile negli ambiti demografici e montani individuati dal legislatore regionale, nei quali sostanzialmente può mancare un mercato di tali attività con potenziale compromissione del diritto alla salute e di un servizio sociale indefettibile.



Il legislatore regionale, rendendo più flessibile la regola generale originariamente adottata, lascia alle amministrazioni comunali la facoltà e l'onere di valutare se dette regole siano concretamente applicabili anche nei loro territori, oppure se non convenga consentire la deroga per favorire il consolidamento integrato di tali attività in contesti caratterizzati dalla loro marginalità in termini strettamente commerciali.

La circostanza, dedotta dal ricorrente, del notevole numero di Comuni coinvolti nella facoltà di deroga evidenzia non una finalità di aggiramento delle regole di mercato, ma l'incidenza quantitativa delle situazioni in cui detto mercato può non esistere od essere limitato ad un numero di operatori di esigue dimensioni, non in grado di assicurare separatamente le attività oggetto del presente giudizio.

Pertanto, è da escludere che le norme impugnate ostacolino la concorrenza, introducendo limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale o determinando gravi distorsioni sulle attività delle onoranze funebri.

La normativa, lungi dal collidere con i principi dell'Unione Europea in tema di concorrenza, è conforme anzi ad alcuni precetti e raccomandazioni che l'ordinamento comunitario già conosce con riguardo a territori svantaggiati come quelli montani. Infatti, in relazione ad alcuni particolari tipi di servizi ed ai luoghi ove questi devono essere assicurati, l'Unione Europea riconosce che non sempre essi possono essere gestiti secondo una logica meramente commerciale. Pertinenti in tal senso appaiono i richiami formulati dalla Regione resistente all'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ed alla «Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo - Libro verde sulla coesione territoriale - Fare della diversità territoriale un punto di forza» (COM-2008 616 definitivo), nei quali viene auspicato il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale, riducendo - anche attraverso regole specifiche - il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, tenendo conto a tal fine della diversità delle situazioni da regolare. Ciò ovviamente a condizione che le disposizioni specifiche non alterino le regole fondamentali della concorrenza.

4. - Le norme regionali impugnate non si pongono dunque in contrasto con alcuna specifica disposizione statale, non ledono i principi della concorrenza e non violano l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Veneto 11 novembre 2011, n. 21 (Integrazione della legge regionale 4 marzo 2010, n. 18 "Norme in materia funeraria", in materia di deroghe per i comuni montani), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 275

Sentenza 3 - 6 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Eccezioni inammissibilità per carenza di interesse in ragione della facoltà di introdurre deroghe attribuita alla ricorrente - Reiezione.**

- D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, commi 9 e 11.
- Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Eccezioni inammissibilità per inapplicabilità delle linee guida - Reiezione.**

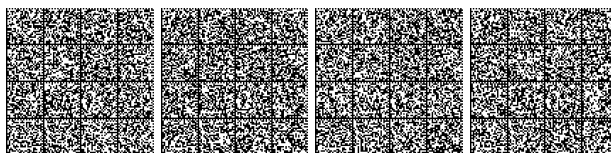
- D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.

**Energia - Costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Disciplina statale semplificata per le autorizzazioni - Decreto ministeriale recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione delle competenze statutarie nelle materie dell'urbanistica e piani regolatori e della tutela del paesaggio - In via subordinata, asserita violazione della competenza legislativa regionale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Insussistenza - Riconducibilità della disciplina censurata alla materia dell'energia - Riconoscimento alla disciplina censurata del carattere di formazione di principio e non di dettaglio - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 5 e 6.
- Costituzione, art. 117, terzo e quinto comma; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente.

**Energia - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Formazione professionale degli installatori - Obbligo di attivare un programma di formazione professionale o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione - Previsione di un potere sostitutivo per il caso di inattività - Applicazione alle Province autonome - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Asserita lesione della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- D.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 15, commi 3 e 4, primo periodo.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 29); d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* 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 5, 6, e 15, commi 3 e 4, primo periodo, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 27 maggio 2011, depositato in cancelleria il 31 maggio 2011 ed iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2011.

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

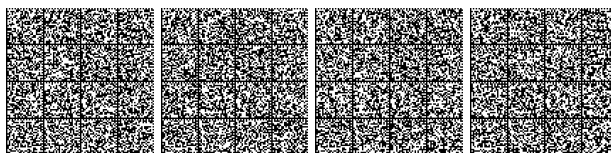
udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

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

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 maggio 2011 e depositato il successivo 31 maggio, la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente pro-tempore, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 6, commi 9 e 11, nonché degli artt. 5 e 6 nel loro complesso, e dell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), per violazione: *a)* dell'art. 4, n. 3), dell'art. 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), dell'art. 9, numeri 9) e 10), dell'art. 16, degli artt. 80, comma 1, e 81, comma 2, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); *b)* del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); *c)* del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); *d)* del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); *e)* del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); *f)* del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); *g)* dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); *h)* nonché - limitatamente agli artt. 5 e 6 del decreto legislativo n. 28 del 2011 - dell'art. 117, terzo e quinto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

1.1.- La ricorrente premette di essere titolare di potestà legislativa primaria in materia di «urbanistica» e di «tutela del paesaggio», ai sensi dell'art. 8, numeri 5) e 6), dello statuto speciale di autonomia, ed osserva come, già prima della modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, l'art. 01 del d.P.R. n. 235 del 1977 (aggiunto dal decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico,



produzione e distribuzione di energia elettrica») avesse trasferito alle Province autonome le funzioni esercitate dallo Stato, concernenti le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia. In conseguenza di tale trasferimento, il medesimo d.P.R. n. 235 del 1977 ha disposto, all'art. 15, che «non si applicano nel territorio delle province di Trento e di Bolzano le disposizioni di legge incompatibili con quanto disposto nel presente decreto».

Il riconoscimento della competenza delle Province autonome in materia di realizzazione degli impianti di produzione di energia, attuato con circa due decenni di anticipo rispetto alla riforma costituzionale del 2001, sarebbe fondato, oltre che sulla già richiamata potestà legislativa primaria in materia di urbanistica e di tutela del paesaggio, sulla potestà concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità. Vengono pertanto in rilievo, sempre secondo la ricorrente, le ulteriori norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia, contenute in particolare nel d.P.R. n. 381 del 1974, avente ad oggetto la materia dell'urbanistica e delle opere pubbliche; nel d.P.R. n. 115 del 1973, riguardante il trasferimento alle Province autonome dei beni demaniali dello Stato e della Regione; nel d.P.R. n. 690 del 1973, in tema di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare.

È infine richiamato l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che regola in generale il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, escludendo sia l'applicabilità diretta delle norme legislative statali nelle materie di competenza primaria della Provincia autonoma, sia l'intervento, nelle stesse materie, di atti di normazione statale sub-primaria.

1.2.- Ancora in premessa, la ricorrente segnala i provvedimenti normativi emanati in sede provinciale per disciplinare la realizzazione degli impianti di energia, evidenziando in particolare che, nelle materie di competenza primaria, in coerenza con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), essa ha già dato attuazione all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE, con l'art. 29 della legge provinciale 29 dicembre 2005, n. 20 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2006 e pluriennale 2006-2008 della Provincia autonoma di Trento), che ha introdotto l'art. 1-bis 3 nella legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7).

Il predetto art. 1-bis 3 definisce le procedure amministrative applicabili alla realizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

1.3.- Con riferimento ai parametri costituzionali evocati, la difesa provinciale osserva come il novellato art. 117, terzo comma, Cost. abbia attribuito alle Regioni ordinarie competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», con l'effetto di ampliare l'autonomia spettante alla Provincia autonoma in detta materia, in applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (è richiamata la sentenza n. 383 del 2005 della Corte costituzionale).

Più di recente, con la sentenza n. 165 del 2011, la Corte costituzionale ha precisato che, in materia di energia, la Provincia autonoma può rivendicare una competenza legislativa concorrente identica a quella delle Regioni ordinarie, nonché, in applicazione dei principi posti dall'art. 118 Cost., una competenza amministrativa più ampia rispetto a quella ad essa spettante sulla base del d.P.R. n. 235 del 1977.

Ciò posto, la realizzazione degli impianti di produzione di energia presenta evidenti connessioni con le materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio, non risolvibili nella prospettiva dell'assorbimento nella materia dell'energia, trattandosi di ambiti materiali di competenza primaria della Provincia autonoma. Tale conclusione troverebbe conferma nella clausola di salvaguardia, inserita nell'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, il quale, al pari dell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, tutela l'autonomia statutaria. Ai fini della localizzazione e della realizzazione degli impianti di produzione di energia anche da fonti rinnovabili, risultano pertanto rilevanti le competenze materiali attribuite dagli statuti speciali di autonomia.

1.4.- Dopo aver sottolineato che le disposizioni del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui includono espressamente le Province autonome, contraddicono la clausola di salvaguardia e il sistema di tutela delle autonomie ad essa sotteso, la ricorrente procede all'esame degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplinano rispettivamente l'«autorizzazione unica» e la «procedura abilitativa semplificata e comunicazione per gli impianti da energia rinnovabile».

1.4.1.- L'art. 5, comma 1, dispone che «fatto salvo quanto previsto dagli articoli 6 e 7, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti, nonché le modifiche sostanziali degli impianti stessi, sono soggetti all'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 come modificato dal



presente articolo, secondo le modalità procedurali e le condizioni previste dallo stesso decreto legislativo n. 387 del 2003 e dalle linee guida adottate ai sensi del comma 10 del medesimo articolo 12, nonché dalle relative disposizioni delle Regioni e delle Province autonome».

Quest'ultimo riferimento alle autonomie speciali, secondo la ricorrente, implicherebbe che il comma 1 dell'art. 5 trovi applicazione nei confronti della Provincia di Trento, sul presupposto che ad essa siano applicabili anche il d.lgs. n. 387 del 2003 e le disposizioni contenute nel decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico - di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali - recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

In proposito, la difesa provinciale rammenta di aver impugnato le citate linee guida, proponendo conflitto di attribuzioni, e che il relativo giudizio risulta ancora pendente davanti alla Corte costituzionale.

1.4.2.- L'art. 6, comma 1, dispone a sua volta che «per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida [...] si applica la procedura abilitativa semplificata di cui ai commi seguenti». Al comma 9 dello stesso art. 6 è stabilito che «le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 agli impianti di potenza nominale fino a 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali e paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica di cui all'articolo 5». Il medesimo comma 9 dispone, inoltre, che «le Regioni e le Province autonome stabiliscono [...] le modalità e gli strumenti con i quali i Comuni trasmettono alle stesse Regioni e Province autonome le informazioni sui titoli abilitativi rilasciati».

Il comma 11 dell'art. 6 aggiunge che «la comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, di cui ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida [...] continua ad applicarsi, alle stesse condizioni e modalità, agli impianti ivi previsti», e che «le Regioni e le Province autonome possono estendere il regime della comunicazione di cui al precedente periodo ai progetti di impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza nominale fino a 50 kw, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsivoglia potenza da realizzare sugli edifici, fatta salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche».

A parere della ricorrente, il richiamo alle Province autonome contenuto nei commi 9 e 11 dell'art. 6 presuppone la diretta applicabilità alle stesse dell'intero art. 6 e delle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010.

1.4.3.- La difesa provinciale esamina, infine, l'art. 15 del d.lgs. n. 28 del 2011, che introduce la disciplina dei «sistemi di qualificazione degli installatori», prevedendo, al comma 3, che «entro il 31 dicembre 2012, le Regioni e le Province autonome, nel rispetto dell'allegato 4, attivano un programma di formazione per gli installatori di impianti a fonti rinnovabili o procedono al riconoscimento di fornitori di formazione, dandone comunicazione al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare». Il comma 4 dello stesso art. 15 aggiunge che «allo scopo di favorire la coerenza con i criteri di cui all'allegato 4 e l'omogeneità a livello nazionale, ovvero nel caso in cui le Regioni e le Province autonome non provvedano entro il 31 dicembre 2012, l'ENEA mette a disposizione programmi di formazione per il rilascio dell'attestato di formazione».

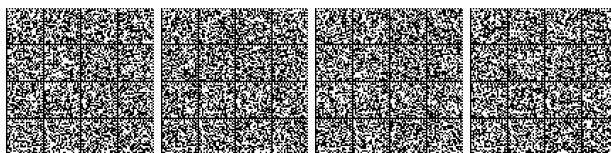
1.5.- La ricorrente sottolinea che l'impugnazione riguarda, in via principale, gli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, nella parte in cui menzionano la Provincia autonoma di Trento, nonché gli altri commi dei medesimi artt. 5 e 6, se ed in quanto riferibili alla Provincia autonoma, per effetto dei richiami suddetti.

In subordine, sul presupposto che la materia così disciplinata sia quella di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», le disposizioni statali sono impuginate nella parte in cui vincolano la Provincia autonoma al rispetto di regole che non costituiscono principi fondamentali.

Sono quindi illustrate le ragioni per cui la ricorrente ritiene le disposizioni impuginate lesive delle proprie competenze statutarie.

1.5.1.- Avuto riguardo al contenuto degli artt. 5 e 6, la difesa provinciale osserva come le procedure che regolano la messa in opera di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili abbiano lo scopo di assicurare che tale realizzazione non avvenga con il sacrificio di altri valori, legati al governo del territorio e, in particolare, alla tutela del paesaggio. Pur sembrando paradossale, gli impianti in oggetto, per il loro carattere necessariamente diffuso sul territorio, ne mettono a rischio i valori in misura maggiore rispetto agli impianti tradizionali di produzione di energia, «susceptibili di essere concentrati in un unico punto opportunamente scelto».

È vero dunque, prosegue la difesa provinciale, che l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto di produzione di energia non implica solo valutazioni che attengono al fabbisogno di energia, comportando la necessaria considerazione degli interessi pubblici connessi allo sviluppo del territorio e alla tutela paesaggistica, ritenuti particolarmente «sensibili» nella Provincia di Trento. Il procedimento autorizzativo costituisce, pertanto, la sede propria della verifica



di compatibilità tra il bisogno di produzione di energia ed i fondamentali valori legati al territorio, che lo statuto speciale affida primariamente alla Provincia. Diversamente ragionando, rimarrebbe oscuro il significato delle clausole di salvaguardia che il legislatore statale ha dettato negli artt. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003 e 45 del d.lgs. n. 28 del 2011.

In questa prospettiva, risulterebbero costituzionalmente illegittimi gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 in quanto assoggettano la Provincia autonoma alle norme in essi contenute, a quelle dettate dal d.lgs. n. 387 del 2003 e alle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010. Né varrebbe richiamare, in senso contrario, la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto natura di principio fondamentale all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, posto che detto principio non è destinato a vincolare la Provincia autonoma nelle materie di potestà legislativa primaria, e la Provincia ha già provveduto a dare attuazione all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE, con la legge provinciale n. 20 del 2005.

In ogni caso, se anche si ritenesse che la disciplina impugnata sia riconducibile alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ugualmente, a parere della ricorrente, le norme impugnite sarebbero illegittime nella parte in cui vincolano la Provincia autonoma, in quanto nelle materie di competenza concorrente il legislatore statale non può emanare norme di dettaglio, né norme di rango sub-primario, né, infine, stante la clausola di salvaguardia, norme direttamente applicabili alla suddetta Provincia.

1.5.2.- La difesa provinciale evidenzia come l'art. 5, comma 1, e l'art. 6, commi 9 e 11, implichino l'applicabilità alla Provincia autonoma di norme dettagliate: la prima delle disposizioni indicate, infatti, richiama le «modalità procedurali» e le «condizioni» fissate nelle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010, e l'art. 6, a sua volta, richiama i paragrafi 11 e 12 delle linee guida.

Presenterebbero infatti contenuto di dettaglio, oltre alle linee guida citate, sia la norma transitoria dettata dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, sia le norme introdotte dall'art. 6, commi da 2 a 11, del medesimo decreto legislativo, sia, infine, il decreto ministeriale, non ancora emanato, previsto dall'art. 5, comma 3. Nondimeno, per effetto dei richiami contenuti negli impugnati artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, tutte le indicate disposizioni risulterebbero applicabili alla Provincia autonoma.

Considerazioni analoghe varrebbero per le norme contenute nell'art. 6, comma 9, secondo e terzo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011.

La prima disposizione interferirebbe nei rapporti tra la Provincia autonoma di Trento e i Comuni in materia di urbanistica, e la seconda sarebbe lesiva delle competenze provinciali in materia di finanza locale e nelle numerose altre materie sulle quali incide il procedimento di autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli impianti.

Pertanto, gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 violerebbero, in primis, le norme statutarie richiamate in epigrafe, in particolare l'art. 8, n. 5) e n. 6), dello statuto speciale di autonomia, e in subordine l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alla competenza legislativa concorrente la materia dell'energia.

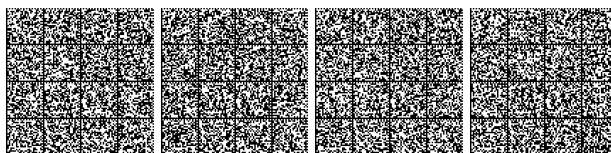
Le disposizioni impugnite si porrebbero in contrasto anche con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto introducono o richiamano norme a vario titolo non direttamente applicabili alla Provincia autonoma, e ciò anche nell'ipotesi, prospettata in via subordinata, in cui si neghi che le materie di riferimento siano l'urbanistica e la tutela del paesaggio, assumendosi la «prevalenza» della materia «energia» di potestà legislativa concorrente.

1.5.3.- La Provincia autonoma di Trento osserva come, in relazione al contenuto delle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, risulti ancor più evidente il rilievo preminente delle materie della tutela del paesaggio e dell'urbanistica, atteso l'esplicito riferimento, contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, all'inserimento degli impianti nel paesaggio.

Non sarebbe dubitabile, secondo la ricorrente, che l'oggetto delle linee guida attenga prevalentemente alla materia della tutela del paesaggio, di competenza primaria della Provincia autonoma, là dove la natura programmatica degli atti attraverso i quali si procede all'indicazione dei siti non idonei chiama in causa anche la materia dell'urbanistica, pure di competenza primaria statutaria.

La difesa provinciale si sofferma sulla natura normativa, e non di atto di indirizzo, del d.m. 10 settembre 2010 che ha approvato le linee guida, in quanto conterrebbe una disciplina generale, astratta ed innovativa. Allo stesso modo, secondo la ricorrente, deve essere considerato atto normativo il d.m. previsto dall'impugnato art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, giacché con esso saranno introdotte disposizioni integrative della legge, come è confermato dalla disciplina transitoria dettata dall'art. 5. La ricorrente segnala che la Corte costituzionale ha più volte fatto applicazione dei criteri «sostanziali» per identificare la natura degli atti statali (sono citate le recenti sentenze n. 278 e n. 274 del 2010).

L'applicazione alle Province autonome di atti di normazione secondaria, in materie di competenza primaria statutaria, contrasterebbe con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in base al quale nelle predette materie la stessa legislazione statale non opera direttamente, e la normativa provinciale deve essere adeguata ai principi e alle norme che costituiscono «limiti» ai sensi degli articoli 4 e 5 dello statuto speciale di autonomia. La potestà legislativa della Provincia



autonoma può infatti essere condizionata soltanto da atti legislativi statali, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 209 del 2009, n. 145 del 2005 e n. 267 del 2003).

Peraltro, osserva la difesa provinciale, «il divieto di regolamenti statali nelle materie regionali» riguarda anche le Regioni ordinarie, e valeva già prima che fosse espressamente previsto ad opera della legge cost. n. 3 del 2001 (è nuovamente richiamata la sentenza n. 267 del 2003).

1.6.- La ricorrente procede quindi ad illustrare le censure prospettate nei confronti dell'art. 15 del d.lgs. n. 28 del 2011.

La norma è impugnata, limitatamente al comma 3 e al comma 4, primo periodo, in quanto sancisce a carico delle Province autonome l'obbligo di attivare un programma di formazione degli installatori di impianti a fonti rinnovabili, o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione, contraddicendo la clausola di salvaguardia.

La difesa provinciale evidenzia come le citate disposizioni sanciscano, a carico delle Province autonome, un dovere di attivazione di programmi di formazione per gli installatori di impianti a fonti rinnovabili, là dove le stesse Province sono dotate di potestà legislativa primaria in materia di «formazione professionale», ai sensi dell'art. 8, n. 29), dello statuto speciale di autonomia, e richiama le pronunce della Corte costituzionale nelle quali si trova affermato che «in materia di istruzione e formazione professionale, l'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» (sentenze n. 328 del 2010 e n. 213 del 2009).

In particolare, l'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, in quanto norma direttamente applicabile alla Provincia autonoma in un ambito materiale di competenza primaria provinciale, si porrebbe in contrasto con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Ulteriormente la ricorrente osserva come, in considerazione della natura di dettaglio sia della norma statale impugnata, sia dell'Allegato 4 al d.lgs. n. 28 del 2011 - al cui rispetto la stessa norma vincola le Province autonome -, il parametro statutario evocato sarebbe violato anche se non esistesse l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

Quanto, infine, alla disposizione contenuta nel comma 4, primo periodo, dell'art. 15, la difesa provinciale osserva come detta norma, oltre a ribadire il dovere delle Province autonome di attivare il programma di formazione - ovvero di riconoscere i fornitori di formazione - e di rispettare le previsioni di cui all'Allegato 4, preveda un potere sostitutivo al di fuori dei casi previsti dall'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987.

Sarebbe pertanto evidente il contrasto delle norme impugnite con l'art. 8, n. 29), dello statuto speciale di autonomia, nonché con l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e con l'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987.

2.- Con atto depositato il 5 luglio 2011 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

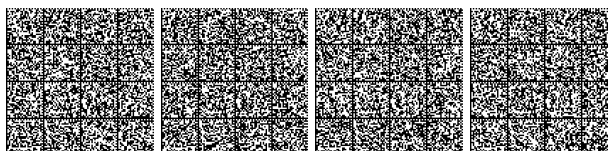
2.1.- Dopo aver riepilogato il contenuto delle censure proposte dalla Provincia autonoma di Trento, la difesa dello Stato rileva in primo luogo l'infondatezza della tesi, prospettata in via principale dalla ricorrente, secondo cui le disposizioni contenute negli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 sarebbero riconducibili alle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio, entrambe di competenza primaria provinciale.

In realtà, le disposizioni indicate avrebbero modificato ed integrato la disciplina delle autorizzazioni alla realizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, contenuta nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e tale norma, secondo una ormai cospicua giurisprudenza costituzionale, sarebbe riconducibile in misura prevalente alla materia di competenza concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (sono richiamate le sentenze n. 107 del 2011, n. 366, n. 332, n. 313, n. 194, n. 168, n. 124 e n. 119 del 2010). A ciò conseguirebbe che anche le disposizioni oggetto del presente scrutinio debbano essere ascritte alla materia «energia».

2.2.- Ugualmente priva di fondamento, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe la tesi prospettata in via subordinata dalla Provincia autonoma di Trento, secondo cui gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 conterrebbero disposizioni di dettaglio, in violazione dei limiti imposti dall'art. 117, terzo e quinto comma, Cost. alla potestà legislativa statale.

La difesa statale richiama le numerose pronunce della Corte costituzionale nelle quali si trova affermato che all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 va riconosciuta natura di principio fondamentale della materia «energia», «in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo» (*ex plurimis*, sentenze n. 124 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 383 e n. 336 del 2005).

Le disposizioni di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 presenterebbero anch'esse natura di principio fondamentale, sia nella parte in cui richiamano espressamente l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, sia là dove apportano modifiche ed integrazioni alla disciplina previgente, in ottemperanza alla nuova normativa comunitaria, concorrendo a delineare il sistema complessivo delle autorizzazioni, da applicarsi uniformemente su tutto il territorio nazionale. Né, d'altra parte, sarebbe possibile scindere il contenuto delle norme previgenti e di quelle introdotte con il d.lgs. n. 28 del



2011 in materia di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, «nel falso presupposto che le prime detterebbero disposizioni di principio e le seconde disposizioni di dettaglio».

Gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2001 sarebbero dunque pienamente legittimi nella parte in cui contengono disposizioni di carattere generale, applicabili anche alle Province autonome, potendosi peraltro dubitare dell'ammissibilità delle censure specificamente rivolte ai commi 9 e 11 dell'art. 6 citato, per carenza di interesse all'impugnazione. Le previsioni ivi contenute risultano, infatti, ampliative della potestà legislativa della ricorrente, in quanto consentono di derogare alle disposizioni di carattere generale dettate dalla normativa statale di riferimento.

2.3.- La difesa dello Stato reputa priva di fondamento anche la censura, prospettata in via subordinata dalla ricorrente, secondo cui l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011 sarebbe illegittimo in quanto pretende di vincolare la Provincia autonoma al contenuto delle linee guida, previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e approvate con d.m. 10 settembre 2010, nonché alle disposizioni che saranno dettate con il d.m. previsto dal medesimo art. 5, comma 3. In assunto della ricorrente, in entrambi i casi sarebbe violato l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto si renderebbero applicabili alla Provincia autonoma, in materie di competenza provinciale, disposizioni introdotte con fonti sub-primarie.

La tesi, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe basata sull'erroneo presupposto che sia le linee guida, sia il d.m. previsto dal citato art. 5, comma 3, operino in materie riservate alla competenza primaria provinciale, laddove, pur presentando connessioni con i temi della tutela del paesaggio e dell'uso del territorio, la normativa regolamentare indicata sarebbe in prevalenza attinente all'ambito materiale dell'"energia".

Si tratta, infatti, di disposizioni regolamentari che completano la disciplina dell'approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili e «si inseriscono organicamente nel quadro complessivo della relativa materia».

In questa prospettiva, andrebbe esclusa l'evocazione dei parametri statuari e del principio in base al quale l'autonomia provinciale può essere limitata esclusivamente con atti legislativi statali di rango primario.

In ogni caso, ove si ritenesse che le disposizioni contenute nelle citate linee incidano su materie di competenza primaria provinciale, ugualmente la censura prospettata dalla ricorrente non potrebbe essere accolta.

L'Avvocatura generale dello Stato richiama in proposito la procedura d'intesa Stato-Regioni-Province autonome, prevista dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che ha preceduto l'approvazione delle linee guida, evidenziando la partecipazione della ricorrente a tale intesa, come emergerebbe dalla Conferenza dei servizi svoltasi l'8 luglio 2010.

Se tale partecipazione fosse confermata, e dunque con riserva di puntuale verifica, la censura riguardante l'applicazione delle linee guida alla Provincia autonoma di Trento risulterebbe inammissibile in quanto contraria al principio della leale collaborazione (sono richiamate le sentenze n. 367 e n. 162 del 2007 della Corte costituzionale).

Ancora, secondo la difesa statale, l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui ha previsto che le procedure di autorizzazione sono assoggettate alle modalità procedurali e alle condizioni indicate nelle linee guida, avrebbe operato una sorta di «legificazione» delle disposizioni ivi contenute, con la conseguenza che verrebbe meno, in radice, la censura avanzata dalla ricorrente sulla illegittimità dei vincoli posti all'autonomia provinciale da atti di normazione secondaria.

E infine, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, se anche si ritenesse che la normativa regolamentare già emanata (le linee guida citate) e da emanarsi (il d.m. previsto dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011) attenga a materie di competenza primaria della Provincia autonoma ricorrente, non per questo risulterebbe necessaria la declaratoria di illegittimità costituzionale invocata dalla ricorrente. Occorrerebbe infatti tenere conto della clausola di salvaguardia, di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, e della possibilità di interpretare in modo costituzionalmente orientato la normativa censurata.

Nella specie, si potrebbe ritenere che le disposizioni dettate nelle linee guida, e quelle che saranno introdotte con il d.m. previsto dall'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, non trovino applicazione nei confronti della ricorrente.

2.4.- La difesa statale esamina la censura avanzata dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'art. 15, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 28 del 2011, in assunto contenente disposizioni di dettaglio nella materia dell'istruzione professionale, attribuita alla competenza legislativa primaria della stessa Provincia.

Anche in questo caso, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la ricorrente avrebbe erroneamente individuato l'ambito materiale inciso dalla normativa statale: quest'ultima non riguarderebbe i profili contenutistici e metodologici dell'attività di istruzione, ma atterrebbe alla definizione dei requisiti e dei livelli di qualificazione richiesti per gli installatori di impianti da fonti rinnovabili, in attuazione delle corrispondenti norme comunitarie, e sarebbe finalizzata ad assicurare standard omogenei sul territorio nazionale.



L'attività di istruzione professionale rimarrebbe pertanto affidata alle determinazioni della Provincia autonoma, mentre la normativa statale avrebbe definito i parametri di qualità che devono essere garantiti, al fine di assicurare un adeguato servizio di installazione. L'individuazione dei predetti parametri varrebbe a delimitare i confini esterni dell'attività di istruzione e formazione professionale, e dunque rientrerebbe nella determinazione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, materie entrambe affidate alla competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *n*), Cost.

3.- In data 31 gennaio 2012, la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria di replica alle argomentazioni esposte dalla difesa dello Stato.

La difesa provinciale osserva come la decisiva connessione della disciplina autorizzatoria con la tutela del paesaggio risulterebbe confermata dalla sentenza n. 275 del 2011 della Corte costituzionale, che ha annullato le citate linee guida nella parte in cui risultavano lesive della competenza primaria della Provincia autonoma nella indicata materia.

La ricorrente evidenzia poi la genericità e, comunque, l'infondatezza della tesi sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato a proposito della natura di principi fondamentali delle norme statali oggetto dell'odierno scrutinio, ribadendo che tutte le disposizioni «impugnate o richiamate da queste (diverse dall'art. 12 d.lgs. 387/2003)» contengono previsioni di dettaglio, come tali non applicabili alla Provincia autonoma.

In ogni caso, la tesi della difesa statale non potrebbe valere per le linee guida, essendo pacifico che «norme integrative dei principi fondamentali non possono essere dettate da una fonte secondaria», là dove la sentenza n. 275 del 2011 della Corte costituzionale ha qualificato il d.m. 10 settembre 2010 come atto sostanzialmente regolamentare.

Peraltro, la difesa dello Stato avrebbe trascurato completamente la censura prospettata in riferimento all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, continuando anzi ad affermare la «diretta applicabilità» delle disposizioni contenute negli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 anche alla Provincia autonoma di Trento.

3.1.- La ricorrente esamina l'eccezione di inammissibilità, per carenza di interesse, delle censure prospettate in riferimento all'art. 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, basata sul rilievo che le citate disposizioni consentirebbero alla Provincia autonoma di introdurre deroghe alla disciplina statale di riferimento.

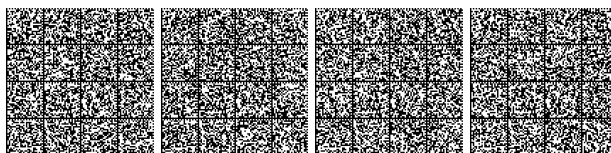
L'eccezione sarebbe priva di fondamento perché, in realtà, le predette norme consentono alle Regioni e alle Province autonome di «estendere» la disciplina statale semplificata, là dove la Provincia autonoma intende contestare l'applicabilità di quest'ultima nel suo territorio.

In particolare, la ricorrente precisa che la facoltà attribuita dall'art. 6 presuppone l'applicazione alla stessa Provincia della disciplina dettata nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, la cui legittimità è contestata «sia nella prospettiva della competenza primaria provinciale sia, in subordine, nella prospettiva della competenza concorrente, dato il carattere dettagliato di diverse norme contenute nell'art. 6 ed il carattere dettagliato e comunque sub legislativo delle linee guida». Il regime di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 vale infatti, riguardo agli atti regolamentari, anche per le materie di potestà legislativa concorrente.

Quanto alla eccezione di inammissibilità della impugnazione delle linee guida per effetto del vincolo derivante dalla partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata, la difesa provinciale richiama la motivazione con cui la sentenza n. 275 del 2011 della Corte costituzionale ha respinto un'eccezione di identico contenuto.

Non condivisibile risulterebbe anche la tesi secondo cui l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011, attraverso il richiamo alle linee guida, avrebbe operato una forma di «legificazione» delle disposizioni ivi contenute. In senso contrario, la difesa provinciale osserva come, per un verso, i rinvii ad altre fonti non possano mutare il rango della fonte richiamata, e, per altro verso, che «attribuire al legislatore (per di più delegato) il potere di “sanare” i regolamenti adottati nelle materie regionali con un semplice rinvio significherebbe consentire l'agevole elusione dell'art. 117, sesto comma, Cost.», con il rischio di estendere tale meccanismo ai casi di regolamenti adottati senza previa intesa, ovvero in materie coperte da riserva assoluta di legge. Del resto, una volta che la Corte costituzionale ha ritenuto, con la sentenza n. 275 del 2011, che le linee guida hanno invaso la potestà primaria provinciale in materia di tutela del paesaggio, la loro «legificazione» non avrebbe fatto altro che trasferire il vizio sulla «legge legificante». Ciò che contraddirebbe, tra l'altro, il principio dell'interpretazione costituzionalmente conforme, poiché condurrebbe ad ulteriori illegittimità costituzionali della normativa in esame.

Priva di fondamento risulterebbe infine la tesi “interpretativa”, avanzata dalla difesa dello Stato, basata sulla valorizzazione della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, e ciò in quanto la genericità della predetta clausola la renderebbe inidonea a prevalere sui riferimenti precisi alla Provincia autonoma contenuti nelle disposizioni in esame.



3.2.- Avuto riguardo all'impugnato art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, la difesa provinciale contesta che le disposizioni ivi contenute siano riconducibili alle norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni.

Le citate norme non riguarderebbero affatto i requisiti di professionalità degli installatori, mentre prevedono l'attivazione di un programma di formazione professionale, incidendo in tal modo sulla corrispondente materia di competenza primaria provinciale, nel cui ambito materiale lo Stato non può né disporre che l'amministrazione provinciale compia attività in diretta applicazione della legge statale, stante il disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, né imporre al legislatore provinciale di prevedere una specifica attività di formazione. In ragione del titolo competenziale indicato, soltanto il legislatore provinciale potrebbe stabilire le priorità, i tempi e i modi dell'attività pubblica di formazione professionale nel proprio territorio.

In conclusione, la ricorrente osserva come la difesa statale pretenda di far valere, nei confronti della Provincia autonoma di Trento, vincoli derivanti non già dallo statuto di autonomia bensì dalle norme del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in violazione del disposto dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale consente l'applicazione del Titolo V alle autonomie speciali solo in quanto più favorevole rispetto alle norme statutarie.

4.- Con memoria depositata in data 31 gennaio 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce le difese svolte nell'atto di costituzione ed insiste per il rigetto del ricorso.

4.1.- Gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 sarebbero riconducibili alla materia dell'"energia", di competenza concorrente, in quanto costituirebbero la «naturale evoluzione» dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

In alternativa, sempre secondo la difesa statale, le predette disposizioni dovrebbero essere ascritte alla materia dei «livelli essenziali delle prestazioni amministrative», in quanto configurano il procedimento, da applicarsi uniformemente su tutto il territorio nazionale, per conseguire l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di energia da fonti rinnovabili.

La disciplina statale oggetto di impugnazione non riguarderebbe dunque i profili sostanziali dell'impatto ambientale ovvero paesaggistico degli impianti, ma soltanto l'*iter* procedurale da seguire ai fini dell'autorizzazione, sul presupposto che siano rispettate le normative poste a tutela dell'ambiente e del paesaggio.

4.2.- Quanto all'applicazione delle linee guida alla Provincia autonoma, la difesa statale ribadisce l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione, in ragione della partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla Conferenza unificata che ne ha preceduto l'approvazione. Dal verbale della seduta dell'8 luglio 2010 si evincerebbe, infatti, che la ricorrente non intendeva negare l'applicabilità delle linee guida nel suo territorio, avendo semplicemente chiesto che fosse inserita una clausola di salvaguardia delle competenze statutarie in relazione alle disposizioni contenute nei punti 1.2., 17.1. e 17.2.

A conferma di quanto esposto, la difesa statale sottolinea che la sentenza n. 275 del 2011 della Corte costituzionale ha accolto parzialmente il conflitto proposto dalla ricorrente, annullando i punti 1.2. e 17.1. delle linee guida, e facendo salva, per il resto, l'applicazione delle stesse linee guida nei confronti della Provincia autonoma.

L'impugnazione odierna, per la parte in cui riguarda l'applicabilità delle linee guida, risulterebbe dunque inammissibile, perché contraria all'oggetto del precedente conflitto di attribuzioni e al contenuto della sentenza n. 275 del 2011.

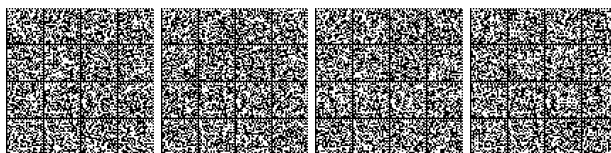
Sarebbe comunque evidente, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'infondatezza della pretesa della ricorrente di sottrarsi all'applicazione delle linee guida oltre i limiti segnati dalla richiamata sentenza.

4.3.- In riferimento alle censure prospettate nei confronti dell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, la difesa statale ribadisce che le disposizioni ivi contenute sarebbero qualificabili come norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e dunque rientrerebbero nella competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettere m) ed n), Cost.

5.- In data 17 ottobre 2012, la difesa provinciale ha depositato ulteriore memoria di replica alle argomentazioni svolte dalla difesa dello Stato.

5.1.- La ricorrente contesta che le disposizioni contenute negli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 siano riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, giacché tale inquadramento, a fronte della natura prevalentemente amministrativa delle norme dettate dalle Regioni, finirebbe per svuotare di contenuto l'autonomia legislativa regionale. Più specificamente, poi, il parametro indicato risulterebbe inapplicabile alle autonomie speciali, nei casi in cui da esso derivi la compressione delle prerogative statutarie.

A parere della stessa ricorrente, le disposizioni in esame, e le norme da esse richiamate, costituiscono «un insieme complesso di disposizioni, in larga misura dettagliate», tale da non poter essere in alcun modo riconducibile ai livelli essenziali, come sarebbe confermato dall'art. 5, comma 1, il quale rinvia alle «disposizioni delle Regioni», in tal modo smentendo quell'esigenza di assoluta uniformità ex adverso prospettata.



Del resto, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 natura di principio fondamentale della materia "energia", senza mai ricondurlo ai livelli essenziali delle prestazioni.

Quanto poi alla presunta neutralità del procedimento autorizzatorio, tale da escluderne l'attinenza con la materia sostanziale, e dunque anche con il profilo della tutela del paesaggio, la ricorrente si limita ad osservare che ogni materia comprende, necessariamente, non solo le norme sostanziali ma anche le relative norme procedurali, e che pertanto il procedimento non può essere considerato materia autonoma (sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 401 del 2007 e n. 465 del 1991).

5.2.- Con riferimento alle linee guida, la difesa provinciale ribadisce che, in sede di Conferenza unificata, la Provincia autonoma di Trento aveva chiesto di inserire la clausola di salvaguardia ed alcuni emendamenti, in quanto si opponeva all'applicazione delle linee guida nel proprio territorio, sicché non si sarebbe verificata alcuna acquiescenza, e difatti la relativa eccezione, già proposta in sede di conflitto, è stata respinta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 275 del 2011.

Nel merito, la pronuncia citata, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa statale, avrebbe individuato nelle sole esigenze generali di produzione minima di energia da fonti rinnovabili, connesse alla tutela dell'ambiente, i limiti entro i quali le linee guida vincolano anche le Province autonome.

Da questa lettura della sentenza n. 275 del 2011 discenderebbe, come conseguenza necessitata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011, che genericamente fa rinvio alle «modalità procedurali» e alle «condizioni» previste dal d.m. 10 settembre 2010.

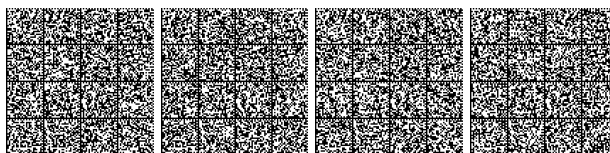
5.3.- Con riguardo alla impugnazione dell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, la difesa provinciale rinvia alle argomentazioni esposte nella propria precedente memoria, in assenza di nuove deduzioni da parte dell'Avvocatura generale dello Stato rispetto a quanto già prospettato nell'atto di intervento.

6.- Nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 la difesa provinciale, oltre a ribadire le conclusioni già rassegnate nel ricorso e nelle memorie, ha riferito dell'intervenuta approvazione della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 20 (Legge provinciale sull'energia e attuazione dell'articolo 13 della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione della direttiva 2001/77/CE e della direttiva 2003/30/CE), della quale non era stata fatta menzione nell'ultima memoria depositata.

### *Considerato in diritto*

1.- La Provincia autonoma di Trento ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 1, 6, commi 9 e 11, nonché degli artt. 5 e 6 nel loro complesso, e dell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), per violazione: *a)* dell'art. 4, n. 3), dell'art. 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), dell'art. 9, numeri 9) e 10), dell'art. 16, degli artt. 80, comma 1, e 81, comma 2, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); *b)* del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); *c)* del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare); *d)* del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche); *e)* del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia); *f)* del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); *g)* dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); *h)* nonché - limitatamente agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 - dell'art. 117, terzo e quinto comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione).

2.- La ricorrente contesta l'applicabilità, nel proprio territorio, degli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplinano le procedure autorizzative per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ritenendo che le materie incise da tali disposizioni appartengano alla compe-



tenza primaria statutaria. Sono evocati, in particolare, gli artt. 4 e 8, n. 5) e 6) dello statuto speciale di autonomia, che attribuiscono alle Province autonome la potestà legislativa primaria nelle materie dell'urbanistica e piani regolatori e della tutela del paesaggio.

In via subordinata, previo riconoscimento che l'ambito materiale inciso dalla normativa in esame sia quello della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», la ricorrente ritiene gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 lesivi dell'art. 117, terzo e quinto comma, Cost., in quanto norme di dettaglio, che a loro volta richiamano norme sub-primarie.

L'impugnativa riguarda, dunque, anche le disposizioni richiamate dagli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011. In particolare, la ricorrente contesta l'applicabilità nei suoi confronti del decreto 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico - di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali - recante «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili».

Oggetto di ricorso è, inoltre, l'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, asseritamente lesivo della competenza primaria statutaria della Provincia autonoma in materia di formazione professionale.

3.- Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa dello Stato.

3.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato sarebbe inammissibile, per carenza di interesse, l'impugnazione dell'art. 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, atteso che entrambe le disposizioni attribuiscono alla ricorrente la facoltà di introdurre deroghe alla disciplina configurata nel medesimo art. 6.

L'eccezione è priva di fondamento perché, come risulta chiaramente dal ricorso, la Provincia autonoma contesta l'applicabilità nel proprio territorio dell'intera disciplina statale autorizzatoria, all'interno della quale le disposizioni impugnate consentono, alle Regioni e alle Province autonome, di «estendere» la procedura abilitativa semplificata, ovvero il regime di comunicazione, oltre le soglie fissate dalle norme statali.

Pertanto, oggetto di censura non è il carattere facoltizzante delle norme in esame ma la loro applicabilità anche alle Province autonome.

3.2.- La difesa dello Stato ha inoltre eccepito l'inammissibilità della impugnazione degli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui richiamano le disposizioni contenute nelle linee guida, approvate con il d.m. 10 settembre 2010, che la ricorrente ritiene non possano vincolarla.

Secondo una prima formulazione dell'eccezione, contenuta nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, la Provincia autonoma non avrebbe potuto contestare l'applicazione delle linee guida in ragione della sua partecipazione alla Conferenza unificata, che ha espresso parere favorevole all'approvazione delle stesse linee guida.

Analoga eccezione è stata formulata dalla difesa statale nel conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Trento, avente ad oggetto alcuni punti delle citate linee guida, deciso da questa Corte con la sentenza n. 275 del 2011, sopravvenuta agli atti introduttivi dell'odierno giudizio.

Nella richiamata pronuncia l'eccezione è stata ritenuta infondata, a prescindere da ogni altra valutazione, in ragione del documentato dissenso espresso dalla Provincia autonoma di Trento, in sede di Conferenza unificata, sulla formulazione del testo normativo successivamente approvato, sicché la Corte ha ritenuto che non si era verificata acquiescenza da parte della ricorrente.

Le suddette considerazioni valgono, all'evidenza, anche nel presente giudizio, dovendosi peraltro rilevare che la difesa statale, nella memoria depositata in data successiva alla pubblicazione della sentenza n. 275 del 2011, ha riformulato l'eccezione, assumendo che l'impugnazione relativa all'applicabilità delle linee guida risulterebbe inammissibile perché «contraria all'oggetto del precedente conflitto di attribuzioni e al contenuto della suddetta sentenza».

Posta in questi termini, l'eccezione perde il carattere preliminare ed introduce il tema della portata della sentenza n. 275 del 2011 nella definizione del rapporto tra le autonomie speciali e la disciplina contenuta nelle linee guida, che attiene ai profili sostanziali del presente scrutinio.

4.- Nel merito, le questioni aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, sollevate in riferimento all'art. 117, terzo e quinto comma, Cost., non sono fondate.

4.1.- Le disposizioni impugnate sono state emanate in attuazione della direttiva 2009/28/CE (Direttiva 23 aprile 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in materia di promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, che ha sostituito la direttiva 2001/77/CE (Direttiva 27 settembre 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), a sua volta attuata con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).



In particolare, le disposizioni oggetto del presente giudizio disciplinano le procedure autorizzatorie per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, e norme in materia di autorizzazione oggettive, trasparenti, proporzionate, non discriminatorie e che tengano conto della specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili.

Va ricordato che la normativa comunitaria promuove, da oltre un decennio, il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione.

L'impegno comunitario non è soltanto programmatico: la vigente direttiva 2009/28/CE individua la quota di energia da fonti rinnovabili che ciascuno Stato membro deve utilizzare sul totale del proprio consumo energetico fino al 2020 (art. 5).

Il percorso tracciato, a partire dalla direttiva 2001/77/CE (art. 6), ha avuto come prioritario obiettivo la creazione di un mercato interno dell'energia da fonti rinnovabili, e in questa direzione la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di dettare regole certe, trasparenti e non discriminatorie, in grado di orientare le scelte degli operatori economici, favorendo gli investimenti nel settore.

In una diversa, non meno importante, direzione, la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori degli impianti di minore capacità generatrice, destinati di regola all'autoconsumo.

4.2.- Nel contesto nazionale, le disposizioni contenute negli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 integrano, con alcune varianti, la disciplina autorizzatoria già introdotta con l'art. 12 del citato d.lgs. n. 387 del 2003 e con le linee guida, approvate con il d.m. 10 settembre 2010.

Si tratta, all'evidenza, di normativa riconducibile alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in coerenza con la giurisprudenza ormai cospicua di questa Corte in tema di energie rinnovabili (*ex plurimis*, sentenze n. 224 e n. 99 del 2012, n. 192 del 2011, n. 194, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), fondata sul criterio funzionale, della individuazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina.

Nella predetta materia, come pure precisato (*ex plurimis*, sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005), alla Provincia autonoma si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 Cost. per le Regioni a statuto ordinario.

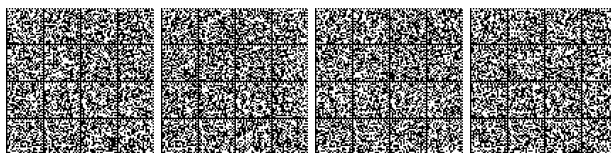
Rimangono di conseguenza escluse le competenze statutarie primarie evocate dalla ricorrente - in assunto violato dalla normativa statale in esame - nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia.

Con riferimento in particolare alla tutela del paesaggio, questa Corte, nella sentenza n. 275 del 2011, sopravvenuta all'introduzione dell'odierno giudizio, ha definito il rapporto tra le prerogative statutarie delle Province autonome di Trento e di Bolzano e la disciplina contenuta nelle linee guida, prevista dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, riconoscendo che le Province non sono vincolate alla predetta disciplina relativamente ai criteri e alle modalità di individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti di produzione da fonti rinnovabili.

Il conflitto promosso dalla Provincia autonoma di Trento, che aveva ad oggetto alcuni punti delle linee guida, sulle quali la stessa Provincia aveva espresso dissenso in sede di Conferenza unificata, è stato accolto parzialmente, con l'annullamento delle disposizioni impugnate non rispettose dell'indicato profilo di autonomia speciale, viceversa garantito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003.

A fronte dell'evocazione di numerosi titoli di competenza statutaria da parte della Provincia autonoma ricorrente, questa Corte ha prima rilevato che «il legislatore statale ha avuto cura altresì di inserire nella norma-base la cosiddetta "clausola di salvezza" delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome», per poi precisare che «tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle Province la "tutela del paesaggio"».

Nella più recente sentenza n. 224 del 2012, che ha scrutinato una norma della Regione autonoma Sardegna in assunto espressiva della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio, questa Corte ha avuto modo di ritornare sulla delimitazione delle sfere di competenza, affermando che le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all'interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia. La norma della Regione Sardegna è stata infatti dichiarata illegittima perché impediva l'installazione di impianti eolici nella quasi totalità del territorio regionale, rovesciando il rapporto regola-



eccezione tra aree idonee e aree non idonee, in evidente contrasto con il principio, di diretta derivazione comunitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Va evidenziato, peraltro e conclusivamente, che la tutela del paesaggio, la quale si esprime attraverso la individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti, attiene ad una fase che logicamente precede quella autorizzatoria, essendo all'evidenza finalizzata ad offrire agli operatori un quadro di riferimento ed orientamento per la localizzazione dei progetti.

Ne consegue che l'esercizio, da parte delle Regioni speciali e delle Province autonome, della competenza primaria statutaria in materia di tutela del paesaggio non è messo in discussione in alcun modo dalla previsione di procedure autorizzatorie tendenzialmente uniformi sul territorio nazionale.

4.3.- Una volta ricondotte le previsioni di cui agli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 alla materia "energia", si deve ulteriormente osservare che la disciplina autorizzatoria ivi dettata presenta il carattere di normazione di principio e non di dettaglio.

La complessità delle procedure configurate dal legislatore statale costituisce un dato formale non decisivo ai fini della qualificazione delle norme in esame, se si considera che tali procedure e la loro applicazione sull'intero territorio nazionale rivestono un ruolo centrale ai fini della concreta attuazione della nuova politica energetica.

Come sopra evidenziato, le direttive dell'Unione europea richiedono agli Stati membri di introdurre regole procedurali in grado di garantire, da un lato, la creazione di un mercato dell'energia elettrica da inserire in rete, e, dall'altro, l'utilizzo delle fonti alternative per l'autoconsumo. La tendenziale uniformità delle regole in entrambi gli ambiti di applicazione rappresenta una precondizione per il raggiungimento dell'obiettivo finale, quello della diffusione su larga scala del ricorso alle energie rinnovabili, ed è dunque interna alla materia in oggetto.

Non sembrano pertanto conferenti i richiami alla competenza statale esclusiva sulla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tanto più che la normativa in esame consente alle Regioni di intervenire sulle procedure autorizzatorie cosiddette semplificate, di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, per estendere la soglia di applicazione della procedura abilitativa semplificata agli impianti di potenza nominale fino a 1 MW elettrico (comma 9), e il regime della comunicazione relativa alle attività di edilizia libera per gli impianti di potenza nominale fino a 50 kW (comma 11).

5.- Le considerazioni che precedono rendono evidente la non fondatezza delle censure prospettate in riferimento agli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui menzionano le Province autonome, rendendo ad esse applicabile l'intera disciplina contenuta nei citati articoli.

In questa prospettiva, il regime dell'autorizzazione unica, configurato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ulteriormente definito nelle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, e modificato dall'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, ha valenza estesa all'intero territorio nazionale, senza eccezioni, in quanto funzionale alla creazione di un sistema di regole certe, trasparenti ed uniformi di ingresso degli operatori economici nel settore di riferimento.

L'esigenza di unitarietà e «non frazionabilità» della funzione regolatoria, ai fini della diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, è espressamente richiamata, con riferimento alle procedure amministrative, dal Piano nazionale per le energie rinnovabili del 2010, predisposto dal Ministero dello sviluppo in attuazione dell'art. 4 della direttiva 2009/28/CE.

All'interno di questo sistema deve essere collocato il richiamo alle linee guida, oltre che all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, contenuto nell'art. 5 impugnato, a proposito del procedimento di autorizzazione unica.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, rubricato «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative», ha previsto, al comma 10, l'approvazione, in Conferenza unificata, delle linee guida «per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3», vale a dire del procedimento di autorizzazione unica, che ha visto la sua prima configurazione appunto nel comma 3 del citato art. 12.

Ulteriore compito affidato dalla norma primaria alla sede concertata è stato quello di definire i criteri per l'inserimento degli impianti nel paesaggio, e qui, secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 308 e n. 275 del 2011), hanno trovato bilanciamento i valori, potenzialmente confliggenti, della produzione di energia con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, con modalità rispettose delle diverse competenze in rilievo.

Come già detto, l'inapplicabilità delle linee guida alla Provincia autonoma di Trento è stata riconosciuta in riferimento proprio ed esclusivamente a quest'ultimo profilo della disciplina; quanto, invece, ai profili procedurali dell'autorizzazione unica, la normativa introdotta dalle linee guida costituisce la necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, raggiunta secondo il meccanismo dell'intesa con le Regioni e le Province autonome, e dunque vincolante su tutto il territorio nazionale.

5.1.- Discorso in parte analogo deve essere svolto con riguardo al comma 3 dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011.



La disposizione impugnata demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa con la Conferenza unificata, l'individuazione, per ciascuna tipologia di impianto e di fonte, degli interventi di modifica sostanziale degli impianti, da assoggettare ad autorizzazione unica, dettando nel contempo una disciplina transitoria.

La ricorrente assume l'inapplicabilità, nei suoi confronti, della normativa futura sulla base del medesimo ragionamento per cui ritiene inapplicabile l'intero d.m. 10 settembre 2010, recante le linee guida, e dunque a prescindere dal contenuto delle disposizioni.

Si deve anche qui ribadire che il significato della clausola di salvaguardia, contenuta nell'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, omologo dell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003, non può essere invocato se non in presenza di disposizioni che incidano direttamente su ambiti di competenza primaria statutaria della Provincia autonoma, ciò che, peraltro, non è possibile prefigurare fino a quando tale decreto non sarà approvato.

Quanto alla disciplina transitoria, sembra agevole rilevare che essa provvede a completare la disciplina autorizzatoria nella direzione della semplificazione, e dunque concorre a dare attuazione, con il carattere della temporaneità, alla direttiva 2009/28/CE, tenendo fermo il necessario ricorso all'autorizzazione unica per i casi di modifiche qualificate come sostanziali ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

6.- Le considerazioni svolte con riguardo alla non fondatezza delle censure prospettate nei confronti dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011 si impongono anche in riferimento alla disciplina delle cosiddette procedure semplificate, introdotte dall'art. 6 del medesimo decreto legislativo.

Quest'ultima previsione risulta, se possibile, ancora più strettamente connessa alla direttiva 2009/28/CE, posto che muove nella direzione di una «liberalizzazione» del regime autorizzatorio, espressione del favor verso la diffusione delle energie alternative.

La norma impugnata configura, ai commi da 2 a 8, il regime della procedura abilitativa semplificata (PAS), da applicarsi in luogo della denuncia di inizio di attività (DIA) agli impianti indicati nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, e al comma 9 prevede che le Regioni e le Province autonome possano estendere tale procedura semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico.

Le Regioni e le Province autonome possono inoltre stabilire i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, gli stessi impianti debbono invece ritenersi assoggettati all'autorizzazione unica, di cui all'art. 5.

Ancora, al comma 11, il legislatore ha stabilito che la procedura di comunicazione relativa alle attività in edilizia libera, anch'essa prevista nei paragrafi 11 e 12 delle linee guida, per gli impianti di minore capacità, possa essere estesa dalle Regioni e dalle Province autonome agli impianti con potenza nominale fino a 50 kW, nonché agli impianti fotovoltaici di qualsiasi potenza da installare sugli edifici, fatta sempre salva la disciplina in materia di valutazione di impatto ambientale e di tutela delle risorse idriche.

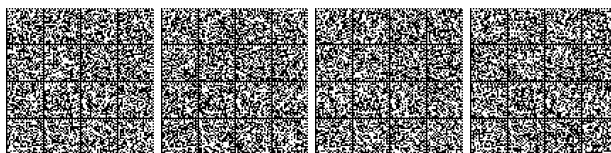
6.1.- La normativa in esame è espressione della competenza statale in materia di energia, poiché detta il regime abilitativo per gli impianti non assoggettati all'autorizzazione unica, regime da applicarsi in tutto il territorio nazionale.

Il richiamo ai paragrafi 11 e 12 delle linee guida, peraltro legittimo alla luce di quanto sopra detto, assume qui chiaro valore ricognitivo, giacché consente di individuare le specifiche tipologie di impianti e di fonti da assoggettare alle procedure semplificate, senza arrivare ad affermare che l'art. 6 ha «ratificato le disposizioni delle linee guida» (sentenza n. 192 del 2011).

Di recente questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale che limitava, sul piano soggettivo, il ricorso alla procedura semplificata prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, affermando che «il legislatore statale [...] attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza concorrente in materia di energia» (sentenza n. 99 del 2012).

La citata pronuncia dà atto della giurisprudenza in tal senso formatasi in riferimento al d.lgs. n. 387 del 2003 (*ex plurimis*, sentenze n. 310, 308 e 107 del 2011; nn. 194, 168, 124, 120 e 119 del 2010; n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006), ed alle linee guida, approvate con d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 308 del 2011 e n. 344 del 2010), e quindi rileva che il medesimo principio giurisprudenziale va riaffermato con riferimento al d.lgs. n. 28 del 2011 ed alle procedure autorizzatorie ivi previste.

7.- Del pari non fondata è la questione avente ad oggetto l'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 8, n. 29), dello statuto speciale di autonomia ed alle norme di attuazione contenute negli artt. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987.



7.1.- La normativa impugnata disciplina la formazione professionale degli installatori, in attuazione dell'art. 14 della direttiva 2009/28/CE.

La disposizione dell'Unione europea stabilisce che gli Stati membri debbano assicurare che «entro il 31 dicembre 2012 sistemi di certificazione o sistemi equivalenti di qualificazione siano messi a disposizione degli installatori su piccola scala di caldaie o di stufe a biomassa, di sistemi solari fotovoltaici o termici, di sistemi geotermici poco profondi e di pompe di calore», prevedendo altresì che tali sistemi siano basati sui criteri enunciati nell'allegato IV alla direttiva, e che «ciascuno Stato membro riconosca[a] le certificazioni rilasciate dagli altri Stati membri conformemente ai predetti criteri».

La direttiva esige che sia predisposto un sistema di qualificazione professionale per gli installatori degli impianti sopra indicati, e che tale qualificazione risponda agli standard fissati nella stessa direttiva, all'allegato IV, ai fini del riconoscimento in ambito comunitario.

Il legislatore nazionale, nell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011, ha previsto i requisiti tecnico professionali al cui possesso è subordinato il conseguimento della qualifica per l'attività di installazione e manutenzione straordinaria degli impianti indicati dalla direttiva, richiamando l'art. 4 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37 (Regolamento concernente l'attuazione dell'articolo 11-*quaterdecies*, comma 13, lettera a), della legge n. 248 del 2 dicembre 2005, recante riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici).

Al comma 2 del medesimo art. 15 è previsto che, a decorrere dal 1° agosto 2013, i requisiti indicati dall'art. 4, comma 1, lettera c), del regolamento sopra citato si intendono rispettati a condizione che: a) il titolo di formazione sia rilasciato nel rispetto delle modalità di cui ai successivi commi 3 e 4, e dei criteri di cui all'allegato 4 (che richiama a sua volta l'allegato IV alla direttiva 2009/28/CE), e attesti la qualificazione degli installatori, b) il previo periodo di formazione sia effettuato secondo le modalità individuate nell'allegato 4.

Il comma 3 dell'art. 15, impugnato dalla ricorrente, stabilisce che entro il 31 dicembre 2012 le Regioni e le Province autonome attivino programmi di formazione degli installatori, nel rispetto dell'allegato 4, ovvero procedano al riconoscimento di fornitori di formazione.

Il comma 4 dell'art. 15, impugnato limitatamente al primo periodo, prevede a sua volta che, in caso di mancata attivazione delle Regioni e delle Province autonome nel termine sopra indicato, l'ENEA mette a disposizione programmi di formazione per il rilascio dell'attestato di formazione.

7.2.- Secondo la ricorrente le previsioni contenute nell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, sarebbero lesive della competenza primaria statutaria in materia di formazione professionale, in quanto, in contrasto con la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 45 del d.lgs. n. 28 del 2011, il legislatore statale avrebbe previsto a carico della Provincia autonoma l'obbligo di attivare un programma di formazione professionale o, in alternativa, di riconoscere fornitori di formazione, configurando infine un potere sostitutivo, per il caso di inattività della stessa Provincia, al di fuori dello schema delineato dall'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987.

Le censure non possono essere accolte.

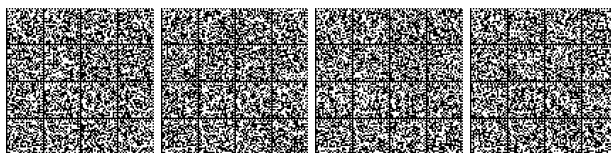
In primo luogo, va riaffermata la competenza statale a definire il profilo professionale degli installatori di impianti e il relativo titolo abilitante (*ex plurimis*, sentenze n. 328 e n. 138 del 2009, n. 57 del 2007, n. 424 del 2006), atteso il carattere necessariamente unitario di tale definizione, tanto più evidente nei casi, come l'odierno, in cui gli standard professionali sono indicati dalla normativa comunitaria.

La fissazione del termine del 31 dicembre 2012 per l'attivazione dei programmi di formazione è anch'essa di matrice comunitaria, discendendo direttamente dal richiamato art. 14 della direttiva 2009/28/CE, ed è strumentale all'obiettivo della maggiore diffusione dei piccoli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La disposizione statale si limita a riproporre il medesimo termine, e dunque non presenta in sé contenuto lesivo dell'autonomia provinciale.

In particolare, l'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011 risulta rispettoso delle competenze provinciali in materia di formazione professionale, in quanto il legislatore statale ha previsto, in relazione al profilo in oggetto, individuato dalla stessa normativa statale, che siano le Regioni e le Province autonome ad attivare i programmi di formazione.

Quanto all'art. 15, comma 4, del medesimo decreto, la norma ivi contenuta non dà vita ad un intervento sostitutivo, poiché non pretende di sostituire la propria disciplina a quella delle Regioni e delle Province autonome, ma si limita a prevedere che, in caso di inattività da parte di queste ultime, l'ENEA «mett[a] a disposizione programmi di formazione per il rilascio dell'attestato di formazione», al solo scopo di ovviare all'inattività regionale o provinciale. Ciò non impedisce alle stesse Regioni ed alle Province autonome di attivare, anche successivamente alla scadenza del termine, il programma di formazione di cui al comma 3 del censurato art. 15.

Per le ragioni anzidette non si ravvisa nemmeno sul punto la lamentata lesione dell'autonomia provinciale.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), promosse dalla Provincia autonoma di Trento, per violazione degli articoli 4, n. 3), 8, numeri 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29), 9, numeri 9) e 10), 16, 80, comma 1, e 81, comma 2, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle norme di attuazione dello statuto speciale di cui al d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), al d.P.R. 1° novembre 1973, n. 690 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare), al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), al d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) e all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); nonché dell'art. 117, terzo e quinto comma, della Costituzione;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 3 e 4, primo periodo, del d.lgs. n. 28 del 2011, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, per violazione degli artt. 8, n. 29), del d.P.R. n. 670 del 1972, 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e 8 del d.P.R. n. 526 del 1987, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*Gaetano SILVESTRI, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120275

N. 276

*Ordinanza 3 - 6 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali - Elezioni - Cariche elettive comunali e provinciali - Incompatibilità o decadenza - Pendenza di una lite civile o amministrativa - Esclusione dell'incompatibilità per le cause in materia tributaria e non anche per quelle di opposizione a sanzioni amministrative ex lege 681/1989 - Asserita violazione del diritto all'elettorato passivo e alla tutela giurisdizionale dell'eletto - Insussistenza - Manifesta infondatezza della questione.**

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 63, comma 1, n. 4.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 51.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Alfonso QUARANTA;

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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 63, comma 1, numero 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dalla Corte d'appello di Trieste, nel procedimento vertente tra P. P. e B. E. ed altri, con ordinanza del 1° febbraio 2012, iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

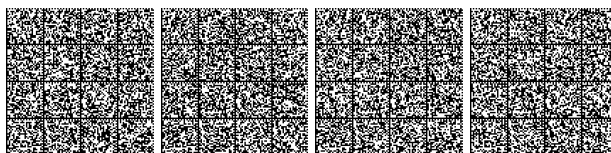
udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio - promosso da un cittadino elettore nei confronti del Sindaco di Azzano Decimo, per accertarne l'incompatibilità sopravvenuta a mantenere tale carica e per dichiararne la decadenza, in ragione della opposizione, da lui proposta davanti al Giudice di pace di Pordenone, alla sanzione amministrativa irrogatagli dalla Polizia municipale dello stesso Comune per violazione del codice della strada - la Corte d'appello di Trieste, con ordinanza emessa il 1° febbraio 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 63, comma 1, numero 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per contrasto con gli articoli 3, 51 e 24 della Costituzione, «nella parte in cui esso non esclude [*recte*: “nella parte in cui esso esclude”] le cause di opposizione *ex lege* 681/1989 dal novero di quelle che non determinano la decadenza ovvero l'incompatibilità al pari di quelle tributarie»;

che - descrive analiticamente le vicende processuali che hanno condotto, da un lato, il Tribunale ordinario di Pordenone ad accogliere il ricorso in primo grado e, dall'altro lato, alla riassunzione del giudizio di appello a seguito della cassazione, da parte della Suprema Corte, della sentenza con cui la medesima Corte d'appello aveva dichiarato l'estinzione del giudizio elettorale per mancata integrazione del contraddittorio con altri soggetti - la rimettente osserva che la legislazione in materia di incompatibilità degli amministratori locali, nell'ipotesi di lite pendente, ha progressivamente circoscritto l'ambito di applicazione dell'istituto attenuandone i suoi effetti limitativi in relazione al diritto di elettorato passivo, escludendo dal suo ambito diverse fattispecie (quali la lite per fatto connesso con l'esercizio del mandato; la lite in materia tributaria; la lite promossa nell'esercizio dell'azione popolare; la semplice costituzione di parte civile nel processo penale; la lite promossa in esito a sentenza di condanna, o ad essa conseguente, in mancanza di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato);

che - ritenuto peraltro che (come anche affermato dal Tribunale ordinario di Pordenone nella impugnata decisione di primo grado) la fattispecie dedotta in giudizio non rientra in alcuna delle predette cause di esclusione e che (come chiarito dalla stessa Corte di cassazione nella sentenza 24 febbraio 2006, n. 4252) il giudizio di opposizione avverso ordinanza-ingiunzione costituisce “lite pendente”, incompatibile con l'assunzione della carica di amministratore comunale o provinciale, ai sensi della norma censurata, atteso che tale procedimento va annoverato tra quelli civili di cognizione ordinaria - la rimettente deduce (in termini di rilevanza della questione) che il ricorso in appello (basato sulla tesi, non condivisibile, secondo la quale la norma censurata andrebbe interpretata estensivamente nel senso che anche una lite in materia di applicazione di sanzioni amministrative non determinerebbe la sopravvenuta incompatibilità essendo perfettamente ragguagliabile alla lite in materia tributaria) potrebbe essere accolto solo ove venisse dichiarata l'incostituzionalità della norma medesima;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, la rimettente osserva che (diversamente da quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 160 del 1997, relativamente alla legittimità della mancata inclusione delle cause di lavoro) l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione è omologa alla lite tributaria, in quanto in entrambi i casi si è alla presenza di un titolo, a fondamento di una pretesa patrimoniale, dell'Ente pubblico, a fronte del quale il cittadino non può che proporre l'annullamento o la riforma ed in relazione al quale, per converso, l'Ente non potrebbe assumere un atteggiamento processuale “affievolito” né provvedere a “rinunce”, trattandosi di somme derivanti da un'obbligazione di diritto pubblico;



che, dunque, il Collegio *a quo* rileva che - essendo pacifico che la disposizione censurata è norma di natura eccezionale, in quanto pone una limitazione al diritto di elettorato passivo sancito proprio dal predetto art. 51 Cost., e non potendo porsi in dubbio che le ragioni ostative all'assunzione di cariche elettive debbono essere il risultato di principi coerenti e di obbiettive necessità, consistenti nell'impedire l'insorgere di un conflitto di interessi (potenziale o attuale) tra l'eletto e l'ufficio che ricopre - se il legislatore ha ritenuto di non impedire l'accesso alle cariche elettive di chi sia parte in un contenzioso tributario, appare in contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione applicare un diverso trattamento alla fattispecie regolata dalla legge n. 689 del 1981;

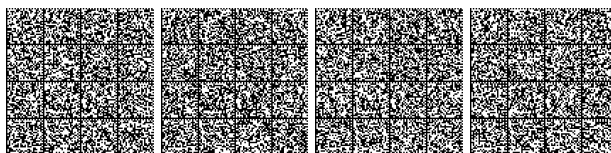
che, infine, secondo la rimettente, «escludere che la proposizione di un ricorso per opposizione *ex lege* 689/81 impedisca la decadenza o l'incompatibilità dalla carica elettiva, diversamente da quanto accade invece nell'ipotesi di lite tributaria, appare altrettanto irragionevolmente lesivo del principio del pieno diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), tenuto conto che la permanenza alla carica elettiva non è un "diritto", ma un munus, di tal che l'eletto non può automaticamente e liberamente operare un "bilanciamento" tra la permanenza alla carica pubblica e il diritto di opporsi all'ordinanza ingiunzione, dovendo tener conto della responsabilità che egli assume nei confronti dell'elettorato in caso di dimissioni (dimissioni la cui ineludibilità, normativamente imposta, finisce con il determinare un irragionevole vulnus al principio di rappresentatività democratica)»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione;

che - premesso che spetta al legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, attuare l'art. 51 Cost., stabilendo il regime delle cause di ineleggibilità e incompatibilità - la difesa erariale (anche in una successiva memoria) osserva che l'obbligazione tributaria ha natura e fondamento completamente diversi rispetto all'obbligazione derivante dall'ordinanza-ingiunzione, da ciò derivando la incomparabilità delle situazioni messe a confronto e quindi, da un lato, la non praticabilità dello scrutinio di uguaglianza tra fattispecie diverse; e, dall'altro lato, l'esclusione delle denunciate violazioni: sia dell'art. 51 Cost., giacché nel giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione (che è un giudizio ordinario di cognizione) sembra che la possibilità di un conflitto di interessi tra l'eletto e l'ufficio che esso ricopre non possa essere ragionevolmente escluso; sia dell'art. 24 Cost. in quanto non sembra che possa ritenersi sussistente alcuna violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, così come prospettata dal giudice remittente.

Considerato che il censurato articolo 63, comma 1, numero 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sotto la rubrica "Incompatibilità", dispone quanto segue: «Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale: [...] 4) colui che ha lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile od amministrativo, rispettivamente, con il comune o la provincia. La pendenza di una lite in materia tributaria ovvero di una lite promossa ai sensi dell'articolo 9 del presente decreto non determina incompatibilità. Qualora il contribuente venga eletto amministratore comunale, competente a decidere sul suo ricorso è la commissione del comune capoluogo di circondario sede di tribunale ovvero sezione staccata di tribunale. Qualora il ricorso sia proposto contro tale comune, competente a decidere è la commissione del comune capoluogo di provincia. Qualora il ricorso sia proposto contro quest'ultimo comune, competente a decidere è, in ogni caso, la commissione del comune capoluogo di Regione. Qualora il ricorso sia proposto contro quest'ultimo comune, competente a decidere è la commissione del capoluogo di provincia territorialmente più vicino. La lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato. La costituzione di parte civile nel processo penale non costituisce causa di incompatibilità. La presente disposizione si applica anche ai procedimenti in corso»;

che la Corte d'appello di Trieste censura tale norma, «nella parte in cui [...] non esclude [*recte*: "nella parte in cui esso esclude"] le cause di opposizione *ex lege* 681/1989 dal novero di quelle che non determinano la decadenza ovvero l'incompatibilità al pari di quelle tributarie», per denunciato contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione, poiché, se il legislatore ha ritenuto di non impedire l'accesso alle cariche elettive di chi sia parte in un contenzioso tributario, appare in contrasto con tali parametri applicare un diverso trattamento alla fattispecie regolata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), tenuto conto della equivalenza del giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione alla lite tributaria; nonché con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, in quanto «escludere che la proposizione di un ricorso per opposizione *ex lege* 689/81 impedisca la decadenza o l'incompatibilità dalla carica elettiva, diversamente da quanto accade invece nell'ipotesi di lite tributaria, appare altrettanto irragionevolmente lesivo del principio del pieno diritto alla tutela giurisdizionale, tenuto conto che la permanenza alla carica elettiva non è un "diritto", ma un munus, di tal che l'eletto non può automaticamente e liberamente operare un "bilanciamento" tra la permanenza alla carica pubblica e il diritto di opporsi all'ordinanza ingiunzione, dovendo tener conto della responsabilità che egli assume nei confronti dell'elettorato in caso di dimissioni (dimissioni la cui ineludibilità, normativamente imposta, finisce con il determinare un irragionevole vulnus al principio di rappresentatività democratica)»;



che, in particolare - sul rilievo che la legislazione in materia di incompatibilità degli amministratori locali, nell'ipotesi di lite pendente, ha progressivamente circoscritto il campo di applicazione dell'istituto attenuandone i suoi effetti limitativi in relazione al diritto di elettorato passivo, escludendo dal suo ambito diverse fattispecie (quali la lite per fatto connesso con l'esercizio del mandato; la lite in materia tributaria; la lite promossa nell'esercizio dell'azione popolare; la semplice costituzione di parte civile nel processo penale; la lite promossa in esito a sentenza di condanna, o ad essa conseguente, in mancanza di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato) - la denuncia di incostituzionalità della norma impugnata viene fondata sull'assunto che l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione sia perfettamente omologa alla lite tributaria e che la conseguente lesione del principio di uguaglianza (per la differente previsione della operatività della causa di incompatibilità per lite pendente) determini pertanto anche la violazione del diritto all'elettorato passivo e alla tutela giurisdizionale dell'eletto;

che va premesso, in termini generali, che costituisce orientamento costante l'affermazione secondo cui, se l'art. 51 Cost. assicura in via generale il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini, è proprio tale precetto costituzionale a svolgere il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità e dell'uguaglianza (ex artt. 2 e 3 della Costituzione); e che, pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale, che presuppone un bilanciamento che deve operare tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere e permanere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono (sentenze n. 25 del 2008 e n. 288 del 2007);

che, dunque, spetta al legislatore, nel ragionevole esercizio della sua discrezionalità, attuare l'art. 51 della Costituzione, stabilendo il regime delle cause di ineleggibilità e incompatibilità (sentenza n. 240 del 2008);

che, d'altronde, la stessa rimettente ricorda che questa Corte - chiamata a scrutinare una questione del tutto analoga (anche se prospettata in maniera diversa) riguardante la contestata mancata inclusione delle cause di lavoro nelle ipotesi di litispendenza che sono fonte di incompatibilità, anche in considerazione della esclusione dal novero delle incompatibilità delle liti tributarie - ha affermato che «l'aver escluso le liti tributarie dalle fattispecie di litispendenza che sono causa di incompatibilità non vizia d'irragionevolezza la disposizione: una cosa sono, invero, le liti tributarie, altra le cause di lavoro» (sentenza n. 160 del 1997);

che, anche rispetto alla odierna questione non è ravvisabile la dedotta omogeneità del giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione rispetto alla lite in materia tributaria, che dunque non può essere assunta quale idoneo *tertium comparationis* onde operare il riscontro della asserita violazione del principio di uguaglianza;

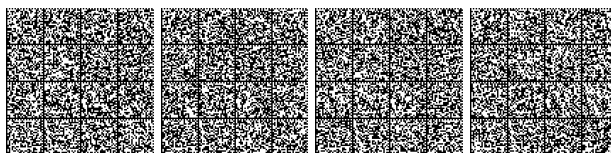
che, infatti, la rimettente trascura che questa Corte ha costantemente affermato, e qui ribadisce, la peculiare natura della giurisdizione tributaria, che «deve ritenersi imprescindibilmente collegata» alla «natura tributaria del rapporto» (sentenze n. 130 e n. 64 del 2008); tant'è che la «materia tributaria», che costituisce elemento essenziale e caratterizzante la giurisprudenza speciale, non può essere «snaturata» (per preciso limite costituzionale), dal legislatore in caso di modifiche normative, se non a costo di violare il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali di cui all'art. 102 Cost. (sentenza n. 39 del 2010);

che, dall'altra parte, come anche sottolineato dalla Corte d'appello, la giurisprudenza di legittimità (Cassazione 24 febbraio 2006, n. 4252) ha annoverato il procedimento di cui alla legge n. 689 del 1981 tra quelli civili a cognizione ordinaria tendente all'accertamento negativo della pretesa sanzionatoria da parte dell'autorità competente e proponibili davanti al giudice di pace ovvero al tribunale (come ora risulta ai sensi dell'art. 6, commi 1-5, del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, recante «Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69»);

che, pertanto, la natura speciale «a materia vincolata» della giurisdizione tributaria implica una ontologica eterogeneità rispetto alla natura di giudizio civile a cognizione ordinaria attribuita alla opposizione *ex lege* n. 689 del 1981, determinando di conseguenza l'incomparabilità delle situazioni poste a raffronto;

che, infine, quanto alla violazione dell'art. 24 Cost. (denunciata sempre in combinato disposto con l'art. 3 Cost.), si osserva che, come detto, è la previsione stessa della causa di incompatibilità per causa pendente che rappresenta il risultato del complessivo bilanciamento (spettante alla discrezionalità del legislatore: sentenza n. 240 del 2008, citata) di valori aventi uguale rilievo costituzionale, specificamente finalizzato alla attuazione dell'art. 51 Cost., onde impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli del Comune o i quali comunque si trovino in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità (sentenza n. 288 del 2007);

che, d'altronde, l'amministratore locale non soggiace alla operatività della causa di incompatibilità, ma ha egli stesso la facoltà di eliminarla, ai sensi dell'art. 69, commi 2-4, del d.lgs. n. 267 del 2000, mediante una scelta personale che, lungi dall'essere normativamente coartata, consente al medesimo interessato - che si trova in un contesto di inconciliabilità tra la permanenza nella carica e la prosecuzione della lite - di essere arbitro di se stesso e di preservare il valore costituzionale che egli ritiene prevalente come cittadino e come eletto a cariche pubbliche;



che, di conseguenza, la questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 63, comma 1, numero 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 51 e 24 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Trieste, con l'ordinanza indicata il epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120276





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 156

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012*  
(della Provincia autonoma di Trento)

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Riduzione delle spese sanitarie per l'acquisto di beni e servizi - Previsione per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'obbligo di adottare entro il 31 dicembre 2012 provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivo di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni - Previsione che la riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre e che è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse - Previsione della sospensione del conferimento e rinnovo degli incarichi ai sensi dell'art. 15-septies del d.lgs. n. 502 del 1992, fino ad avvenuta realizzazione della riduzione stessa - Previsione per le Regioni e le Province autonome dell'obbligo di operare una verifica, sotto il profilo assistenziale e gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche e di promuovere l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 13, lett. c).
- Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, 118, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione, in deroga alla procedura stabilita dall'art. 8-sexies, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, che il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, determina con proprio decreto le tariffe massime che le Regioni e le Province autonome possono corrispondere alle strutture accreditate, sulla base dei dati di costo disponibili e, ove ritenuti congrui, dei tariffari regionali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 15.
- Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, 118, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che le tariffe massime di cui al comma 15, valide dalla data dell'entrata in vigore del decreto del Ministro previsto dal medesimo comma 15, fino alla data del 31 dicembre 2014, costituiscono riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del Servizio Sanitario Nazionale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso**



**della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 16.
- Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, 118, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che gli importi tariffari, fissati dalle singole Regioni, superiori alle tariffe massime di cui al comma 15, restano a carico dei bilanci regionali e che tale disposizione si intende comunque rispettata dalle Regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito ai sensi dell'art. 12 dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nella seduta del 23 marzo 2005, abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del settore sanitario, fatto salvo quanto specificamente previsto per le Regioni che hanno sottoscritto l'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 su un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, per le quali le tariffe massime costituiscono un limite invalicabile - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 17.
- Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, 118, 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che il livello del fabbisogno del servizio nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Previsione che, qualora la proposta di riparto non intervenga entro i termini indicati dalla disposizione, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole Regioni e Province autonome, alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio Sanitario Nazionale, si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ad esclusione della Regione Siciliana, assicurano il concorso di cui sopra mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e che fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dal predetto art. 27, l'importo del concorso alla manovra stessa è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della provincia autonoma, nonché della sfera di competenza provinciale in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 22, secondo, terzo, quarto e quinto periodo.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 e che l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, della potestà legislativa**



**in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Provincia e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione per tutte le Regioni a statuto speciale, in caso di mancato accordo sul concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle modalità di definizione degli obiettivi stessi con riferimento agli obiettivi fissati nell'ultimo accordo ulteriormente migliorati dai contributi a carico delle Autonomie speciali stabiliti dalle manovre precedenti e da altri ulteriori contributi - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 4.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano è determinato dagli artt. 15 e 16, comma terzo - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 24-bis.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale pro-tempore Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale 21 settembre 2012, n. 1971 (doc. 1), e con delibera del Consiglio provinciale 28 settembre 2012, n. 15 (doc. 2), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27777 del 25 settembre 2012 (doc. 3), regata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15HS01Y) 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 di illegittimità costituzionale:

dell'art. 15, comma 13, lett. c), commi da 15 a 17 e comma 22, dal secondo al quinto periodo;

dell'art. 16, commi 3 e 4;

dell'art. 24-bis, nella parte in cui prevede l'applicazione delle predette disposizioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, come convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nella *G.U.* n. 189 del 14 agosto 2012, suppl. ord. n. 173, per violazione:

degli articoli 4, n. 7); 8, n. 1); 9, n. 10), e 16 dello Statuto speciale;

del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 75 e 79;

degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo Statuto speciale;

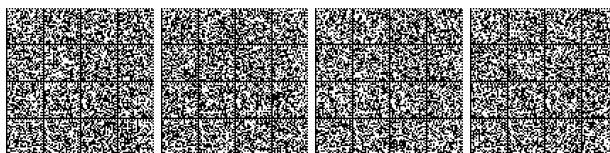
delle relative norme di attuazione, tra le quali il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, il dPR 474/1975, il dPR 197/1980;

degli artt. 117, 118 e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 l. cost. 3/2001;

dell'art. 2, co. 108, l. 191/2009;

dei principi di leale collaborazione, certezza e ragionevolezza, nelle parti, nei modi e per i profili di seguito

illustrati.



## F A T T O

Il d.l. 95/2012, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. spending review 2), contiene norme volte a ridurre la spesa pubblica.

Viene qui in considerazione il Titolo III, Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria, che contiene solo l'art. 15. Viene anche in considerazione il Titolo IV, Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali, che comprende diverse disposizioni, fra le quali qui rileva l'art. 16, Riduzione della spesa degli enti territoriali. Infine, viene in considerazione l'art. 24-*bis*, che detta una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali, precisando, però, che resta fermo «il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3».

Ad avviso della Provincia di Trento, tali norme risultano lesive delle prerogative costituzionali e costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

## D I R I T T O

*1. Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 13, lett. e).*

L'art. 15 detta Disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario e misure di governo della spesa farmaceutica. Tali disposizioni hanno il «fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, l'efficienza nell'uso delle risorse destinate al settore sanitario e l'appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie» (co. 1). I commi da 2 a 11-*bis* riguardano la spesa farmaceutica, e non vengono qui in considerazione.

I commi 12, 13 e 14 contengono misure di razionalizzazione e riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi e ulteriori misure in campo sanitario.

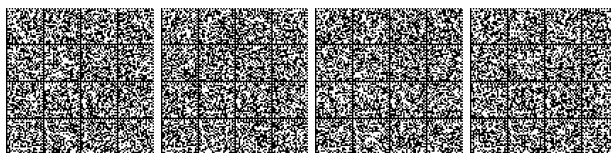
La presente impugnazione riguarda la lett. *c)* del comma 13, la quale dispone quanto segue:

«*c)* sulla base e nel rispetto degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera fissati, entro il 31 ottobre 2012, con regolamento approvato ai sensi dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché tenendo conto della mobilità interregionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottano, nel rispetto della riorganizzazione di servizi distrettuali e delle cure primarie finalizzate all'assistenza 24 ore su 24 sul territorio adeguandoli agli standard europei, entro il 31 dicembre 2012, provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni. La riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre ed è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse. Nelle singole regioni e province autonome, fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse, è sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi ai sensi dell'art. 15-*septies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni. Nell'ambito del processo di riduzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano operano una verifica, sotto il profilo assistenziale e gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche, anche se funzionalmente e amministrativamente facenti parte di presidi ospedalieri articolati in più sedi, e promuovono l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare».

In sintesi, il comma 13, lett. *c)*,

affida ad un regolamento statale la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, concepiti — come sembra — come standard inderogabili sia nel minimo che nel massimo;

prescrive alle Regioni e alle Province autonome di ridurre lo standard dei posti-letto ospedalieri, applicando i criteri dettagliati fissati dalla stessa disposizione (il primo, il secondo ed il terzo periodo della lett. *e)* contengono regole puntuali, comprensive di percentuali, e non certo principi fondamentali);



stabilisce anche che, «fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse, è sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi» a tempo determinato, direttamente disciplinando l'attività organizzativa e amministrativa in campo assistenziale sanitario.

Tali previsioni e prescrizioni, in quanto applicate alla ricorrente Provincia, ne ledono le competenze costituzionali e statutarie, e sono costituzionalmente illegittime.

Lo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige attribuisce alle Province autonome potestà legislativa concorrente in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, e la corrispondente potestà amministrativa (art. 9, n. 10), e art. 16) St.).

La competenza della Provincia di Trento in materia di sanità si è ampliata a seguito della riforma del Titolo V, in quanto ad essa si estende la competenza di cui all'art. 117, co. 3, Cost., che, secondo codesta Corte, è «assai più ampia» di quella prevista dallo Statuto (sentt. 240/2007, 162/2007 e 181/2006). La Corte ha anche osservato che «la sanità, d'altro canto, è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della “tutela della salute” (terzo comma), la quale deve essere intesa come “assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera” (sentenze n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le Regioni possono adottare “una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale” (sentenza n. 510 del 2002)» (sent. 328/2006, punto 3.1 del Diritto).

È evidente, comunque, che l'autonomia della ricorrente Provincia non può essere inferiore a quella ad essa specificamente assicurata dalle disposizioni di attuazione dello statuto, emanate con il DPR 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e con il DPR 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474).

L'art. 2, co. 2, DPR 474/1975 dispone che «alle province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari», e aggiunge che «nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria».

La speciale autonomia della Provincia di Trento in campo sanitario ha ormai quasi due decenni il suo risvolto nel meccanismo di finanziamento del servizio sanitario provinciale.

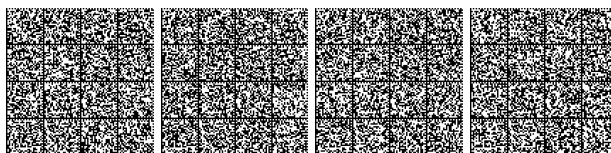
Infatti, in relazione all'assetto statutario delle competenze sopra descritto e quale concorso delle Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, già l'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha disposto che le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari e dalle altre imposte sostitutive e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci.

Del resto, questa specifica disposizione in tema di finanziamento del servizio sanitario è parte del più ampio sistema dell'autonomia finanziaria provinciale.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare in modo completo i termini e le modalità del concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale (art. 79, co. 1, St.). Tali misure «possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 e fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1».

L'art. 79, co. 3, stabilisce che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo». Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, «spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie...», e «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Le province «vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

Anche il comma 4 ribadisce che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».



Commisurate al complesso di disposizioni ora esposte, volte ad assicurare in termini del tutto peculiari l'autonomia della ricorrente Provincia nella disciplina dell'organizzazione e della gestione del servizio sanitario, le disposizioni impugnate si rivelano con esse contrastanti e dunque costituzionalmente illegittime, sotto vari e distinti profili.

In primo luogo, illegittimo è il vincolo al «rispetto degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera» fissati con regolamento statale, ove con tale espressione si intenda non — come nella tradizione dei livelli essenziali, ai quali pure la norma si richiama mediante il riferimento all'art. 1, comma 169, della l. n. 311 del 2004 — il rispetto dei minimi fissati da tali standard, ma l'obbligo di non oltrepassarli.

Ove la disposizione dovesse essere intesa come fissazione di standard inderogabili anche nel massimo, la sua applicazione alla ricorrente Provincia non avrebbe fondamento alcuno, e sarebbe dunque costituzionalmente illegittima. Sarebbe violata, letteralmente, la norma di attuazione sopra citata, che vincola la Provincia a «garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria» (art. 2, co. 2, dPR 474/1975). Il dovere di garantire standard non inferiori a quelli stabiliti dello Stato implica infatti — come sembra ovvio — il potere di garantire, ove possibile standard superiori a tale livello.

Ma sarebbe altresì violata l'autonomia finanziaria provinciale. In primo luogo, si tratta della specifica autonomia in materia di finanziamento della sanità. Poiché, come sopra esposto, le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, ne deriva che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010).

Inoltre, tale limitazione sarebbe incongrua anche se commisurata alla generale autonomia finanziaria provinciale, quale definita dalle disposizioni sopra illustrate del Titolo VI dello statuto. Da esse, ed in particolare dalla disciplina di cui all'art. 79 St. e dal principio dell'accordo, che domina il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010), risulta che la Provincia non è soggetta alle misure di coordinamento finanziario relative alle Regioni ordinarie, ma a quelle stabilite a priori dallo statuto ed a quelle ulteriori concordate con lo Stato.

In definitiva, è illegittima l'assimilazione alle Regioni ordinarie della Provincia di Trento, che finanzia con proprie risorse il SSN ed è dotata di uno speciale regime per quel che riguarda il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, regime che prevede espressamente, tra l'altro, il potere della Provincia di «provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento... alle aziende sanitarie» (art. 79, comma 3, statuto).

Ugualmente illegittime, commisurate ai predetti parametri, si rivelano le disposizioni secondo le quali la Provincia autonoma di Trento dovrebbe adottare «provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni», ponendo la riduzione dei posti letto «a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre» e conseguendola «esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse».

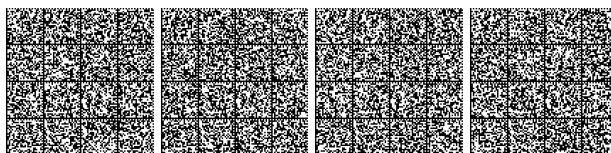
A tale vincolo si oppongono intanto, qualificandolo come illegittimo, le stesse considerazioni sopra esposte circa la violazione della norma di attuazione di cui all'art. 2, co. 2, del dPR 474/1975, come pure quelle relative alla autonomia finanziaria provinciale, sia quella specifica in campo sanitario che quella generale stabilita dallo statuto.

A tali profili di illegittimità — che tra l'altro escludono che i vincoli così posti si possano giustificare a titolo di coordinamento finanziario — si aggiunge quello relativo al carattere palesemente dettagliato dei vincoli in questione. Mentre nulla vi sarebbe da eccepire se essi fossero stabiliti come livelli minimi, ne sembra invece evidente l'illegittimità in quanto essi siano concepiti come la definizione dal centro delle caratteristiche organizzative ed operative del servizio. Si noti che la materia attiene qui all'organizzazione sanitaria, materia che la costituzione affida alle Regioni.

Nella sostanza, si verrebbero in questo modo a vincolare le scelte provinciali circa l'organizzazione del servizio sanitario, senza fondamento né finanziario né di principio. Di qui la constatazione della illegittimità.

Ancora, è costituzionalmente illegittima la disposizione di cui al terzo periodo del comma 13, secondo la quale «nelle singole regioni e province autonome, fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse, è sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi ai sensi dell'art. 15-septies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502».

Tale disposizione è illegittima in primo luogo in quanto si connette strumentalmente alle disposizioni precedentemente contestate, rendendo ancora più evidente che la loro natura non è quella di livelli minimi da rispettare, ma quella di livelli massimi da non superare.



Ma essa è illegittima anche in quanto reca disciplina direttamente operativa, facendo sorgere immediatamente doveri e divieti. Risulta violato, oltre alle disposizioni statutarie e di attuazione già citate, in particolare l'art. 2 d. lgs. 266/1992, in base al quale nelle materie provinciali le leggi statali non si applicano direttamente ma fanno sorgere solo doveri di adeguamento della legislazione provinciale, nella misura in cui esse concretano limiti statuari.

## 2. Illegittimità costituzionale dell'art. 15. commi da 15 a 17.

I commi da 15 a 17 riguardano le tariffe da corrispondere alle strutture accreditate. Il comma 15 prevede che, «in deroga alla procedura prevista dall'art. 8-sexies, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, in materia di remunerazione delle strutture che erogano assistenza ospedaliera ed ambulatoriale a carico del servizio sanitario nazionale, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con proprio decreto, entro il 15 settembre 2012, determina le tariffe massime che le regioni e le province autonome possono corrispondere alle strutture accreditate, di cui all'art. 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni, sulla base dei dati di costo disponibili e, ove ritenuti congrui ed adeguati, dei tariffari regionali, tenuto conto dell'esigenza di recuperare, anche tramite la determinazione tariffaria, margini di inappropriata ancora esistenti a livello locale e nazionale» (enfasi aggiunta).

In base al comma 16, «le tariffe massime di cui al comma 15, valide dalla data di entrata in vigore del decreto del Ministro previsto dal medesimo comma 15, fino alla data del 31 dicembre 2014, costituiscono riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del Servizio sanitario nazionale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica».

Il comma 17 stabilisce poi che «gli importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime di cui al comma 15 restano a carico dei bilanci regionali».

In sintesi, le norme in questione prevedono che con decreto ministeriale, adottato previo parere della Conferenza (mentre l'art. 8-sexies, co. 5, d.lgs. 502/1992 prevede l'intesa), siano adottate tariffe massime volte a limitare il peso finanziario a carico del Fondo sanitario nazionale (e dunque in definitiva dello Stato) dei rimborsi da corrispondere alle strutture accreditate. Se le Regioni superano tali tariffe massime, l'onere ulteriore è posto a carico dei loro bilanci.

Come risulta dal testo riportato, il comma 15 si rivolge espressamente anche alle Province autonome, inserendole tra i destinatari delle predette disposizioni e così vincolandole alle specifiche restrizioni sopra esposte, autoqualificate quali «principi di coordinamento della finanza pubblica», il cui contenuto è stabilito da un atto amministrativo generale del Ministro della salute.

Senonché, il sistema provinciale di finanziamento del servizio sanitario, sopra esposto, basta da sé a rendere evidente l'incongruità di tale applicazione. L'intera disciplina delle tariffe è finalizzata a limitare il costo di tali prestazioni a carico del Fondo sanitario nazionale: e poiché nella provincia di Trento nessuna prestazione è a carico del Fondo, alla cui distribuzione la Provincia non partecipa, applicare ad essa le stesse limitazioni significa soltanto privare la Provincia stessa della libertà di gestire autonomamente il proprio bilancio.

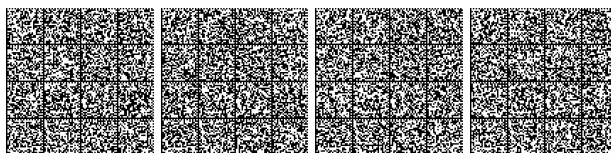
Tale incongruità è poi ampiamente illustrata dall'ulteriore circostanza che il comma 17 prevede, quale sanzione per la violazione dei limiti tariffari, che il maggiore costo sia a carico del bilancio regionale. Ora, dato che per quanto riguarda il servizio sanitario provinciale ogni onere è interamente e comunque finanziato dalla Provincia, la «sanzione» coinciderebbe con quella che è la situazione giuridica generale di ogni spesa.

Può dunque supporre che il riferimento sopra evidenziato anche alle Province autonome sia un mero difetto di coordinamento, dovuto alla attrazione esercitata dal vicino richiamo alla Conferenza Stato-Regioni, che ovviamente include anche le Province autonome. Ove così fosse, tale difetto non produrrebbe altro effetto che di ridurre la certezza del diritto, che potrebbe essere rimediato dalla stessa pronuncia di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Ove invece alla menzione delle Province autonome dovesse darsi un reale valore normativo, il vincolo così posto dalle norme impugnate da un lato costituirebbe — nei termini esposti — una evidente violazione del principio di ragionevolezza, dall'altro verrebbe a contraddire, sul piano della autonomia finanziaria della Provincia, il principio — riconosciuto da codesta ecc.ma Corte — secondo il quale «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010).

Nella stessa ipotesi, inoltre, i commi da 15 a 17 sarebbero illegittimi per violazione delle già citate norme dell'art. 79 St., in base alle quali la Provincia non può essere vincolata dalle norme di coordinamento relative alle Regioni ordinarie, perché essa concorre agli obiettivi di finanza pubblica nei modi previsti dallo stesso art. 79.

I commi da 15 a 17 sarebbero illegittimi, poi, per violazione delle norme — sopra citate — che configurano la competenza provinciale in materia sanitaria (art. 9, n. 10, e art. 16 St., art. 2 DPR 474/1975, art. 117, co. 3, Cost. e art. 10 l. cost. 3/2001), in quanto pretendono di vincolare la Provincia a presunti «principi di coordinamento della finanza



pubblica», che in realtà sono norme di dettaglio (limitano una voce di spesa puntuale, con regola non temporanea e non suscettibile di svolgimento da parte della Provincia).

Infine, tali «principi» non sono neppure dettati con legge ma sono «delegificati», essendo rimessi ad un semplice decreto ministeriale. A tale decreto è per giunta attribuita efficacia diretta, venendo così a violare anche gli artt. 2 e 3 d. lgs. 266/1992, in base ai quali — nelle materie provinciali — le competenze della Provincia possono essere limitate solo con atto legislativo non direttamente applicabile o con atto di indirizzo e coordinamento, in presenza, però, di certi requisiti (competenza del Governo, parere della Provincia ed effetto di vincolo limitato agli obiettivi) che risultano chiaramente assenti nel caso di specie.

Qualora il decreto in questione dovesse essere considerato un atto amministrativo generale, inoltre, si dovrebbe constatare la violazione dell'art. 4 d. lgs. 266/1992, che vieta di attribuire funzioni amministrative ad organi statali nelle materie provinciali.

È opportuno ricordare che anche di recente codesta Corte ha ribadito che gli atti non legislativi non sono idonei a dettare norme fondamentali: «Già nella sentenza n. 376 del 2002 questa Corte, esaminando — alla luce dell'assetto costituzionale precedente alla revisione del 2001 — la posizione che, nella gerarchia delle fonti di produzione del diritto, venivano ad assumere i regolamenti di delegificazione, affermava che «la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude(va) di per sé che da queste ultime (potessero) trarsi principi vincolanti per le regioni». È evidente che in nulla queste conclusioni sono mutate dopo la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e che, quindi, deve escludersi che il regolamento di delegificazione sia un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che si impongono alla potestà legislativa della Provincia autonoma» (sent. 207/2012, punto 3.2). Se un regolamento di delegificazione non può dettare norme fondamentali di riforma, un atto amministrativo generale non può contenere «principi di coordinamento della finanza pubblica».

### 3. Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, dal secondo al quinto periodo.

Il comma 22, primo periodo, dell'art. 15 stabilisce che, «in funzione delle disposizioni recate dal presente articolo il livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013 e di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015».

Così definite le riduzioni di fabbisogno, il secondo periodo precisa che esse «sono ripartite fra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo criteri e modalità proposti in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano medesime, da recepire, in sede di espressione dell'Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la ripartizione del fabbisogno sanitario e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale, entro il 30 settembre 2012, con riferimento all'anno 2012 ed entro il 30 novembre 2012 con riferimento agli anni 2013 e seguenti».

Il terzo periodo considera l'ipotesi che «non intervenga la predetta proposta entro i termini predetti», e per questo caso dispone che «all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla ripartizione del fabbisogno e alla ripartizione delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente».

Lo stesso comma 22 contiene due ulteriori disposizioni, che riguardano specificamente le Regioni speciali.

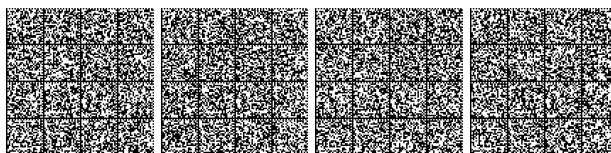
In base al quarto periodo del comma 22, «le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, ad esclusione della regione Siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42»; e tuttavia, in base al quinto periodo, «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

Dunque, nella disciplina così stabilita le norme di razionalizzazione della spesa contenute nell'art. 15 costituiscono la premessa di un minor fabbisogno e di un minore «correlato finanziamento», cioè di una minore dimensione del Fondo sanitario nazionale: che poi si traduce, ovviamente, in un minor trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni che partecipano di tale fondo.

Sin qui il meccanismo è logico.

Non si può dire ugualmente della applicazione delle disposizioni sopra descritte alle autonomie speciali nelle quali la sanità è a carico della Regione stessa: come accade appunto per la Provincia di Trento.

In esse non esiste un separato finanziamento per il servizio sanitario, che è invece finanziato con il bilancio generale. La Provincia, che finanzia in proprio il servizio, rivendica — come esposto ai punti precedenti — di non essere soggetta alle forzose riduzioni dei livelli delle prestazioni sopra descritti. Ma ove tali riduzioni si verificassero — e con



esse un minore livello di spesa — si tratterebbe pur sempre di una minore incidenza della spesa sanitaria sull'autonomo bilancio complessivo della Provincia autonoma, come definito dalle entrate che lo Statuto attribuisce ad essa e dalle spese necessarie o opportune.

Nel meccanismo ideato dalle norme qui contestate, invece, la violazione dell'autonomia della Provincia nella organizzazione e gestione del servizio sanitario, con la forzosa riduzione dei suoi livelli, si traduce addirittura in una forzosa acquisizione allo Stato delle risorse che lo statuto di autonomia garantisce alla Provincia autonoma. Tale, e non altro, è infatti il significato del passaggio di risorse da tali autonomie speciali allo Stato. La lesione si raddoppia: alla violazione dell'autonomia nelle funzioni si somma l'illegittima sottrazione di risorse.

È dunque costituzionalmente illegittimo — per diretta violazione dell'art. 75 dello statuto — il principio stesso di tale acquisizione. Infatti l'art. 75 St. attribuisce alle Province quote del gettito di determinate entrate tributarie dello Stato, percepite nei rispettivi territori provinciali, e poi «nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate» (co. 1, lett. g), affinché queste vengano spese nell'esercizio delle funzioni e competenze costituzionali della Provincia stessa, e non affinché lo Stato ne possa disporre a suo piacimento. In pratica, il comma 22 determina un contributo straordinario permanente, a carico della Provincia, al risanamento della finanza pubblica statale. Inoltre, è violato anche l'art. 79 St., in quanto si dispone un concorso della Provincia al risanamento della finanza statale, al di là di quanto previsto dalla norma statutaria, che definisce in modo esaustivo gli strumenti con cui la Provincia concorre agli obiettivi di finanza pubblica, come già esposto ai punti 1 e 2.

Ancora, le norme del comma 22 alterano unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Provincia di Trento, violando il principio dell'accordo che domina tali rapporti (anche su ciò v. i punti 1 e 2) e gli artt. 103 e 104 dello Statuto, che regolano la procedura di revisione dello Statuto e la particolare procedura di modifica delle norme finanziarie di esso.

Alla illegittimità del principio stesso che informa tale sottrazione di risorse si uniscono poi le ulteriori e specifiche illegittimità dei meccanismi applicativi di tale principio.

Il quantum del «concorso alla manovra di correzione dei conti» è definito nei modi previsti dal secondo e terzo periodo; quest'ultimo, in particolare, fa riferimento a non meglio precisati «criteri previsti dalla normativa vigente», che forse non esistono in assoluto ma sicuramente non possono esistere in relazione alle Regioni e Province autonome che non partecipano del Fondo sanitario.

Il terzo periodo del comma 22 è dunque specificamente illegittimo per violazione dei principi di ragionevolezza e di certezza. Infatti, esso contiene un rinvio (ai «criteri previsti dalla normativa vigente») assolutamente indeterminato, tale da determinare incertezza sul quantum del concorso alla manovra di risanamento. Inoltre, il rinvio alla normativa vigente appare irragionevole con riferimento alle autonomie speciali che assumono l'onere del servizio sanitario a carico dei propri bilanci. La Provincia è legittimata a far valere tali vizi, posto che la norma in questione attiene al coordinamento della finanza pubblica (materia di competenza anche provinciale) e, determinando incertezza sulle risorse a disposizione per il Servizio sanitario provinciale, pregiudica lo svolgimento dell'autonomia legislativa ed amministrativa della Provincia.

Il quomodo del concorso è definito nei modi previsti dal quarto e quinto periodo: il quarto periodo effettua un rinvio alle norme di attuazione dello statuto, mentre il quinto prevede che, fino all'emanazione di esse, lo Stato trattienga ogni anno, sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dallo Statuto, l'importo del concorso della Provincia alla riduzione della spesa sanitaria.

Ora, il rinvio alle norme di attuazione (quarto periodo) è comunque illegittimo, in quanto l'art. 79 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. Inoltre, la norma in questione determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte «concertata» appare fittizio e contrasta con l'art. 107 St.

Infine, la previsione dell'accantonamento di un importo imprecisato su tali quote autonomamente viola l'art. 75, dato che le somme da esso garantite alla Provincia vengono indebitamente ridotte. Esso viola altresì l'art. 2, co. 108, l. 191/2009 (approvato ai sensi dell'art. 104 St.: v. l'art. 2, co. 106, l. 191/2009), che, nel dare attuazione all'art. 75 St., ha stabilito che «le quote dei proventi erariali spettanti alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75» dello Statuto, — a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'art. 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla regione e alle province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la regione e le province autonome».



Sono dunque lesivi e costituzionalmente illegittimi sia il principio stesso del trasferimento di risorse provinciali allo Stato, sia le modalità applicative, nei termini sopra esposti.

#### 4. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3.

L'art. 16, co. 1, dispone che, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti territoriali concorrono, anche mediante riduzione delle spese per consumi intermedi, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

Il comma 3 statuisce che, «con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015».

La disposizione aggiunge che, «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012». È ancora previsto che in caso di mancato accordo, «l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE», e che fino all'emanazione delle norme di attuazione, «gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi derivanti dalle predette procedure».

Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelle previsti dall'art. 14 d.l. 78/2010, dall'art. 20, co. 5, d.l. 98/2011, dall'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 (come sintetizzati e ripartiti dal comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011) e dall'art. 28, co. 3, d.l. 201/2011. Come le precedenti, essa è disposta su base meramente potestativa, come se le norme statutarie che definiscono la finanza della Provincia autonoma di Trento non avessero alcun valore, o fossero liberamente disponibili da parte del legislatore statale.

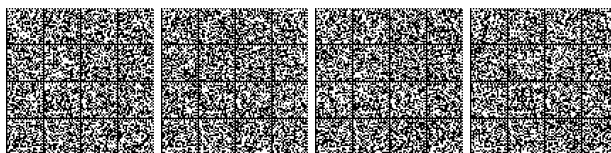
Infatti, la sottrazione di risorse qui contestata non ha alcuna base statutaria. Al contrario, le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 75, sono rivolte ad assicurare alla Provincia le finanze necessarie all'esercizio delle funzioni: ed è chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella provincia non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa.

Per di più, come già ricordato, l'art. 79 dello Statuto di autonomia disciplina ormai in modo preciso, esaustivo ed esclusivo le regole secondo le quali le Province assolvono gli «obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» (comma 1): e — come lo stesso art. 79 esplicitamente precisa — tali regole «possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104», mentre «fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1» (comma 2). Ed il comma 4 ribadisce che «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà... non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

Con le disposizioni statutarie sopra ricordate l'impugnato art. 16, comma 3, si pone in insanabile conflitto. Le risorse spettanti alla Provincia non possono essere semplicemente «acquisite» dallo Stato, mentre la Provincia stessa concorre al risanamento della finanza pubblica nei modi direttamente previsti dall'art. 79 o comunque in quelli regolati dall'art. 79 (v. il comma 3). Si tratta di un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Non può ingannare, in questo come negli altri casi, il rinvio alle norme di attuazione dello Statuto. In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in diretta violazione dell'art. 75 St. e in una sottrazione delle risorse disponibili per la Provincia, al di fuori delle regole di coordinamento finanziario stabilite dall'art. 79 (v. anche argomenti esposti sopra). La riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).



In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 79 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. In terzo luogo, l'art. 16, co. 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte «concertata» appare fittizio.

In definitiva, come detto, l'art. 16, co. 3, viola l'art. 79 St., co. 1, 2, e 4, primo periodo, perché i modi in cui la Provincia concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e Provincia, sempre in base all'art. 79.

Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della Provincia per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

Inoltre, è violato l'art. 107 St., perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Ancora, l'art. 16, co. 3, viola l'art. 75 St., perché diminuisce l'importo spettante alla Provincia a titolo di partecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria.

È, poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo l'art. 16, co. 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento («in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE»). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale di cui sopra, oggi stabilito espressamente nello Statuto speciale per la determinazione del patto di stabilità (e comunque sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato).

Da ultimo, e ferme restando le censure fino ad ora esposte, la disposizione di cui al comma 3 è autonomamente altresì illegittima nella parte in cui dispone un concorso che «a decorrere dall'anno 2015» si protrae a tempo indeterminato.

In effetti, anche nei casi in cui — peraltro sul fondamento di basi giuridiche che non possono essere applicate alla ricorrente Provincia — codesta Corte costituzionale ha ammesso la legittimità di speciali contribuzioni verso lo Stato, è pur sempre rimasto fermo che tali contribuzioni si correlano a situazioni temporalmente definite, e non possono divenire il regime permanente dei rapporti finanziari (v. in particolare sent. 193/2012). Di qui la palese illegittimità anche in relazione a questo specifico profilo.

##### 5. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4.

L'art. 16, co. 4, aggiunge il comma 12-*bis* nell'art. 32 l. 183/2011, che regola il Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

La comprensione della nuova norma, qui impugnata, richiede che si ricordi il contesto normativo nella quale essa interviene.

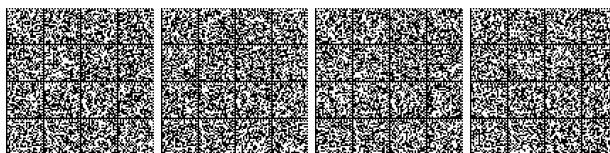
Il comma 10 dell'art. 32 l. 183/2011 ripartisce tra le autonomie speciali il concorso che le riguarda alla manovra finanziaria, cioè il rispettivo «contributo agli obiettivi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa aggiuntivo rispetto al 2011» con riferimento al d.l. 78/2010, al d.l. 98/2011 e al d.l. 138/2011.

Il comma 12 prevede che, «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10». A tale fine, «entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012».

Conviene ricordare che queste norme sono state impuginate dalla Provincia di Trento, con ricorso n. 12/2012.

In questo contesto interviene la nuova norma, qui impugnata, a stabilire che, «in caso di mancato accordo di cui ai commi 11 e 12 entro il 31 luglio, gli obiettivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo il miglioramento di cui: a) al comma 10 del presente articolo»; b) all'art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, come rideterminato dall'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16... d) agli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali».

Dunque, il comma 12-*bis*, introdotto dall'art. 16, co. 4, del d.l. n. 95 del 2012, regola il caso del mancato accordo sul patto di stabilità; corrispondentemente, l'art. 16, co. 5, abroga l'ultimo periodo dell'art. 32, co. 12, l. 183/2011, che stabiliva che «in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario».



La nuova norma accorcia il termine per la conclusione dell'accordo (lo anticipa dal 31 dicembre al 31 luglio: è da notare che il d.l. 95/2012 è del 6 luglio!) e attribuisce ad esso — a quel che sembra — carattere perentorio, in quanto, una volta scaduto il termine, gli obiettivi delle Regioni speciali sono determinati unilateralmente dal legislatore statale: in altre parole, decorso il termine, «gli obiettivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo» le conseguenze delle norme che prevedono contributi della Provincia al risanamento della finanza pubblica.

L'art. 16, co. 4, dunque, è — in primo luogo — affetto in via derivata dai vizi che colpiscono le norme da esso richiamate. È in particolare illegittimo l'art. 28, co. 3, d.l. 201/2011, già impugnato dalla ricorrente Provincia con ricorso ancora pendente. Inoltre, avverso il suo richiamo determinato dall'art. 16, comma 4, possono farsi valere le argomentazioni relative all'art. 16, co. 3 del tutto simile nel contenuto all'art. 28, comma 3, del d.l. 201.

Le stesse argomentazioni possono essere richiamate, in relazione alla violazione dell'art. 79 St. e del principio dell'accordo in materia finanziaria, anche per la parte dell'art. 16, co. 4, che rinvia ai contributi di cui all'art. 32, co. 10, l. 183/2011.

In effetti, l'art. 16, co. 4, viola l'art. 79 St., perché i modi in cui la Provincia concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e Provincia, sempre in base all'art. 79. Questo prescrive, in particolare, che «la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo», e che, «a decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione (art. 79, co. 3).

Dunque, lo Statuto speciale prevede che, nella conclusione del patto di stabilità, si tenga conto degli effetti delle norme di cui all'art. 79 e delle norme di attuazione, non delle norme di legge ordinaria statale che cercano di avocare allo Stato risorse spettanti alla Provincia in base a Statuto.

Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della Provincia per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

L'art. 16, co. 4, viola poi il principio consensuale in materia di finanza delle Regioni speciali. Infatti, il legislatore statale non può prevedere che la determinazione unilaterale degli obiettivi scatti semplicemente «in caso di mancato accordo», dato che ciò «vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto» (sent. 121/2010). La norma in questione finisce per rimettere l'applicazione delle norme legislative richiamate (che prevedono i contributi al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica), in luogo dell'accordo, alla nuda volontà del Ministro dell'Economia; è invece necessario, come messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale, che il legislatore preveda meccanismi paritetici volti a superare il dissenso (sent. 383/2005; v. anche la sent. 179/2012).

#### 6. Illegittimità costituzionale dell'art. 24-bis, nella parte in cui essa eccettua dalla salvaguardia gli articoli 15 e 16, comma 3.

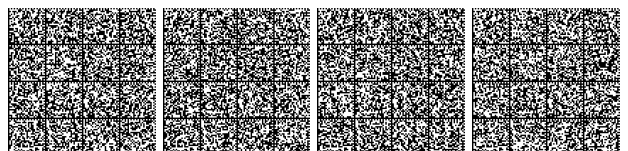
L'art. 24-bis detta la Clausola di salvaguardia: «Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

Dunque, l'art. 24-bis eccettua, dall'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia, l'art. 15 e l'art. 16, co. 3, cioè le norme che sono state impuginate con il presente ricorso.

La ricorrente Provincia è consapevole che, una volta che in ipotesi le censure rivolte avverso tali disposizioni fossero accolte, cesserebbe anche la lesività del richiamo. Solo per scrupolo difensivo si rivolgono all'art. 24-bis le stesse censure sopra esposte con riferimento all'art. 15 e all'art. 16, co. 3, in relazione al loro richiamo.

Il concorso della Provincia di Trento al risanamento della finanza pubblica deve esplicitarsi nel contesto delle speciali norme che regolano i rapporti finanziari tra Stato e Provincia e, in generale, del metodo dell'accordo, né tale assetto può essere stravolto per (presunte) ragioni emergenziali, così come recentemente ricordato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, anche se in presenza di situazioni eccezionali, lo Stato non può sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione e, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale (Corte costituzionale, sentenze nn. 148 e 151 del 2012).

Anche l'art. 24-bis, dunque, risulta lesivo delle prerogative costituzionali della Provincia di Trento.



P. Q. M.

*Chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 13, lett. c), commi da 15 a 17 e comma 22, dal secondo al quinto periodo; dell'art. 16, commi 3 e 4; dell'art. 24-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, come convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Roma, 12 ottobre 2012

Prof. avv. FALCON - Avv.ti PEDRAZZOLI-MANZI

ALLEGATI

- 1) Deliberazione della Giunta provinciale 21 settembre 2012, n. 1971.
- 2) Deliberazione di ratifica del Consiglio provinciale 28 settembre 2012, n. 15.
- 3) Procura speciale n. rep. 27777 del 25 settembre 2012.

12C0443

N. 157

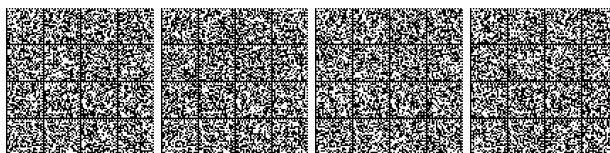
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione - Liquidazione della "Gestione Immobili Friuli Venezia Giulia SpA" - Disposizioni in materia di personale - Previsione del trasferimento alla Regione del personale della società con rapporto a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria, previa verifica dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale ed eventuale prova scritta - Ricorso del Governo - Denunciato inquadramento riservato di personale nell'organico della Regione, senza esperimento delle procedure concorsuali pubbliche - Violazione del principio del pubblico concorso, nonché dei principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione - Contrasto con le norme statali in materia di vincoli assunzionali - Violazione dei principi fondamentali in materia del coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 16, art. 54.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 557 e 562; decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 76, comma 7.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Pec: ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12.

Contro Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro-tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 54 della legge Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 9 agosto 2012, pubblicata nel BUR n. 22 del 16 agosto 2012, recante «Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione», per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, e ciò a seguito ed in forza della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei ministri nella seduta del 9 ottobre 2012.



La legge regionale n. 16 del 9 agosto 2012, recante «Interventi di razionalizzazione e riordino di enti, aziende e agenzie della Regione», dopo aver previsto la liquidazione della «Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia S.p.A.», all'art. 54, intitolato «Disposizioni in materia di personale», dispone, al comma 1, che «Il personale della società (Gestione Immobili Friuli-Venezia Giulia S.p.A.) con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in essere alla data di cessazione della gestione liquidatoria, regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto del commercio e servizi, previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale ed eventuale prova selettiva, è trasferito, con decorrenza dalla data prevista dalla deliberazione di cui all'art. 53, comma 1, alla Regione; con deliberazione della Giunta regionale, da adottarsi su proposta dell'Assessore alla funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme, di concerto con l'Assessore alle finanze, patrimonio e programmazione, sono definiti i criteri per la collocazione del personale nelle categorie e posizioni economiche della Regione e il trattamento spettante. Con lo stesso provvedimento il personale viene assegnato alla Direzione centrale competente in materia di patrimonio».

La riportata norma, pertanto, dispone l'inserimento del personale della menzionata società nel personale della Regione «previa verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale ed eventuale prova selettiva».

Tale norma si pone in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, ed inoltre, eccede dalle competenze statutarie.

Il contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione deriva dal fatto che la previsione dispone un inquadramento riservato del personale nell'organico della Regione, senza esperimento delle procedure concorsuali pubbliche.

La norma, difatti, disponendo detto inquadramento sulla base della mera verifica della sussistenza dei requisiti per accedere ai ruoli dell'Amministrazione regionale e di una «eventuale prova selettiva», configura sostanzialmente una fattispecie di inquadramento riservato senza concorso che, in quanto tale, viola il principio costituzionale dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante concorso pubblico nonché i principi di ragionevolezza, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, principi sanciti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione.

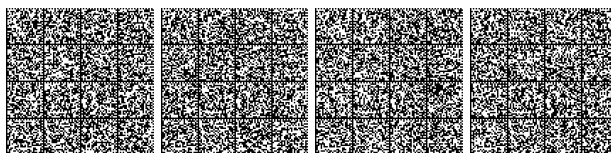
Che il concorso pubblico, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza della pubblica amministrazione costituisca la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego è stato costantemente affermato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 205/2004, n. 39/2004, n. 59/2005 e n. 127/2011).

Anche recentemente peraltro la Corte costituzionale ha sottolineato di aver ripetutamente affermato che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico 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» (*ex plurimis*: sentenze n. 195, n. 150 e n. 100 del 2010, n. 293 del 2009), e, sulla base di tale rilevazione, ha ulteriormente affermato che «... deve escludersi la legittimità di arbitrarie restrizioni alla partecipazione alle procedure selettive ...», chiarendo che «... al concorso pubblico deve riconoscersi 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 ...» (sentenze n. 150 del 2010, n. 293 del 2009, n. 205 del 2004) (sentenza n. 90 del 2012).

Il contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione deriva dal fatto che, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, la norma dispone in difformità dalle disposizioni normative vigenti in materia di vincoli assunzionali, costituiti dall'art. 1, commi 557 e 562 della legge n. 296/2006 e dell'art. 76, comma 7 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, secondo i quali, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno debbono assicurare la riduzione complessiva delle spese di personale, «garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale», ponendo altresì il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento.

Al riguardo va osservato che l'art. 4 dello Statuto Speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, pur attribuendo alla Regione una potestà legislativa molto ampia, non prevede la materia del coordinamento della finanza pubblica, per la quale la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, deve quindi rispettare i principi fondamentali fissati dalle norme statali.

Pertanto, in base alle considerazioni che precedono, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.



P. Q. M.

*Dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 54 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 9 agosto 2012, indicata in epigrafe, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione.*

*Si depositeranno, con l'originale notificato del presente ricorso:*

- 1) estratto della deliberazione del C.d.M. del 9 ottobre 2012;*
- 2) copia della legge impugnata.*

Roma, addì 12 ottobre 2012

*L'avvocato dello Stato: MANGIA*

12C0444

N. 158

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 18 ottobre 2012 del Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 20 delle norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale*

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Piani attuativi conformi agli strumenti urbanistici generali vigenti - Obbligo del Comune di trasmetterne copia alla Regione per eventuali osservazioni - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio - Richiamo alla sentenza n. 343 del 2005 della Corte costituzionale.**

- Legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 18, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo, in relazione all'art. 24, comma secondo, della legge 28 febbraio 1985, n. 47.

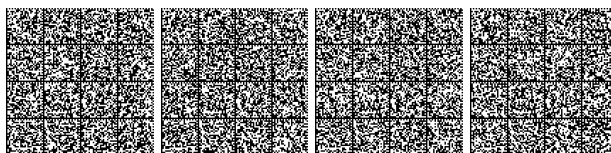
Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587) con patrocinio dell'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) — fax: 0696514000 PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it — presso cui domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12

CONTRO

Regione Molise in persona del Presidente della Giunta regionale *p.t.* in punto di legittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge Regione Molise n. 18 del 7 agosto 2012, pubblicata sul B.U.R. n. 19 del 16 agosto 2012, recante “Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi agli strumenti urbanistici generali vigenti”, in relazione all'art. 24, comma 2, della L. n. 47/1985 ed all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La legge regionale in rassegna, che detta disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti, è censurabile relativamente alla norma contenuta nell'art. 1 che, non prevedendo l'obbligo di trasmissione degli strumenti urbanistici attuativi approvati dal comune alla Regione, secondo quanto previsto dall'articolo 24, comma 2, della L. n. 47/1985, viola il principio fondamentale in materia di governo del territorio espresso dal citato art. 24, ed è quindi incostituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ed invero, codesta Corte costituzionale ha già avuto modo di chiarire con la sentenza n. 343/2005, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 30 della l.r. Marche 5 agosto 1992, n. 34, nella parte in cui — in violazione di quanto previsto dall'art. 24 della L. n. 47/1985 — non prevedevano che copia dei piani attuativi, per i quali non era prevista l'approvazione regionale, fossero trasmessi dai Comuni alla Regione (o alla Provincia delegata), che il citato articolo 24 della L. 47/1985 non è derogabile dalle leggi regionali in quanto: “La statuizione dell'art 24, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, è chiaramente preordinata a soddisfare un'esigenza, oltre che di conoscenza per l'ente regionale, anche di coordinamento dell'operato delle Amministrazioni locali ed, in questo senso, la legge statale riserva alla Regione la potestà di formulare “osservazioni” sulle quali i Comuni devono “esprimersi”.



Pertanto, il meccanismo istituito dall'art. 24 della legge n. 47 del 1985, in relazione allo scopo perseguito dalla legge, configurando l'obbligo dei Comuni di trasmettere i piani urbanistici attuativi alla Regione, assume il carattere di principio fondamentale.

Ne consegue che è indubbio che la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione contrasta con un principio fondamentale della legge statale e determina l'incostituzionalità delle norme denunciate, nella parte in cui non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione o alla Provincia delegata.

Al riguardo va rilevato, coerentemente con le argomentazioni testè sviluppate nel presente atto, che anche la giurisprudenza del massimo giudice amministrativo è nel senso che l'art. 24, comma 1 della L. n. 57/85 non è derogabile da leggi regionali, posto che i principi statuiti da detta legge statale si pongono quali limiti alle leggi regionali ex art. 117 cost. (Cons. Stato, sez. IV, 5.10.1998, n. 1277)

Per questo motivo la norma regionale deve essere annullata siccome in contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Si conclude pertanto, perché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare la incostituzionalità della disposizione in epigrafe. Con ogni conseguente statuizione.*

Roma, 12 ottobre 2012

*L'Avvocato dello Stato: Ettore FIGLIOLIA*

12C0445

N. 159

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 19 ottobre 2012 del Presidente della Corte Costituzionale a norma dell'art. 20 delle norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Obbligo per le Regioni di procedere allo scioglimento, o in alternativa, alla privatizzazione di tutte le società direttamente o indirettamente controllate, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato di prestazioni di servizi in favore della p.a. superiore al novanta per cento dell'intero fatturato - Previsione che ove l'amministrazione non proceda secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, a decorrere dal 1° gennaio 2014, le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti, né possono fruire di rinnovi di affidamenti di cui sono titolare e che i servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell'ambito delle amministrazioni, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale - Previsione della non applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti, ove non sia possibile per l'amministrazione controllante un efficace ed utile ricorso al mercato dell'attivazione di una speciale procedura per accertare i casi in cui per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, che prevede anche l'acquisizione di un parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di solidarietà sociale e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione, per le pubbliche amministrazioni ed i soggetti aggiudicatari di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, della limitazione dell'affidamento dei servizi pubblici locali alle sole ipotesi in cui il valore economico del servizio sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 7 e 8.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-*bis*, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

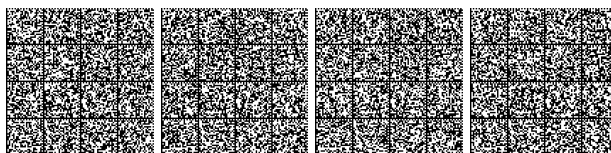
**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari, in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. *p*), della Costituzione, o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione - Previsione di apposita procedura articolata in tre fasi: *a*) ricognizione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, di tutti gli enti, agenzie ed organismi; *b*) definizione mediante intese da adottarsi in sede di Conferenza unificata dei costi e delle tempistiche per l'attuazione delle norme; *c*) soppressione *ope legis* di tutti gli enti, agenzie ed organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province ed i Comuni, decorsi nove mesi dall'entrata in vigore del decreto, non abbiano dato attuazione al precetto normativo - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 9.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-*bis*, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione delle spese di personale - previsione che ai fini dell'applicazione dei parametri previsti dall'art. 19, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 e dall'art. 4, comma 69, della legge n. 183 del 2011 (relativi al dimensionamento della rete scolastica ed al Piano di Dimensionamento regionale) che per aree geografiche caratterizzate da specificità linguistica si intendono quelle nelle quali siano presenti minoranze di madre lingua straniera - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Denunciata violazione del principio di tutela delle minoranze linguistiche.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 14, comma 16.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-*bis*, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Riduzione delle spese sanitarie per l'acquisto di beni e servizi - Previsione da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano dell'obbligo di adottare entro il 31 dicembre 2012 provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivo di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni - Previsione che la riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre e che è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse - Previsione della sospensione del conferimento e rinnovo degli incarichi ai sensi dell'art. 15-*septies* del d.lgs. n. 502 del 1992, fino ad avvenuta realizzazione della riduzione stessa - Previsione per le Regioni e le Province autonome dell'obbligo**



di operare una verifica, sotto il profilo assistenziale gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche e di promuovere l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative regionali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 13.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Riduzione delle spese sanitarie per l'acquisto di beni e servizi - Previsione della riduzione del livello di fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative regionali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 13.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 e che l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

**Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 9.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione del riordino di tutte le Province delle Regioni a statuto ordinario, mediante decreto da emanarsi, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, con deliberazione del Consiglio dei ministri, sulla base dei requisiti minimi da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (individuati con la deliberazione predetta, rispettivamente, in 2500 km. e in 350.000 abitanti) - Prevista partecipazione al riordino delle Province mediante atto legislativo ad iniziativa governativa, all'esito di una procedura cui partecipano il Consiglio delle autonomie locali delle singole Regioni a statuto ordinario e le Regioni stesse mediante la presentazione di ipotesi di riordino e previo parere della Conferenza unificata - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciato illegittimo uso dello strumento del decreto-legge in assenza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17.
- Costituzione, artt. 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133; Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 3, 4, nn. 1 e 1-bis, 8, 49 e 54; d.lgs. 2 gennaio 1997, n. 9; legge 13 dicembre 2010, n. 220; legge 15 dicembre 1999, n. 482.

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (cod. fiscale 80014930327; p. IVA 00526040324) in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* dott. Renzo Tondo, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1690 del 27 settembre 2012 (doc. 1), rappresentata e difesa - come da procura a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355,

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 7 e 8; dell'art. 9; dell'art. 14, comma 16; dell'art. 15, commi 13 e 22; dell'art. 16, commi 3 e 9; dell'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nella *G.U.* n. 189 del 14 agosto 2012,

Per violazione:

- degli artt. 3, 4, n. 1 e n. 1-bis, 8, 49 e 54 dello Statuto speciale;
- degli articoli 2, 3, 6, 77, 117, 119 e 133 della Costituzione;
- della legge n. 220/2010 e della legge n. 482/1999; del d.lgs. 9/1997;
- del principio di leale collaborazione,

per le parti, i profili e nei modi di seguito illustrati.

#### F A T T O

Il d.l. 95/2012, intitolato Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario (c.d. *spending review 2*) e convertito nella legge n. 135/2012, contiene norme volte a ridurre la spesa pubblica.

Alcune di esse sono, ad avviso della ricorrente Regione, lesive delle proprie competenze costituzionali, e perciò costituzionalmente illegittime.

Data la diversità degli oggetti sui quali tali norme intervengono, il loro oggetto e contenuto sarà illustrato direttamente in diritto, unitamente allo svolgimento delle censure.

Alcune di esse, tuttavia, sono impugnate in via meramente cautelativa, per l'ipotesi che la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis non sia ritenuta sufficiente ad assicurarne - nel momento della presente impugnazione - la non rilevanza per la Regione Friuli-Venezia Giulia, come meglio illustrato nella seguente Premessa generale sull'impugnazione degli articoli 4, 9 e 14.



La presente impugnazione comprende alcune disposizioni degli articoli 4, 9 e 14. In relazione ad esse, tuttavia, la ricorrente Regione desidera sin dall'inizio precisare che l'impugnazione ha carattere subordinato, per l'ipotesi in cui si dovesse intendere che esse sono destinate ad applicarsi anche nel territorio regionale, o che comunque pongano attualmente limiti o vincoli alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Essa infatti ritiene che le disposizioni indicate non siano destinate a vincolarla, per il disposto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-*bis*, secondo la quale "fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale".

Sembra alla Regione che tale clausola renda del tutto inapplicabili ad essa ed alle proprie autonomie speciali tutte le rimanenti disposizioni, tranne quelle che a loro volta (come è il caso dell'art. 17) contengano specifiche disposizioni sulla loro applicabilità alle autonomie speciali.

Poiché gli articoli 4, 9 e 14 non contengono alcuna specifica menzione, si ritiene qui che esse non siano applicabili alle autonomie speciali, e si ritiene inoltre che tali disposizioni non pongano giuridicamente alcun vincolo ai modi con i quali in futuro le "procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione" ne disciplinano eventualmente l'applicazione: come del resto codesta stessa ecc.ma Corte costituzionale ha più volte sentenziato (da ultimo v., in relazione a clausole di salvaguardia assai simili a quella posta dall'art. 24-*bis* qui in questione, le sentenze n. 198, n. 193 e n. 178/2012, con richiamo ai precedenti).

La Regione ritiene che la non applicabilità delle cennate disposizioni alle autonomie speciali, in forza della clausola di salvaguardia, non possa essere contraddetta da quanto statuito da codesta ecc.ma Corte con la sentenza n. 289 del 2008. Allora la clausola di salvaguardia (comma 1-*bis* del decreto-legge n. 223 del 2006) era formulata come segue: «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano in conformità agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione», e la decisione ha ritenuto che la clausola di salvaguardia così espressa fosse «troppo generica» per giustificare una conclusione di non applicazione delle norme del decreto, tanto che essa non risultava neppure precisato «quali norme dovrebbero considerarsi non applicabili alla ricorrente per incompatibilità con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione e quali, invece, dovrebbero ritenersi applicabili».

È palese che tale non è affatto la situazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-*bis*. Questa infatti individua con precisione le disposizioni che, nonostante la clausola di salvaguardia, rimangono applicabili, con ciò individuando precisamente anche quelle non applicabili, costituite dall'insieme delle altre (in quanto non diversamente da esse disposto).

Inoltre, l'art. 24-*bis* non condiziona l'applicabilità delle disposizioni in questione ad un indeterminato giudizio di compatibilità, ma la esclude direttamente, rinviandola per il futuro alle "procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione", cioè ad ulteriori e futuri atti normativi, il cui contenuto è vincolato solo dallo Statuto e dalla stessa Costituzione.

Ove invece - e contrariamente a quanto ora argomentato - si dovesse ritenere che le disposizioni impugnate degli articoli 4, 9 e 14 sono destinate ad applicarsi alla ricorrente Regione, allora esse risulterebbero costituzionalmente illegittime, unitamente alle altre impugnate con il presente ricorso, per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

### 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 7 e 8.

L'art. 4 è intitolato Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche. Il comma 1 riguarda le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato. La norma dispone che nei loro confronti si proceda (a) "allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013", o alternativamente (b) "all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il 30 giugno 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014".



Il secondo comma dispone che “ove l’amministrazione non proceda secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari”, e che “i servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell’ambito dell’amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale”.

Il comma 3, primo periodo, che non forma oggetto della presente impugnazione, esonera dalle predette disposizioni alcuni tipi di società (tra queste le “società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica”, le “società che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza” e le “società finanziarie partecipate dalle regioni”).

Il comma 3, secondo periodo, individua una procedura volta ad accertare i casi in cui “per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l’amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato” con la conseguenza della non applicazione delle predette disposizioni. Secondo il comma 3, terzo periodo, tale procedura comprende un parere vincolante dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che viene comunicato “alla Presidenza del Consiglio dei Ministri”. Il comma 7, primo periodo, dispone che “al fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale”, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le pubbliche amministrazioni e i soggetti aggiudicatori di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, “nel rispetto dell’art. 2, comma 1 del citato decreto acquisiscono sul mercato i beni e servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal citato decreto legislativo”.

Il comma 8 dispone che “a decorrere dal 1° gennaio 2014 l’affidamento diretto può avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell’affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha da tempo costituito la propria organizzazione amministrativa, sia diretta che indiretta. Di tale organizzazione fanno parte anche talune società da essa partecipate, quali - a puro titolo esemplificativo, e per dare concretezza alla vicenda normativa di cui al presente ricorso - INSIEL, istituita a capitale interamente regionale principalmente per garantire la coerenza e l’evoluzione del Sistema Informativo Integrato Regionale, e Friuli Venezia Giulia Strade S.p.a. costituita in forza del combinato disposto di cui all’art. 4 comma 87 della legge regionale 22 del 20 agosto 2007 e dell’art. 63 della legge regionale n. 23 del 20 agosto 2007 che hanno autorizzato l’Amministrazione regionale a costituire una società a capitale interamente pubblico avente per oggetto sociale esclusivo la progettazione, la realizzazione, la manutenzione, la gestione e la vigilanza di opere di viabilità. Si tratta di società ben funzionanti, che da tempo maggiore o minore costituiscono parte integrante dell’organizzazione regionale.

Si tratta, cioè, di società in house. Come è ben noto la società in house costituisce uno strumento organizzativo alternativo alla utilizzazione delle proprie strutture amministrative, dotato di maggiore speditezza operativa e flessibilità organizzativa, ragione per cui viene spesso utilizzata per compiti tecnici, come mostrano gli esempi sopra citati.

È nella natura di tali società quella di offrire servizi alle amministrazioni di appartenenza: si tratta, in realtà, esattamente degli stessi servizi che verrebbero forniti dalle stesse strutture amministrative dell’amministrazione. Ove fossero forniti dalle strutture amministrative, essi non genererebbero un rapporto giuridico con l’ente pubblico; essendo invece forniti da società costituenti un soggetto giuridico separato, la fornitura di tali servizi dà luogo a rapporti contrattuali.

Tuttavia, l’esistenza di tali rapporti non altera affatto il gioco della concorrenza, trattandosi - al di là della natura formalmente contrattuale - dell’azione di un alter ego della stessa amministrazione.

La tutela della concorrenza torna invece in gioco quando l’alter ego societario debba a sua volta acquistare beni e servizi da terzi: poiché le società in house, al di là della natura formalmente privata, costituiscono parti della stessa amministrazione, esse sono soggette esattamente alle stesse regole di gara delle amministrazioni di cui sono in sostanza parte.

Ciò significa che, dal punto di vista della tutela della concorrenza è perfettamente indifferente che l’amministrazione operi attraverso le proprie dirette strutture amministrative o attraverso una propria società in house.

In questi termini, la decisione della Regione di operare attraverso le proprie strutture o attraverso proprie società in house è una scelta puramente organizzativa, che non può essere compressa in nome della tutela della concorrenza, in quanto la problematica della concorrenza inizia esattamente al punto in cui le scelte organizzative dell’ente finiscono, e l’ente, una volta organizzatosi (nell’ambito della propria autonomia) utilizzando le proprie strutture o utilizzando strutture strumentali solo formalmente distinte, ha comunque bisogno di ricorrere al mercato.



La distinzione fondamentale tra problematica organizzativa e problematica della concorrenza è pienamente supportata dal diritto dell'Unione europea.

Si considerino le decisioni della Corte di giustizia nelle cause C-26/03 (Stadt Halle) e C-573/07 (Sea), che talora sono state considerate in senso opposto. Nella prima, una volta constatato (punto 48) che una autorità pubblica “ha la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante i propri strumenti ... senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne”, la Corte europea equipara a tale situazione il caso in cui essa utilizzi una “entità distinta”, qualora essa eserciti sull'entità distinta in questione un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi, e tale entità realizzi la parte più importante di tale attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano” (punto 49). Nella seconda, essa ribadisce lo stesso principio con riferimento all'ipotesi in cui il controllo analogo sia esercitato da una pluralità di amministrazioni anziché da una singola amministrazione (v. in particolare punti 56 e 57).

Dunque, dal punto di vista del diritto dell'Unione europea il concetto di “amministrazione” include sia le strutture amministrative direttamente dipendenti dai suoi organi istituzionali, sia le “entità distinte” sulle quali essa eserciti un controllo analogo (cioè le società c.d. in house), senza che sia necessaria per tale scelta organizzativa alcuna particolare condizione di mercato o alcuna particolare giustificazione diversa da quelle che guidano qualunque altra scelta organizzativa. E tale scelta organizzativa non mette in gioco il problema della concorrenza, che sorge invece non appena la stessa amministrazione (sia come strutture dirette che come entità collegata) si rivolga all'esterno per acquistare beni o servizi.

Tale è dunque il concetto di concorrenza nel diritto dell'Unione. E poiché, come codesta ecc.ma Corte costituzionale ha sancito sin dalla sentenza 14/2004 “dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario” (punto 4 in diritto), tale è la nozione di concorrenza anche nel diritto italiano.

Da questo punto di vista, non sarebbe rilevante replicare che il legislatore italiano può dare alla concorrenza una tutela maggiore di quella imposta dal diritto dell'Unione: perché non è in gioco il grado di tutela della concorrenza, ma il concetto stesso di concorrenza, che non comprende il fenomeno. Ove il fenomeno ha natura puramente organizzativa, e non rileva dal punto di vista della concorrenza - la quale, come detto, nasce dopo l'organizzazione, e riguarda l'azione all'esterno - non vi può essere “tutela” della concorrenza, né più ampia né più ristretta.

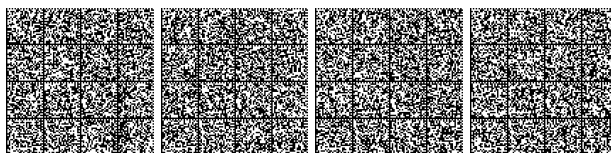
Si noti che la basilare distinzione ora richiamata è da tempo nota anche nella giurisprudenza del massimo giudice amministrativo italiano, che sin dal 1998 ha affermato i seguenti principi:

“L'organizzazione autonoma delle pubbliche amministrazioni rappresenta un modello distinto ed alternativo rispetto all'accesso al mercato. [...]. La tutela comunitaria del mercato non interferisce sino a disconoscere ai singoli apparati istituzionali ogni margine di autonomia organizzativa nell'approntare la produzione e l'offerta dei servizi e delle prestazioni di rispettiva competenza. Pertanto non si spinge sino a giustificare un sindacato sulle scelte legislative o amministrative che consentano ai pubblici poteri, nel produrre ed offrire servizi o beni, di optare per schemi di coordinamento e formule organizzatorie, teoricamente alternative rispetto all'acquisizione delle prestazioni destinate alla collettività per il tramite del mercato [...]. Se la costituzione di un soggetto dedicato è idonea a garantire economie di scala, riduzione dei costi o razionalizzazione del bacino di utenza, l'opzione dell'ente locale non potrebbe esporsi ad alcuna censura solo perché escludente il ricorso al confronto competitivo. [...]. Il ricorso alla produzione privata, disciplinato da regole di salvaguardia della concorrenza e l'esercizio del potere di organizzazione, sottratto ai vincoli concorsuali o concorrenziali validi per il ricorso al mercato, costituiscono due schemi distinti che vanno preservati da ogni equivoca commistione” (Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 1998, n. 477).

In definitiva, l'istituto dell'in house costituisce espressione di un principio generale, quello di auto-organizzazione o di autonomia istituzionale, in virtù del quale gli enti pubblici (soprattutto gli enti locali dotati di un'autonomia costituzionalmente garantita) possono organizzarsi nel modo ritenuto più opportuno per offrire i loro servizi o per reperire le prestazioni necessarie alle loro finalità istituzionali.

Ciò non significa, ovviamente, che la legge statale non possa disciplinare determinati aspetti di tali società: quello che non può fare, invece, è precluderne semplicemente l'uso, incidendo sull'autonomia organizzativa costituzionalmente riconosciuta delle Regioni, ed in particolare della Regione Friuli Venezia Giulia, superando i limiti dei poteri legislativi riconosciuti dall'art. 117, commi secondo e terzo, ed in specifica violazione dell'art. 4, n. 1 dello statuto, che affida alla Regione la potestà primaria in materia di ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione.

Si noti che l'art. 4, comma 1, colpisce l'autonomia organizzativa della Regione in relazione alle società controllate “che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato”: e si noterà facilmente che si tratta proprio del requisito del realizzare “la parte più importante di tale attività con l'autorità o le autorità pubbliche che la controllano” che la giurisprudenza comunitaria sopra citata esige per le società in house.



Risultano dunque costituzionalmente illegittime, alla stregua di quanto ora considerato:

- il comma 1, in quanto obbliga allo scioglimento delle società in house, o alla alienazione delle relative partecipazioni;

- il comma 2, in quanto in caso di mancato adeguamento al comma 1 preclude l'affidamento di servizi a tali società, che costituiscono meri strumenti organizzativi della stessa amministrazione, oltre la soglia prevista dal comma 8;

- il comma 3, secondo periodo, in quanto limita la possibilità di avvalersi delle società di cui al comma 1, oltre la soglia prevista dal comma 8, ai casi in cui "per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato", ed in quanto - aggiuntivamente - condiziona la valutazione regionale di tale verifica al consenso di un organo statale, quale l'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

- il comma 7, primo periodo, in quanto all'asserito ma non pertinente "fine di evitare distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale", vieta alla Regione di organizzare la propria autoproduzione di beni e servizi affidandoli a società in house, oltre la soglia di cui al comma 8;

- il comma 8, in quanto limita la possibilità di utilizzare lo strumento della società in house alla condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui.

Si noti che le predette disposizioni, che non possono essere giustificate dal punto di vista della tutela della concorrenza, non possono esserlo neppure dal punto di vista di altre clausole di competenza legislativa statale, quale il coordinamento finanziario o l'ordinamento civile.

Al coordinamento finanziario potrebbe alludere l'intitolazione dell'art. 4, ove si fa riferimento alla Riduzione di spese. Tuttavia, senza pregiudizio di altre disposizioni dell'articolo, sicuramente nessuna riduzione di spesa è possibile ipotizzare dalla attuazione delle disposizioni impugnate, non essendo affatto certo che il parcellizzato acquisto sul mercato di tutte le prestazioni svolte in regime di coordinata e programmata autoproduzione dalle società in house determini alcun risparmio.

In ogni modo, l'autonomia organizzativa della Regione non potrebbe essere compressa in relazione ad una specifica modalità organizzativa in nome di un generico coordinamento finanziario, oltre tutto privo di qualunque specifico contenuto economico.

Quanto all'ordinamento civile, risulta ad avviso della ricorrente Regione evidente che, diversamente da altre disposizioni del d.l. n. 95/2012, le norme qui impugnate non determinano affatto un particolare e specifico regime civilistico di tali società, ma si limitano a precludere alla Regione l'utilizzazione di facoltà e libertà comuni a tutti i soggetti, vincolandone le scelte organizzative.

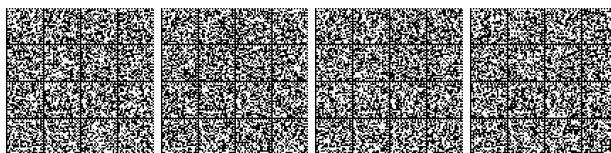
Che non si tratti di norme di diritto civile, ed in particolare di norme sulla capacità giuridica dell'ente pubblico, risulta anche dall'articolazione della disciplina recata dall'art. 4. In primo luogo, essa riguarda specifiche società, e cioè quelle che nel 2011 si siano trovate in una data condizione: società che siano state, o saranno, nella medesima condizione in un diverso periodo non sono interessate dalla disposizione. E non può certo esservi una capacità giuridica o di agire dell'ente pubblico, che appare o scompare in funzione dell'anno in cui la attività della società partecipata ha una certa caratteristica. In secondo luogo, le conseguenze del mancato rispetto dell'obbligo di liquidazione o di cessione della partecipazione non hanno effetti né sulla esistenza della società, né sulla validità della partecipazione dell'ente pubblico, in quanto lo stesso art. 4 presuppone la perdurante operatività della società: così il comma 2, sul divieto (a partire dal 2014) di ricevere affidamenti diretti. Come si è argomentato, anche questa previsione è incostituzionale, a giudizio della Regione; ma ciò nonostante, essa dimostra la estraneità della disciplina impugnata all'ordinamento civile, e quindi alla competenza esclusiva dello Stato.

## 2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1, 4, 5 e 6.*

L'art. 9 è intitolato Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi.

Anche l'impugnazione dell'art. 9 avviene in subordine, per l'ipotesi che esso risultasse applicabile alla Regione Friuli-Venezia Giulia, nonostante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis.

Il comma 1 dispone che, "al fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le regioni, le province e i comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data



di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *p*), della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'art. 118, della Costituzione". Il comma 1-*bis* precisa peraltro che "le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali".

Il comma 4 dispone, a sua volta, che "se, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le regioni, le province e i comuni non hanno dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi", e che "sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi".

Il comma 5 dispone che, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'art. 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni".

Il comma 6, infine, fa "divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118, della Costituzione".

Tutte le disposizioni censurate hanno contenuto prettamente organizzativo. In quanto riguardano la Regione esse violano la competenza primaria regionale di cui all'art. 4, n. 1 dello statuto, in materia di ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione (oltre che la competenza residuale in materia riconosciuta a tutte le Regioni). Per quanto si riferisce agli enti locali, risulta violata sia la competenza legislativa primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali (art. 4, n. 1-*bis*), sia la competenza regionale in materia di finanza locale prevista dall'art. 54 dello Statuto (secondo il quale "allo scopo di adeguare le finanze delle Province e dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il Consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della Regione") e dalle norme di attuazione di cui all'art. 9 d. lgs. 9/1997, che ha precisato che "spetta alla regione disciplinare la finanza locale, l'ordinamento finanziario e contabile, l'amministrazione del patrimonio e i contratti degli enti locali" (co. 1), e che "la regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio, salvo il disposto di cui al comma 3" (co. 2).

In attuazione di un accordo stipulato tra Regione e Stato, poi, l'art. 1, co. 132, legge 220/2010 ha stabilito che, "per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale... concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131".

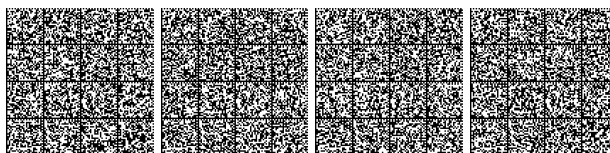
Il comma 134 aggiunge che "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale provvedono, per gli enti locali dei rispettivi territori, alle finalità correlate al patto di stabilità interno, esercitando le competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, definendo gli obiettivi complessivi di saldo finanziario, con riferimento agli enti locali della regione o provincia autonoma, nell'ambito degli accordi di cui ai commi 132 e 133 e nel rispetto dei relativi termini".

Il comma 136 dispone che "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 132, 133 e 134, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria".

L'art. 1, co. 154, legge 220/2010 ha statuito poi quanto segue: "la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente".

Infine, dal comma 155 risulta che "spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio".

Dunque, la legge n. 220/2010 ha individuato le modalità con cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre agli obiettivi di finanza pubblica (per cui sono illegittimi i limiti relativi agli enti pararegionali) e soprattutto ha stabilito chiaramente che lo Stato non può dettare norme di coordinamento finanziario in relazione agli enti locali del Friuli-Venezia Giulia (i cui costi, del resto, sono a carico della Regione).



La legge n. 220/2010 si è basata su un accordo e non può essere unilateralmente derogata dal legislatore statale, pena la violazione del principio dell'accordo che domina i rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali.

Risulta infine evidentemente violata anche la stessa autonomia organizzativa degli enti locali, garantita dall'art. 114, comma secondo, della Costituzione, nonché 117, comma sesto (secondo periodo), in tema rispettivamente di autonomia statutaria e regolamentare.

Le disposizioni sopra riportate si rivelano poi costituzionalmente illegittime per le seguenti specifiche ragioni.

In primo luogo, è illegittimo il vincolo posto dal comma 1 a regioni, province e comuni a sopprimere o accorpare gli "enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica", o a ridurre almeno del 20% gli oneri finanziari in misura relativi ad essi.

Quanto alla soppressione, si tratta di un irragionevole vincolo alla potestà di autonomia organizzativa della Regione e degli enti autonomi, smentito del resto dallo stesso legislatore, che lo pone in alternativa alla predetta riduzione degli oneri finanziari.

Ma anche tale vincolo è illegittimo, in quanto vincolo ad una specifica voce di spesa, che per giunta non rappresenta né un aggregato complessivo né un aggregato significativo, essendo evidente che sia le funzioni che le strutture che attualmente esercitano le funzioni debbono venire ricollocate, senza neppure la garanzia di una effettiva riduzione di spesa.

Ma anche ove, in denegata ipotesi, tale principio fosse in sé e per sé legittimo come principio di coordinamento della finanza pubblica, sarebbero comunque illegittime le norme dettagliate che lo accompagnano (*cf.* sentenze Corte cost. n. 159/2008 e 297/2009). Così è per la norma che direttamente esclude l'applicazione della disposizione "le aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali", anziché lasciare tale individuazione alle singole regioni interessate, che tra l'altro sono competenti anche per le materie in questione.

Così è, inoltre, per il comma 4, in base al quale, trascorsi nove mesi senza che le regioni, le province e i comuni abbiano dato attuazione a quanto disposto dal comma 1, "gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al medesimo comma 1 sono soppressi", e "sono nulli gli atti successivamente adottati dai medesimi".

Si tratta di un intervento brutale nell'autonomia organizzativa della ricorrente Regione (anche in relazione alla propria potestà primaria in materia di enti locali e dei propri compiti in materia di finanza locale) e degli stessi enti locali.

È a ricordare che la sent. 237/2009 ha dichiarato illegittima una "disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente la conseguenza, anche molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste".

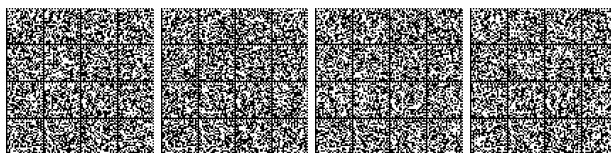
Si tratta inoltre di una norma del tutto irragionevole: la "soppressione" con norma generale di strutture non precisamente individuate, e la dichiarazione di nullità di atti pure non precisamente individuati, creerebbe una situazione di incertezza giuridica che riguarderebbe la sorte del personale, delle funzioni, ed anche la transizione delle competenze a organi e strutture non individuati, compromettendone l'esercizio. Sembra dunque evidente la violazione del principio di buon andamento, protetto dall'art. 97 Cost.

La Regione è legittimata ad invocare i principi di ragionevolezza e buon andamento, perché le norme che li violano incidono su materie regionali (v. sentt. 22/2012 e 80/2012), anzi condizionano la stessa organizzazione della Regione e degli enti locali della regione.

Dopo che il comma 4 ha già disposto la soppressione di tutti gli organismi in questione ove le Regioni (e le province e i comuni) non adeguino entro nove mesi la propria organizzazione, il comma 5 detta una norma specifica per le Regioni, stabilendo (come se null'altro fosse stato disposto) che "ai fini del coordinamento della finanza pubblica" esse "si adeguano ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'art. 118, della Costituzione, funzioni amministrative conferite alle medesime regioni".

A parte l'infondatezza della giustificazione della norma a titolo di coordinamento della finanza pubblica, essa dispone l'adeguamento ai principi di cui al comma 1, in relazione agli organismi che svolgono "ai sensi dell'art. 118, della Costituzione" funzioni "conferite" alle Regioni.

A parte la complessiva oscurità della norma, è chiaro che essa contraddice quella del comma 4, rendendo il complesso normativo che ne risulta ulteriormente incerto, con nuova violazione dei parametri già esposti a proposito del comma 4.



Il comma 6, infine, fa “divieto agli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell’art. 118, della Costituzione”.

Poiché gli enti locali non hanno altre funzioni che quelle fondamentali e le altre ad essi conferite, la norma si traduce in un divieto assoluto per essi di istituire “enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica”.

Si noti che la norma è destinata ad applicarsi a tutti gli enti locali, eccettuato forse il Comune di Roma per il suo speciale status di capitale. Nella Regione Friuli, il divieto si applicherebbe al comune più piccolo come ad Udine e Trieste. Nessuno di essi sarebbe giuridicamente in grado di istituire il minimo organismo, comunque denominato e - beninteso - di “qualsiasi natura giuridica”.

Una simile disposizione - nella sua estensione indiscriminata - viola evidentemente il principio di ragionevolezza e di proporzionalità, non essendovi rapporto alcuno con i presunti vantaggi per la finanza pubblica, la cui portata del resto non è neppure enunciata.

Viola poi, all’evidenza, la potestà legislativa regionale in materia di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, nonché l’autonomia stessa degli enti locali interessati, come protetta dagli articoli 114 e 117 della Costituzione, sopra indicati.

### 3) *Illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 16.*

L’art. 14 è dedicato alla Riduzione delle spese di personale.

Di esso viene qui in questione soltanto il comma 16, il quale contiene una norma interpretativa - ma in realtà limitativa - di precedenti disposizioni, stabilendo che “ai fini dell’applicazione dei parametri previsti dall’art. 19, comma 5, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dall’art. 4, comma 69, della legge 12 novembre 2011, n. 183, per aree geografiche caratterizzate da specificità linguistica si intendono quelle nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera”.

Tali parametri si riferiscono al dimensionamento della rete scolastica, ed il Piano di Dimensionamento Regionale, approvato con deliberazione giunta n. 68 del 23 gennaio 2012 e adottato dall’Ufficio Scolastico regionale del FVG con proprio provvedimento prot. n. AOODRFR/764 del 25 gennaio 2012, era stato programmato sulla base dei parametri originari previsti dall’art. 19, comma 5, della legge n. 111/2011 e dall’art. 4, comma 69, della legge n. 183/2011, che prevedevano l’assegnazione del dirigente scolastico titolare e del direttore dei servizi amministrativi titolare alle autonomie scolastiche costituite da almeno 600 alunni oppure da almeno 400 alunni in presenza di aree geografiche caratterizzate da “specificità linguistica”.

Prima dell’intervento della norma qui contestata, questa espressione si riferiva alle minoranze linguistiche storiche riconosciute. Come è ben noto, infatti, nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia esistono tre minoranze linguistiche storiche riconosciute ai sensi della legge n. 482/1999, corrispondenti a 3 diverse specificità linguistiche: friulana, tedesca e slovena.

Convieni infatti ricordare che la lingua friulana è tutelata al pari della germanica e della slovena dalla stessa normativa statale, essendo considerato lingua minoritaria dalla legge 482/1999 che all’art. 2 dispone appunto che “in attuazione dell’art. 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l’occitano e il sardo”.

Il parametro dei “400 alunni” veniva dunque applicato alle aree di insediamento delle tre comunità linguistiche, compresa quella friulana.

A seguito della nuova disposizione è venuta meno la possibilità di applicare tale parametro alle aree nelle quali la specificità linguistica non è straniera: in pratica la nuova norma, qui impugnata, si traduce nella discriminazione della lingua e della comunità friulana, rispetto alla lingua e comunità tedesca e slovena: in essa, infatti, non sono presenti “minoranze di lingua madre straniera”.

Tale discriminazione contraddice gli articoli 6 e 3 della Costituzione, e contraddice anche l’art. 3 dello statuto speciale, in base al quale “nella Regione è riconosciuta parità di diritti e di trattamento a tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono, con la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali”.

La violazione dello statuto - che fonda anche la legittimazione della Regione alla impugnazione della disposizione discriminatrice - è evidente, dato che la norma non solo non salvaguarda le caratteristiche etniche e culturali del gruppo linguistico friulano, ma direttamente nega la parità tra gli appartenenti ai diversi gruppi, assegnando un trattamento diverso ai diversi gruppi.



La ragione della discriminazione, inoltre, è essa stessa irragionevole e contrastante con la Costituzione e con lo statuto. Il requisito - ai fini della tutela - che si tratti di minoranze di lingua madre straniera introduce nella tutela delle specificità linguistiche un collegamento con i rapporti tra ordinamenti statali, che è del tutto estraneo alla logica e alle ragioni della tutela delle minoranze linguistiche, come concepita dall'art. 6 della Costituzione e dall'art. 3 dello statuto.

Di qui la fondatezza della censura.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 13, lett. c).*

L'art. 15 detta Disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario e misure di governo della spesa farmaceutica. Tali disposizioni hanno il "fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, l'efficienza nell'uso delle risorse destinate al settore sanitario e l'appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie" (co. 1). I commi da 2 a 11-*bis* riguardano la spesa farmaceutica, e non vengono qui in considerazione.

I commi 12, 13 e 14 contengono misure di razionalizzazione e riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi e ulteriori misure in campo sanitario.

La presente impugnazione riguarda la lett. e) del comma 13, la quale dispone quanto segue:

"e) sulla base e nel rispetto degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera fissati, entro il 31 ottobre 2012, con regolamento approvato ai sensi dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché tenendo conto della mobilità interregionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottano, nel rispetto della riorganizzazione di servizi distrettuali e delle cure primarie finalizzate all'assistenza 24 ore su 24 sul territorio adeguandoli agli standard europei, entro il 31 dicembre 2012, provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni. La riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre ed è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse. Nelle singole regioni e province autonome, fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse, è sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi ai sensi dell'art. 15-*septies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni. Nell'ambito del processo di riduzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano operano una verifica, sotto il profilo assistenziale e gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche, anche se funzionalmente e amministrativamente facenti parte di presidi ospedalieri articolati in più sedi, e promuovono l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare".

In sintesi, il comma 13, lett. c),

- affida ad un regolamento statale la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera, concepiti - come sembra - come standard inderogabili sia nel minimo che nel massimo;

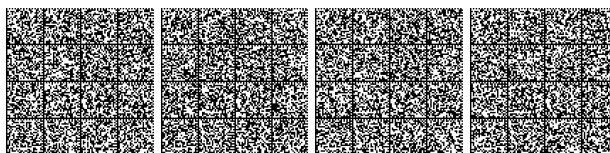
- prescrive alle Regioni (anche a quelle speciali) di ridurre lo standard dei posti-letto ospedalieri, applicando i criteri dettagliati fissati dalla stessa disposizione (il primo, il secondo ed il terzo periodo della lett. c) contengono regole puntuali, comprensive di percentuali, e non certo principi fondamentali);

- stabilisce anche che, "fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse, è sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi" a tempo determinato, direttamente disciplinando l'attività organizzativa e amministrativa in campo assistenziale sanitario.

Tali previsioni e prescrizioni, in quanto applicate alla ricorrente Regione, ne ledono le competenze costituzionali e statutarie, e sono costituzionalmente illegittime.

Lo Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia attribuisce alla Regione potestà legislativa concorrente in materia di "igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera" (art. 5, n. 16), e la corrispondente potestà amministrativa (art. 8 St.). A tali norme è stata data attuazione con il dPR 869/1966 e con gli artt. 8 e 9 dPR 902/1975.

La competenza della Regione in materia di sanità si è ampliata a seguito della riforma del Titolo V, in quanto ad essa si estende la competenza di cui all'art. 117, co. 3, Cost., che, secondo codesta Corte, è "assai più ampia" di quella prevista dallo Statuto (sentt. 240/2007, 162/2007 e 181/2006). La Corte ha anche osservato che "la sanità, d'altro canto,



è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della “tutela della salute” (terzo comma), la quale deve essere intesa come «assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera» (sentenze n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005), e quella dell’organizzazione sanitaria, in cui le Regioni possono adottare «una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale» (sentenza n. 510 del 2002)” (sent. 328/2006, punto 3.1 del Diritto).

La speciale autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia in campo sanitario ha ormai da più di 15 anni il suo risvolto nel meccanismo di finanziamento del servizio sanitario regionale.

Infatti, in relazione all’assetto statutario delle competenze sopra descritto e quale concorso della Regione Friuli Venezia Giulia al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, si deve rammentare che “a decorrere dal 1997 sono soppresse le quote del Fondo sanitario nazionale a carico del bilancio dello Stato a favore della regione Friuli Venezia Giulia che provvede al finanziamento dell’assistenza sanitaria con i proventi dei contributi sanitari e con risorse del proprio bilancio” (art. 1, comma 144, legge 662/1996). Lo Stato, dunque, non può limitare direttamente una voce di spesa delle Asl del Friuli Venezia Giulia, dato che il finanziamento di queste è a carico del bilancio regionale (si veda la sent. 341/09, punto 6: lo Stato non ha “ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento”; v. anche sent. 133/2010, punto 3).

Del resto, questa specifica disposizione in tema di finanziamento del servizio sanitario è parte del più ampio sistema dell’autonomia finanziaria regionale.

In attuazione di un accordo stipulato tra Regione e Stato, l’art. 1, co. 154, legge 220/2010 ha statuito quanto segue:

“la regione autonoma Friuli Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente costituiscono nel loro complesso il «sistema regionale integrato». Gli obiettivi sui saldi di finanza pubblica complessivamente concordati tra lo Stato e la regione sono realizzati attraverso il sistema regionale integrato. La regione risponde nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al periodo precedente”.

Il comma 155 ha poi aggiunto che “spetta alla regione individuare, con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato, gli obiettivi per ciascun ente e le modalità necessarie al raggiungimento degli obiettivi complessivi di volta in volta concordati con lo Stato per il periodo di riferimento, compreso il sistema sanzionatorio”, e che “le disposizioni statali relative al patto di stabilità interno non trovano applicazione con riferimento agli enti locali costituenti il sistema regionale integrato”.

Da tali norme risulta che lo Stato - nel quadro dei vincoli finanziari che esso concorda con la Regione (v. l’art. 1, co. 132, legge n. 220/2010) - deve lasciare a questa il compito di regolare i rispettivi obblighi finanziari propri e dei propri enti strumentali.

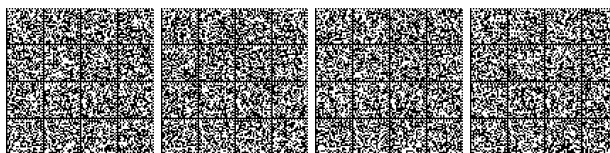
Ancor meno lo Stato può pretendere che la Regione Friuli-Venezia Giulia sia vincolata da prescrizioni dettagliate, quali quelle del comma 13, lett. c), primo, secondo e terzo periodo.

Né varrebbe replicare che anche le Regioni speciali devono concorrere al risanamento della finanza pubblica. Infatti, lo Stato ha già definito (con l’art. 1, commi 152 ss. legge 220/2010) i modi in cui la Regione Friuli Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l’Accordo di Roma del 29 ottobre 2010. I commi 154 e 155 dell’art. 1 legge 220/2010 attribuiscono alla Regione poteri di coordinamento finanziario con riferimento agli enti dell’ordinamento regionale.

Può essere anche utile ricordare che codesta stessa Corte costituzionale ha pronunciato sentenze recentissime nelle quali ha stabilito che altre Regioni ad autonomia speciale non sono soggette ai vincoli finanziari posti da atti legislativi statali, sulla base di norme ed argomenti che ben si adattano anche alla situazione della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Così le sentenze 215/2012, 151/2012 e 173/2012, hanno stabilito che i vincoli di cui al d.l. 78/2010 non si applicano alla Regione Valle d’Aosta dopo la già citata legge 220/2010, dato che essa concorre all’assolvimento degli obblighi finanziari nei modi previsti dalla stessa legge 220/2010. Nella decisione ha assunto particolare rilievo l’art. 1, co. 132, legge 220/2010 (secondo cui “per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell’economia e delle finanze il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del comma 131”), che vale sia per la Valle d’Aosta sia per il Friuli-Venezia Giulia.

Ed il comma 136, poi, dispone che “le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 132, 133 e 134, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l’assunzione dell’esercizio di funzioni statali, attraverso l’emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria”.



Commisurate al complesso di disposizioni ora esposte, volte ad assicurare in termini del tutto peculiari l'autonomia della ricorrente Regione nella disciplina dell'organizzazione e della gestione del servizio sanitario, le disposizioni impugnate si rivelano con esse contrastanti e dunque costituzionalmente illegittime, sotto vari e distinti profili.

In primo luogo, illegittimo è il vincolo al "rispetto degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera" fissati con regolamento statale, ove con tale espressione si intenda non - come nella tradizione dei livelli essenziali, ai quali pure la norma si richiama mediante il riferimento all'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004 - il rispetto dei minimi fissati da tali standard, ma l'obbligo di non oltrepassarli.

Ove la disposizione dovesse essere intesa come fissazione di standard inderogabili anche nel massimo, la sua applicazione alla ricorrente Regione non avrebbe fondamento alcuno, e sarebbe dunque costituzionalmente illegittima.

Sarebbe violata, in primo luogo, l'autonomia finanziaria regionale. Da un lato, si tratta della specifica autonomia in materia di finanziamento della sanità. Poiché, come sopra esposto, la Regione Friuli-Venezia Giulia provvede al finanziamento del Servizio sanitario nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, ne deriva che "lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario" (sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010).

D'altro lato, tale limitazione sarebbe incongrua anche se commisurata alla generale autonomia finanziaria regionale, quale definita dalle disposizioni sopra illustrate e dal principio dell'accordo, che domina il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000 e n. 133 del 2010): da tali norme e principi risulta che lo Stato deve concordare con la Regione gli obiettivi relativi ai saldi di finanza pubblica e non può unilateralmente fissare standard massimi relativi all'assistenza ospedaliera. In definitiva, è illegittima l'assimilazione alle Regioni ordinarie della Regione Friuli-Venezia Giulia, che finanzia con proprie risorse il SSN ed è dotata di uno speciale regime per quel che riguarda il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, regime che prevede espressamente, tra l'altro, il potere della Regione di raggiungere gli obiettivi concordati con lo Stato "attraverso il sistema regionale integrato" (art. 1, co. 154, legge 220/2010), cioè anche attraverso le Asl.

Sarebbe poi violato l'art. 117, co. 2, lett. m) Cost., che dà allo Stato il potere di definire i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", e non di fissare standard massimi dell'assistenza ospedaliera.

Ugualmente illegittime, commisurate ai predetti parametri, si rivelano le disposizioni secondo le quali la Regione Friuli-Venezia Giulia dovrebbe adottare "provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni", ponendo la riduzione dei posti letto "a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre" e conseguendola "esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse".

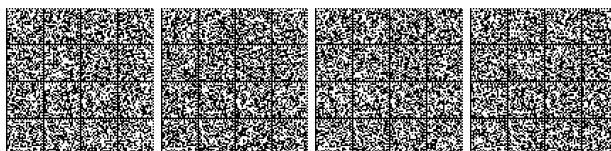
A tale vincolo si oppongono intanto, qualificandolo come illegittimo, le stesse considerazioni sopra esposte circa l'autonomia finanziaria regionale, sia quella specifica in campo sanitario che quella generale.

A tali profili di illegittimità - che tra l'altro escludono che i vincoli così posti si possano giustificare a titolo di coordinamento finanziario - si aggiunge quello relativo al carattere palesemente dettagliato dei vincoli in questione. Mentre nulla vi sarebbe da eccepire se essi fossero stabiliti come livelli minimi, ne sembra invece evidente l'illegittimità in quanto essi siano concepiti come la definizione dal centro delle caratteristiche organizzative ed operative del servizio. Si noti che la materia attiene qui all'organizzazione sanitaria, materia che la Costituzione affida alle Regioni. Le prescrizioni appena riferite hanno palesemente carattere puntuale, non temporaneo e non lasciano un margine d'azione alle Regioni, che devono solo eseguirle. Si tratta, dunque, di norme che non hanno le caratteristiche necessarie, secondo la giurisprudenza costituzionale, per assurgere al rango di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Nella sostanza, si verrebbero in questo modo a vincolare le scelte regionali circa l'organizzazione del servizio sanitario, senza fondamento né finanziario né di principio. Di qui la constatazione della illegittimità.

Ancora, è costituzionalmente illegittima la disposizione di cui al terzo periodo del comma 13, secondo la quale "nelle singole regioni e province autonome, fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse, è sospeso il conferimento o il rinnovo di incarichi ai sensi dell'art. 15-septies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502".

Tale disposizione è illegittima in primo luogo in quanto si connette strumentalmente alle disposizioni precedentemente contestate, rendendo ancora più evidente che la loro natura non è quella di livelli minimi da rispettare, ma quella di livelli massimi da non superare.



Ma essa è illegittima anche in quanto, per “sanzionare” le norme precedenti, reca a sua volta un limite puntuale (e non suscettibile di svolgimento da parte regionale) alla spesa sanitaria, ledendo l’autonomia legislativa regionale in materia sanitaria e l’autonomia finanziaria regionale, come sopra descritte.

5) *Illegittimità costituzionale dell’art. 15, comma 22, dal secondo al quinto periodo.*

Il comma 22, primo periodo, dell’art. 15 stabilisce che, “in funzione delle disposizioni recate dal presente articolo il livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l’anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l’anno 2013 e di 2.000 milioni di euro per l’anno 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall’anno 2015”. Così definite le riduzioni di fabbisogno, il secondo periodo precisa che esse “sono ripartite fra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano secondo criteri e modalità proposti in sede di autoordinamento dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano medesime, da recepire, in sede di espressione dell’Intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la ripartizione del fabbisogno sanitario e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale, entro il 30 settembre 2012, con riferimento all’anno 2012 ed entro il 30 novembre 2012 con riferimento agli anni 2013 e seguenti”.

Il terzo periodo considera l’ipotesi che “non intervenga la predetta proposta entro i termini predetti”, e per questo caso dispone che “all’attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, alla ripartizione del fabbisogno e alla ripartizione delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio sanitario nazionale si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente”.

Lo stesso comma 22 contiene due ulteriori disposizioni, che riguardano specificamente le Regioni speciali.

In base al quarto periodo del comma 22, “le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, ad esclusione della regione Siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42”; e tuttavia, in base al quinto periodo, “fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l’importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Dunque, nella disciplina così stabilita le norme di razionalizzazione della spesa contenute nell’art. 15 costituiscono la premessa di un minor fabbisogno e di un minore “correlato finanziamento”, cioè di una minore dimensione del Fondo sanitario nazionale: che poi si traduce, ovviamente, in un minor trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni che partecipano di tale fondo.

Sin qui il meccanismo è logico.

Non si può dire ugualmente della applicazione delle disposizioni sopra descritte alle autonomie speciali nelle quali la sanità è a carico della Regione stessa: come accade appunto per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

In esse non esiste un separato finanziamento per il servizio sanitario, che è invece finanziato con il bilancio generale. La Regione, che finanzia in proprio il servizio, rivendica - come esposto ai punti precedenti - di non essere soggetta alle forzose riduzioni dei livelli delle prestazioni sopra descritti. Ma ove tali riduzioni si verificassero - e con esse un minore livello di spesa - si tratterebbe pur sempre di una minore incidenza della spesa sanitaria sull’autonomo bilancio complessivo della Regione, come definito dalle entrate che lo Statuto attribuisce ad essa e dalle spese necessarie o opportune.

Nel meccanismo ideato dalle norme qui contestate, invece, la violazione dell’autonomia della Regione nella organizzazione e gestione del servizio sanitario, con la forzosa riduzione dei suoi livelli, si traduce addirittura in una forzosa acquisizione allo Stato delle risorse che lo statuto di autonomia garantisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Tale, e non altro, è infatti il significato del passaggio di risorse da tali autonomie speciali allo Stato. La lesione si raddoppia: alla violazione dell’autonomia nelle funzioni si somma l’illegittima sottrazione di risorse. È dunque costituzionalmente illegittimo - per diretta violazione dell’art. 49 dello statuto e del principio di leale collaborazione - il principio stesso di tale acquisizione. Infatti l’art. 49 St. attribuisce alla Regione quote del gettito di determinate entrate tributarie dello Stato, percepite nel rispettivo territorio, affinché queste vengano spese nell’esercizio delle funzioni e competenze costituzionali della Regione stessa, e non affinché lo Stato ne possa disporre a suo piacimento. In pratica, il comma 22 determina unilateralmente un contributo straordinario permanente, a carico della Regione, al risanamento della finanza pubblica statale.

È opportuno ricordare che la sent. 133/2010 ha annullato, per violazione del principio di leale collaborazione, l’art. 22, co. 3, d.l. 78/2009, nella parte in cui si applicava alla Valle d’Aosta e alle Province autonome, in quanto “l’art. 22, commi 2 e 3, incide... in modo unilaterale sull’autonomia finanziaria di entrambe le ricorrenti, imponendo loro di riversare nel bilancio dello Stato le somme ricavate dalle economie sulla spesa farmaceutica. La specialità dell’autonomia finanziaria delle stesse ricorrenti sarebbe vanificata se fosse possibile variare l’assetto dei rapporti finanziari con lo Stato con una semplice legge ordinaria, in assenza di un accordo bilaterale che la preceda”.



In effetti, le norme del comma 22 alterano unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia, violando il principio dell'accordo che domina tali rapporti (anche su ciò v. sopra) e l'art. 63, commi 1 e 5, dello Statuto, che regolano la procedura di revisione dello Statuto e la particolare procedura di modifica delle norme finanziarie di esso.

Inoltre, lo Stato ha già definito (con la legge 220/2010) i modi in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010: si rinvia, su ciò, al punto precedente.

Alla illegittimità del principio stesso che informa tale sottrazione di risorse si uniscono poi le ulteriori e specifiche illegittimità dei meccanismi applicativi di tale principio.

Il quantum del "concorso alla manovra di correzione dei conti" è definito nei modi previsti dal secondo e terzo periodo; quest'ultimo, in particolare, fa riferimento a non meglio precisati "criteri previsti dalla normativa vigente", che forse non esistono in assoluto ma sicuramente non possono esistere in relazione alle Regioni e Province autonome che non partecipano del Fondo sanitario.

Il terzo periodo del comma 22 è dunque specificamente illegittimo per violazione dei principi di ragionevolezza e di certezza. Infatti, esso contiene un rinvio (ai "criteri previsti dalla normativa vigente") assolutamente indeterminato, tale da determinare incertezza sul quantum del concorso alla manovra di risanamento. Inoltre, il rinvio alla normativa vigente appare irragionevole con riferimento alle autonomie speciali che assumono l'onere del servizio sanitario a carico dei propri bilanci.

La Regione Friuli-Venezia Giulia è legittimata a far valere tali vizi, posto che la norma in questione attiene al coordinamento della finanza pubblica (materia di competenza anche regionale) e, determinando incertezza sulle risorse a disposizione per il Servizio sanitario regionale, pregiudica lo svolgimento dell'autonomia legislativa ed amministrativa della Regione.

Il quomodo del concorso è definito nei modi previsti dal quarto e quinto periodo: il quarto periodo effettua un rinvio alle norme di attuazione dello statuto, mentre il quinto prevede che, fino all'emanazione di esse, lo Stato trattienga ogni anno, sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dallo Statuto, l'importo del concorso della Regione Friuli-Venezia Giulia alla riduzione della spesa sanitaria.

Ora, il rinvio alle norme di attuazione (quarto periodo) è comunque illegittimo, in quanto la norma in questione determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio e contrasta con l'art. 65 St.

Infine, la previsione dell'accantonamento di un importo imprecisato su tali quote autonomamente viola l'art. 49 St., dato che le somme da esso garantite alla Regione vengono indebitamente ridotte.

Sono dunque lesivi e costituzionalmente illegittimi sia il principio stesso del trasferimento di risorse regionali allo Stato, sia le modalità applicative, nei termini sopra esposti.

#### 6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3.*

L'art. 16, co. 1, dispone che, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti territoriali concorrono, anche mediante riduzione delle spese per consumi intermedi, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica".

Il comma 3 statuisce che, "con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015".

La disposizione aggiunge che, "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012".

È ancora previsto che in caso di mancato accordo, "l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE", e che fino all'emanazione delle norme di attuazione, "gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi derivanti dalle predette procedure".



Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelle previste dall'art. 14 d.l. 78/2010, dall'art. 20, co. 5, d.l. 98/2011, dall'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 (come sintetizzati e ripartiti dal comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011) e dall'art. 28, co. 3, d.l. 201/2011. Come le precedenti, essa è disposta su base meramente potestativa, come se le norme statutarie che definiscono la finanza della Regione Friuli-Venezia Giulia non avessero alcun valore, o fossero liberamente disponibili da parte del legislatore statale.

Infatti, la sottrazione di risorse qui contestata non ha alcuna base statutaria. Al contrario, le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 49, sono rivolte ad assicurare alla Regione le finanze necessarie all'esercizio delle funzioni: ed è chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella regione non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa. La ricorrente Regione ha potuto far valere con successo la garanzia di cui all'art. 49, ad esempio, nella controversia definita con la sent. 74/2009.

Inoltre, lo Stato ha già definito (con la legge 220/2010) i modi in cui la Regione Friuli-Venezia Giulia concorre al risanamento della finanza pubblica, con norme che hanno recepito l'Accordo di Roma del 29 ottobre 2010: si rinvia, su ciò, al punto relativo all'art. 15, co. 13.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010. L'"obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica" — puntualizza la Corte con la sent. 82/2007 — "deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti. In tale prospettiva, come questa Corte ha avuto occasione di affermare, la previsione normativa del metodo dell'accordo tra le Regioni a statuto speciale e il Ministero dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della descritta autonomia finanziaria e del temperamento di tale principio con quello del rispetto dei limiti alla spesa imposti dal cosiddetto "patto di stabilità" (sentenza n. 353 del 2004)".

Questo principio, sul piano della legislazione ordinaria, ha trovato fino ad ora varie concretizzazioni. È sufficiente richiamare qui, per la sua portata sistematica, l'art. 27 legge 42/2009, che rimette alle norme di attuazione statutaria la attuazione dei principi del c.d. federalismo fiscale (tra i quali vi è il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli finanziari europei), tenendo "conto della dimensione della finanza delle [...] regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri...". Le stesse misure particolari dei ricordati commi 152 e 156 dell'art. 1 legge 220/2010, specificamente concernenti l'apporto della Regione Friuli-Venezia Giulia al risanamento delle finanze pubbliche, sono state oggetto di confronto e discussione tra Governo e Regione.

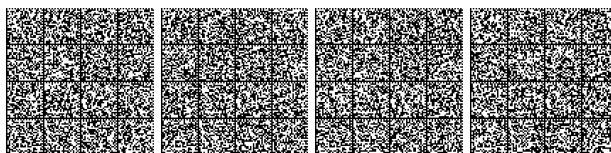
Con il principio costituzionale di collaborazione si pongono in contrasto le disposizioni impugnate. L'art. 16, co. 3, deroga unilateralmente all'Accordo di Roma del 2010, fra l'altro penalizzando irragionevolmente quelle Regioni speciali che nel 2009 e nel 2010 avevano già concordato il loro contributo al risanamento finanziario, privandosi di notevoli risorse, rispetto a quelle che non hanno mai assunto simili impegni.

Le risorse spettanti alla Regione non possono essere semplicemente "acquisite" dallo Stato, mentre la Regione stessa concorre al risanamento della finanza pubblica nei modi direttamente previsti dalla legge 220/2010. Si tratta di un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario.

Di fronte a tale violazioni dei parametri costituzionali, non varrebbe certo obiettare che tutte le autonomie territoriali — Regioni speciali comprese — sono soggette ai principi di coordinamento della finanza pubblica, inevitabilmente fissati a livello nazionale, anche in adempimento di obblighi europei (sent. 82/2007); che la attribuzione di quote fisse di tributi erariali può condurre ad un incremento delle risorse regionali, in funzione di manovre tributarie statali, senza che vi sia necessità — da parte della Regione — di nuove risorse per nuove funzioni, o per un migliore assolvimento di compiti precedenti (ma le entrate potrebbero anche diminuire, per l'andamento negativo del ciclo economico...); che lo stesso art. 49 Statuto, nel momento in cui riconosce alla Regione autonomia finanziaria, aggiunge subito che essa si svolge (si deve svolgere) "in armonia con i principi della solidarietà nazionale".

Infatti, la considerazione di tali valori deve essa stessa manifestarsi mediante strumenti costituzionalmente ammissibili nell'ordinamento.

Così, anzitutto, le stesse norme di attuazione statutaria - radicate direttamente nel principio di solidarietà nazionale (sent. 75/1967) - consentono di eccettuare dalla attribuzione alla Regione le nuove entrate tributarie statali il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle leggi medesime, a termini dell'art. 4 d.p.r. 23 gennaio 1965, n. 114. Ma la legittimità costituzionale della riserva è subordinata alla corretta destinazione di tali risorse in base alla citata disposizione: il che nel caso presente non avviene.



Inoltre, le stesse disposizioni statutarie sulla autonomia finanziaria (art. 49 compreso) possono sempre essere modificate (come varie volte è già accaduto) senza ricorrere alla revisione con legge costituzionale, purché vi sia il coinvolgimento della Regione (art. 63, comma 5, Statuto).

Non può ingannare, in questo come negli altri casi, il rinvio alle norme di attuazione dello Statuto. In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in diretta violazione dell'art. 49 St. e in una sottrazione delle risorse disponibili per la Regione. La riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 49 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 63 St. e non in sede di attuazione. Inoltre, l'art. 16, co. 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio.

In definitiva, come detto, l'art. 16, co. 3, viola l'art. 63, co. 5, St. (che richiede il coinvolgimento della Regione per la modifica delle norme del Titolo IV dello Statuto) e l'art. 65 St., perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Ancora, l'art. 16, co. 3, viola l'art. 49 St., perché diminuisce l'importo spettante alla Regione a titolo di partecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria. Infine, per le ragioni già viste, è violato il principio di leale collaborazione.

È vero che la sent. 193/2012 ha fatto salvi l'art. 20, co. 4 e 5, d.l. 98/2011 e l'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 (dichiarando illegittimo solo il carattere non temporaneo dei tagli) ma è arrivata a tale conclusione semplicemente richiamando la sent. 148/2012 (che aveva respinto la questione di costituzionalità dell'art. 14, commi 1 e 2, d.l. 78/2010 sollevata da una Regione ordinaria), senza — dunque — esaminare la peculiare situazione, sopra descritta, della Regione Friuli-Venezia Giulia. Inoltre, l'art. 16, comma 3, si traduce in concreto sia in una diminuzione della capacità di spesa della Regione (come chiarisce del resto il comma 4 dello stesso articolo) che in una correlativa diminuzione delle entrate statutarie ad essa spettanti. Diversamente è accaduto per l'art. 14 d.l. 78/2010 e per l'art. 20 d.l. 98/2011 e l'art. 1 d.l. 138/2011, che hanno determinato unicamente limiti alla capacità di spesa regionale, ferma restando ogni prerogativa d'entrata.

È, poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo l'art. 16, co. 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento ("in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE"). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale di cui sopra, oggi stabilito espressamente nell'art. 1, co. 132, legge 220/2010 per la determinazione del patto di stabilità (e comunque sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato).

Da ultimo, e ferme restando le censure fino ad ora esposte, la disposizione di cui al comma 3 è autonomamente altresì illegittima nella parte in cui dispone un concorso che "a decorrere dall'anno 2015" si protrae a tempo indeterminato.

In effetti, anche nei casi in cui codesta Corte costituzionale ha ammesso la legittimità di speciali contribuzioni verso lo Stato, è pur sempre rimasto fermo che tali contribuzioni si correlano a situazioni temporalmente definite, e non possono divenire il regime permanente dei rapporti finanziari (v. in particolare sent. 193/2012). Di qui la palese illegittimità anche in relazione a questo specifico profilo.

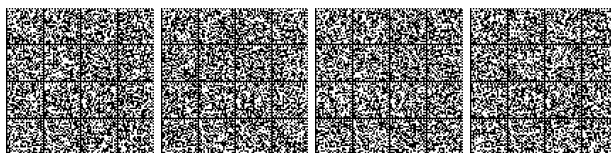
La mancanza di base statutaria del contributo richiesto alla Regione è base sufficiente per la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Per tuziorismo, la ricorrente Regione fa valere in subordine anche le seguenti considerazioni.

Violato è in primo luogo l'art. 116, comma 1, Cost., il quale riconosce alle Regioni speciali forme e condizioni particolari di autonomia, che non possono non riguardare — data la formulazione della disposizione — anche la autonomia finanziaria (sent. 82/2007).

L'art. 16, co. 3, lede la disposizione in quanto riserva alle Regioni speciali — e, per quanto interessa qui, alla Regione Friuli - Venezia Giulia — un trattamento peggiore rispetto a quanto vale per le Regioni ordinarie (v. l'entità dei tagli di cui all'art. 16, co. 2, e all'art. 16, co. 3).

L'irragionevolezza del trattamento peggiore si apprezza considerando che queste differenziazioni operano in un contesto normativo stabile, quanto alle funzioni, per le Regioni ordinarie, mentre è aumentato il concorso specifico della Regione Friuli-Venezia Giulia al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'assolvimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo e dal patto di stabilità interno. Si rammenta qui il comma 152 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2011 (legge 220/2010), secondo cui "nel rispetto dei principi indicati nella legge 5 maggio 2009, n. 42, a decorrere dall'anno 2011, la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contribuisce all'attuazione



del federalismo fiscale, nella misura di 370 milioni di euro annui, mediante: *a)* il pagamento di una somma in favore dello Stato; *b)* ovvero la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore, individuate nell'ambito del tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009; *c)* ovvero l'attribuzione di funzioni amministrative attualmente esercitate dallo Stato, individuate mediante accordo tra il Governo e la regione, con oneri a carico della regione. Con le modalità previste dagli articoli 10 e 65 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, lo Stato e la regione definiscono le funzioni da attribuire". Il trattamento gravoso riservato alle autonomie speciali, e tra esse alla ricorrente Regione, non può essere giustificato sulla base della considerazione della relativa maggiore ampiezza - rispetto alle Regioni ordinarie - delle risorse ad esse riservate. Tale maggiore ampiezza infatti è il frutto delle valutazioni dell'ordinamento costituzionale dello Stato, e non può essere alterata se non seguendo le vie costituzionalmente prescritte: le quali, del resto, esistono,

È poi da evidenziare che, anche se la autonomia finanziaria intesa come disponibilità di risorse sufficienti ad esercitare le proprie attribuzioni costituzionali, e come effettiva capacità di spesa, va valutata nel complesso, e che "contenimenti" transitori delle spese non sono necessariamente incostituzionali (secondo quanto risulta ad esempio, in ordine ai vincoli derivanti dal patto di stabilità, dalla sent. 284/2009), tuttavia, se non si vuole privare l'art. 119 Cost. e, per il Friuli - Venezia Giulia, l'art. 48 Statuto, della capacità di fungere da parametri di costituzionalità, occorre riconoscere che singoli provvedimenti normativi (gli unici contro i quali - ex art. 127 Cost. - la Regione può reagire, ed entro termini tassativi) possano essere sindacati e, se del caso, censurati, anche alla luce di altri singoli provvedimenti, l'insieme dei quali si dimostra lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.

Nel caso, la Regione si trova nella condizione di affermare che l'ulteriore "taglio" di risorse, in una con le riduzioni della legge 220/2010, determina la incostituzionalità dell'art. 16, comma 3, anche in quanto impone riduzioni consistenti alla spesa, tali da pregiudicare l'assolvimento delle funzioni pubbliche ad essa attribuite, in violazione dell'art. 119 Cost. (v. soprattutto il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni di cui al comma 4: "Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite") e dell'art. 48 Statuto.

Le misure di stabilizzazione finanziaria che non siano quantificate in stretta relazione ai fabbisogni di spesa della Regione, anche a fronte della variabilità del gettito ad essa attribuito, pregiudicano la possibilità che la stessa sia in grado di finanziare il complesso delle proprie funzioni e, in particolare, riesca ad assicurare sul proprio territorio la soddisfazione dei livelli base delle prestazioni inerenti a diritti fondamentali della persona demandati alla sua cura.

A parere della Regione, tale vizio rileva già sul piano astratto, per il solo fatto che lo Stato omette ogni tipo di valutazione nel merito del fabbisogno di spesa.

Secondo la Regione, al contrario, tale indagine costituirebbe il necessario presupposto per operare contenimenti finanziari anche di natura temporanea nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, dovendo questi essere espressi sulla quota di risorse che eccedono il livello di fabbisogno di spesa considerato incompressibile.

Diversamente accade agli enti finanziati con trasferimenti statali, là dove lo Stato compie una valutazione di adeguatezza all'atto del trasferimento delle risorse ovvero della quantificazione dell'aliquota di spettanza.

La quantificazione del livello di fabbisogno strettamente necessario, in tale contesto, non costituirebbe a ben vedere parte del tema di prova richiesto alla Regione che ricorre contro il provvedimento di contenimento, bensì un presupposto strutturale del contenimento stesso che condiziona esplicitamente la legittimità della misura.

Non sono, dunque, legittime misure di contenimento che riducono la capacità di spesa della Regione e la sua autonomia di entrata, senza alcuna considerazione dei livelli di spesa minimi da finanziare.

È da sottolineare che dal 2011 al 2014 la contrazione della spesa imposta alla Regione è aumentata del 422,9% e quella di entrata del 388,9%. Nel 2014 la Regione avrà circa il 17,69% in meno di risorse disponibili per impegni di spesa rispetto a quelle su cui poteva contare nel 2010.

Anche letto alla luce dell'art. 3 della Costituzione, l'incremento annuo e il valore assoluto dei tagli imposti alla Regione è del tutto irragionevole.

*7) Illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 5, in connessione con l'illegittimità costituzionale dei commi 1, 2, 3 e 4.*

L'art. 17 è dedicato, come espressamente ricorda il suo titolo al Riordino delle province e loro funzioni. Esso non si riferisce direttamente alle Regioni a statuto speciale, dal momento che il comma 1 precisa che "tutte le province delle regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del presente decreto sono oggetto di riordino sulla base dei criteri e secondo la procedura di cui ai commi 2 e 3" (enfasi aggiunta).



Tuttavia, in pratica esso riguarda anche le autonomie speciali, con l'eccezione delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e dunque della stessa Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Stabilisce infatti il comma 5 che "le Regioni a statuto speciale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adeguano i propri ordinamenti ai principi di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica".

Non vi è dubbio perciò che le disposizioni in questione, in quanto pongono un obbligo di adeguamento anche alle Regione Friuli-Venezia Giulia, siano invasive della sua competenza, e che essa sia pienamente legittimata a farne valere l'illegittimità costituzionale. Esse dovrebbero provvedere ad applicare "autonomamente" nel proprio territorio lo stesso procedimento di riordino che vale per le altre regioni, con minime possibilità di adattamento.

Ma, in primo luogo, sono proprio tale "principi" ad essere, ad avviso della ricorrente Regione, completamente illegittimi, e la loro illegittimità si riverbera evidentemente sui vincoli posti alla ricorrente Regione dal comma 5. Prima di esporre le ragioni di tale illegittimità, tuttavia, conviene illustrare le norme previste dal decreto-legge impugnato.

Prescrive il comma 2 dell'art. 17 che (fatte salve le province nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione e quelle confinanti solo con province di regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle province soppresse per divenire città metropolitane) "il Consiglio dei ministri determina, con apposita deliberazione, da adottare su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il riordino delle province sulla base di requisiti minimi, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia".

Il comma 3 dispone poi che "il Consiglio delle autonomie locali di ogni regione a statuto ordinario o, in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della deliberazione di cui al comma 2, nel rispetto della continuità territoriale della provincia, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione e la invia alla regione medesima entro il giorno successivo".

Ma l'ipotesi di riordino così approvata non è realmente necessaria, dal momento che "anche in mancanza della trasmissione" di tale ipotesi "trascorsi novantadue giorni dalla citata data di pubblicazione, ciascuna regione trasmette al Governo, ai fini di cui al comma 4, una proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, formulata sulla base dell'ipotesi di cui al primo periodo", fermo restando che "il riordino deve essere effettuato nel rispetto dei requisiti minimi di cui al citato comma 2". Sempre il comma 3 prevede che sia le (eventuali) ipotesi che le proposte di riordino tengano conto "delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al comma 2".

Si è detto come le ipotesi di riordino elaborate dal Consiglio delle autonomie locali siano meramente eventuali: ma ugualmente deve dirsi anche delle "proposte di riordino" delle Regioni.

Se infatti il primo periodo del comma 4 dispone che "entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con atto legislativo di iniziativa governativa le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali di cui al comma 3", provvede poi il secondo periodo a precisare che "se alla data di cui al primo periodo una o più proposte di riordino delle regioni non sono pervenute al Governo, il provvedimento legislativo di cui al citato primo periodo è assunto previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si esprime entro dieci giorni esclusivamente in ordine al riordino delle province ubicate nei territori delle regioni medesime".

Dal complesso della normativa citata si deduce:

- che la procedura disposta dall'art. 17 decreto-legge n. 95 del 2012 si fonda su snodi procedurali eventuali e snodi procedurali ineliminabili;
- che una specifica iniziativa dei Comuni non è prevista né come snodo eventuale né come snodo necessario;
- che l'ipotesi di riordino del Consiglio delle autonomie locali e la proposta della Regione costituiscono snodi eventuali;
- che il procedimento essenziale per la revisione delle circoscrizioni provinciali è costituito dalla previa deliberazione dei criteri da parte del Consiglio dei ministri (nel frattempo approvati con deliberazione del 20 luglio 2012), dalla presentazione del disegno di legge di riordino da parte dello stesso Consiglio dei ministri, dal parere della Conferenza unificata e dalla approvazione della legge da parte del Parlamento.

In altre parole, si tratta di un procedimento che al fondo è totalmente diretto dal centro, e precisamente dal Governo, il quale stabilisce i criteri - in pratica preconstituisce il disegno delle nuove province - e presenta il disegno di legge.



Come si è detto, la procedura sopra descritta non è destinata ad applicarsi nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, titolare di potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali ai sensi dell'art. 4, numero 1-*bis*), dello statuto speciale: e, come precisamente stabilito dall'art. 8 delle norme di attuazione dello statuto di cui al d.lgs 9/1997, in tale materia "è ricompresa la revisione delle circoscrizioni provinciali, l'istituzione di nuove province e la loro soppressione, su iniziativa dei comuni, sentite le popolazioni interessate".

Ora, poiché, come sopra esposto, in base al comma 5 dell'art. 17 le Regioni a statuto speciale dovrebbero adeguare i propri ordinamenti "ai principi di cui al presente articolo, che costituiscono principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica".

Ora, pur non essendo del tutto chiaro che cosa tale disposizione consideri "principi", è però evidente che alla Regione risulta imposto un dovere di adeguamento in termini sostanzialmente corrispondenti a quanto previsto dai commi 1, 2, 3 e 4, cioè con una procedura guidata dall'alto, da svolgersi entro una cornice di criteri predefiniti, nella quale l'iniziativa comunale non potrebbe rappresentare né un presupposto indispensabile né un elemento giuridicamente condizionante.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che tale vincolo sia costituzionalmente illegittimo, sia per ragioni attinenti alla illegittimità costituzionale del meccanismo previsto dai commi da 1 a 4, in relazione al parametro di cui all'art. 133 della Costituzione, sia per l'illegittimità del vincolo posto in relazione al parametro di cui all'art. 8 delle norme di attuazione dello statuto di cui al d.lgs 9/1997, sopra citate, sia in quanto in realtà le disposizioni alle quali la Regione dovrebbe attenersi non costituiscono (al contrario di quanto affermato dal comma 5 dell'art. 17) né principi dell'ordinamento giuridico né principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Di seguito si esporranno le censure relative a tali distinti profili.

È in primo luogo palese che la procedura di revisione delle circoscrizioni provinciali prevista dall'art. 17 del decreto-legge n. 95 del 2012 non corrisponde affatto a quanto disposto dall'art. 133, primo comma, della Costituzione, secondo il quale, "il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione".

Il contrasto è talmente palese che non sembra neppure richiedere illustrazione. Per scrupolo noteremo qui che nella procedura prevista dall'art. 133, primo comma, della Costituzione, nella quale ha un ruolo essenziale e dominante l'iniziativa dei comuni, come riconosciuto dalla Corte nella sent. 347/1994, laddove scrive che l'art. 133 Cost. obbliga a seguire un procedimento legislativo costituzionalmente rinforzato, anche dal e per il formale intervento dei Comuni.

Né questa scelta è frutto del caso, o di una irriflessa disattenzione. Al contrario in Assemblea costituente la apposita Commissione aveva proposto che l'iniziativa fosse della Regione, ed il testo poi approvato è il frutto di un emendamento di cui l'on Monterisi specificò il senso in questi termini: "bisogna che l'iniziativa parta non dall'alto ma dal basso", cioè dalle "popolazioni interessate", cioè dai "Comuni interessati".

Come si vede, è l'opposto del procedimento tutto di vertice concepito dal legislatore. La consapevolezza del radicale contrasto tra il percorso imposto dal decreto-legge e quello previsto dalla Costituzione non poteva sfuggire allo stesso Governo, che nella relazione al disegno di legge n. 3396 per la conversione del decreto-legge n. 95/2012 (spending review) ha sentito il bisogno di avanzare una spiegazione, nei termini seguenti: "anche a voler prescindere dalla considerazione che, trattandosi di riordino complessivo, non trova applicazione l'art. 133 della Costituzione, va rilevato in ogni caso che detto articolo è, nella sostanza, rispettato visto che i Comuni sono pienamente coinvolti tramite il Consiglio delle autonomie locali".

Ora, la tesi che l'art. 133 sia rispettato "visto che i Comuni sono pienamente coinvolti tramite il Consiglio delle autonomie locali" appare palesemente infondata. Da un lato è evidente che il "Consiglio delle autonomie" non coincide affatto con i comuni interessati, tanto che potrebbe persino decidere in contrapposizione alla loro espressa volontà. Dall'altro, come sopra illustrato, nella procedura di cui al decreto-legge n. 95 la stessa iniziativa del Consiglio delle autonomie è del tutto eventuale, dato che in assenza di un suo pronto adeguamento si procede ugualmente. Per non dire, comunque, che la Costituzione non prevede affatto che l'iniziativa dei Comuni sia coartata da una previa fissazione di regole e limiti da parte del Governo, che nell'art. 133 non è neppure nominato.

La realtà è che la stessa idea di un generale riordino delle province secondo criteri diversi da quello storico è estranea alla Costituzione: ma vi è estranea non nel senso che la Costituzione non se ne occupi (come lascia invece intendere il Governo quando afferma che "trattandosi di riordino complessivo, non trova applicazione l'art. 133 della Costituzione"), ma nel senso che la Costituzione palesemente la esclude, prendendo a riferimento le province quali esse sono, e disciplinando le regole per trasformare tale situazione.

Sarebbe paradossale che la stessa Costituzione che disciplina in quei termini la trasformazione delle province singole le lasciasse poi tutte alla mercé del legislatore ordinario - o peggio del Governo da esso investito del potere - che semplicemente stabilendo soglie dimensionali elevate potrebbe al limite sopprimere di colpo la grande maggioranza o persino la totalità delle province, senza rispettare il procedimento di revisione costituzionale, evidentemente necessario a tale scopo.



L'illegittimità del vincolo così posto alla ricorrente Regione è altresì evidente in relazione all'art. 8 delle norme di attuazione di cui al d.lgs 9/1997, secondo cui nella materia di cui all'art. 4, numero 1-*bis*), dello statuto speciale (cioè nella materia dell'ordinamento degli enti locali "è ricompresa la revisione delle circoscrizioni provinciali, l'istituzione di nuove province e la loro soppressione, su iniziativa dei comuni, sentite le popolazioni interessate").

Intanto, è evidente che tale disposizione che riprende con qualche modifica l'art. 133, primo comma, Cost., ha anche valore interpretativo di questo, e conferma pienamente quanto sopra affermato: conferma, cioè, che tale disposizione vale anche per la "revisione delle circoscrizioni provinciali".

Ed anch'essa prescrive che alla revisione si proceda su iniziativa dei comuni.

Inoltre, essa aggiunge il vincolo a sentire le popolazioni interessate: ed il sentirle ha un senso - evidentemente - in quanto esse possano contribuire ad una decisione libera, non ad una decisione coartata da criteri rigidi prefissati al centro.

È pure da ricordare che le norme di attuazione statutaria recate dal d.lgs. 9/1997 sono state valorizzate dalla Corte nella sentenza n. 230 del 2001, proprio nel senso che esse valgono a definire e precisare la materia "ordinamento degli enti locali", che è oggi di competenza delle Regioni speciali (salve naturalmente le peculiarità della Valle d'Aosta e del Trentino-Alto Adige).

Dunque, non potrebbe la Regione Friuli-Venezia Giulia ottemperare agli obblighi che le derivano dall'art. 17 qui impugnato, senza trasgredire le regole di base con le quali lo Stato ha affidato ad essa la competenza in materia di revisione delle circoscrizioni provinciali.

Di qui l'illegittimità costituzionale della disposizione anche sotto questo profilo.

Posto dunque che il dovere di adeguamento appare costituzionalmente illegittimo, in relazione al suo specifico contenuto, sia in rapporto all'art. 133, primo comma, Cost, che in relazione all'art. 8 delle norme di attuazione di cui al d. lgs 9/1997, occorre ancora aggiungere che, se pure i contenuti fossero legittimi, l'imposizione di tale dovere sarebbe ugualmente illegittima, in relazione al fondamento costituzionale che ne viene allegato.

Afferma infatti l'art. 17, comma 5, che i "principi" da esso stabiliti - ai quali la regione dovrebbe adeguarsi - costituirebbero "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica nonché principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica". Sia consentito di notare, in primo luogo, che le due qualificazioni sono ripugnanti tra di loro. In effetti, i principi dell'ordinamento giuridico sono principi sottostanti ad interi complessi di norme, elementi di fondo che costituiscono architravi portanti dei complessi normativi ai quali si riferiscono, laddove i principi di coordinamento della finanza pubblica sono - benché "fondamentali" - regole contingenti e specifiche dettate dal legislatore per far fronte alla situazione finanziaria del momento: le due nature, dunque, reciprocamente si escludono.

In realtà, però, le regole sopra descritte in materia di revisione delle circoscrizioni provinciali non sono né l'uno né l'altro: né principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica né principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

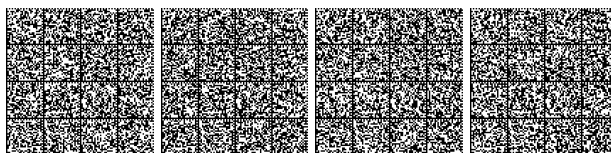
Del principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica esse non hanno alcuna caratteristica, trattandosi invece di mere regole dimensionali e procedurali finalizzate a pervenire ad una revisione delle circoscrizioni provinciali, destinate ad esaurirsi in una unica occasione.

Si deve invero evidenziare che esse coesistono con le norme - affatto diverse - dell'art. 21 d.lgs. 267/2000 (testo unico degli enti locali), le quali stabiliscono i criteri che guidano i comuni nell'esercizio "dell'iniziativa di cui all'art. 133 della Costituzione", volta alla "revisione delle circoscrizioni provinciali". Ora, sembra evidente alla Regione ricorrente che - con riferimento al medesimo oggetto - non possano esservi principi dell'ordinamento giuridico contraddittori, e che, comunque, principi dell'ordinamento giuridico non possano ricavarsi da norme che derogano rispetto ad altre più generali.

A ciò si aggiunge che i limiti alla potestà legislativa primaria della Regione ricorrente, previsti dall'art. 4 Statuto, possono essere concretizzati solo da leggi formali o da atti equiparati, e non certo da atti amministrativi, quale invece è la deliberazione del Consiglio dei ministri, alla quale il comma 2 rimette la definizione dei limiti dimensionali minimi delle "nuove" province, e che dovrebbe vincolare la Regione Friuli-Venezia Giulia. Da questo deriva un ulteriore specifico profilo di violazione dell'art. 4 Statuto.

Le impuginate norme dell'art. 17 nulla hanno neppure dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non avendo in realtà alcun contenuto finanziario diverso dal presupposto di buon senso - ma in realtà approssimativo e semplicistico - che un numero inferiore di province debba costare di meno di un numero maggiore.

Sembra chiaro che in questi termini non si tratta affatto di un principio di coordinamento finanziario - del quale non ha né l'oggetto né il contenuto proprio - ma della pura e semplice interferenza in una scelta organizzativa delle istituzioni locali che - sia pure all'interno di limiti finanziari complessivi eventualmente definiti secondo i criteri riconosciuti legittimi da codesta ecc.ma Corte costituzionale - spetta pienamente alla Regione ed alle sue comunità locali.



Si è sino a qui censurato l'art. 17 in relazione al suo contenuto.

Scrupolo difensivo esige tuttavia che si faccia valere anche la violazione dell'art. 77 Cost. in relazione ai requisiti di necessità ed urgenza che soli giustificano il ricorso allo strumento eccezionale del decreto-legge.

Sembra chiaro, infatti, che per la sua stessa natura la materia del riordino ordinamentale delle Province - per di più con una procedura diversa da quella indicata in Costituzione (il che, come sopra esposto, costituisce ragione specifica di illegittimità costituzionale) richiede il procedimento legislativo ordinario, e che solo una urgenza estrema ed evidente potrebbe giustificare l'anticipazione di qualche singolo aspetto del procedimento con uno strumento di urgenza.

D'altronde, il vizio di procedura è collegato al vizio di contenuto. È evidente, ad esempio, che la ragione per la quale i criteri del riordino non sono stati stabiliti con la legge (sia pure ordinaria, e non costituzionale, come il ricorso ad una procedura diversa da quella prevista dall'art. 133 richiederebbe) consiste proprio nell'uso del decreto-legge, la cui rapida elaborazione non ha consentito una loro adeguata ponderazione.

Né basta, ad attestare l'urgenza, l'uso di termini relativamente brevi per le diverse tappe previste. Infatti, il difetto di urgenza sta nella sostanziale intraducibilità del riordino in immediati o anche solo accertabili risparmi finanziari, essendo chiaro invece che lo stesso processo di riordino, con i suoi adempimenti, sarà invece causa di immediate spese e di immediate disfunzioni collegate alla transizione.

8) *Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 9.*

L'art. 16, comma 9, rubricato Riduzione della spesa degli enti territoriali dispone che “nelle more dell'attuazione delle disposizioni di riduzione e razionalizzazione delle Province è fatto comunque divieto alle stesse di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato”.

La norma non è richiamata come applicabile alle autonomie speciali dall'art. 24-*bis*, di modo che se ne dovrebbe escludere l'applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia. Ove invece lo fosse, essa sarebbe, ad avviso della ricorrente Regione, incostituzionale.

In primo luogo, essa appare esplicitamente collegata quanto stabilito nel successivo art. 17 in relazione al riordino delle Province. Dunque, la lamentata illegittimità costituzionale dell'art. 17 si riverbera anche sul comma 9 dell'art. 16.

Se anche fosse legittimo il processo di riordino di cui all'art. 17, ugualmente il comma 9 dell'art. 16 realizzerebbe una indebita compressione dell'autonomia regionale, con riferimento ai già invocati parametri statutari sia in materia di ordinamento degli enti locali che in materia di finanza locale, nonché una compressione della stessa autonomia delle Province.

Esso, in particolare, non potrebbe giustificarsi (come pure asserito dal comma 1 dello stesso art. 16) come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 118, secondo comma, della Costituzione. Si tratta infatti di disposizione specifica e puntuale, che non potrebbe avere alcun ulteriore svolgimento da parte della Regione. Inoltre, essa è priva di qualunque contenuto specificamente finanziario, e di qualunque correlazione con lo stato complessivo o persino settoriale con la finanza regionale e provinciale.

Inoltre, la competenza primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali può essere statutariamente limitata solo dai principi dell'ordinamento e dalle riforme economiche sociali, ai quali certo non corrisponde la predetta disposizione.

P. Q. M.

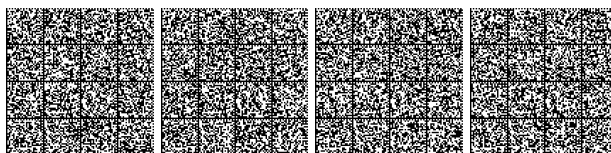
*Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere, in accoglimento del ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 7 e 8; dell'art. 9; dell'art. 14, comma 16; dell'art. 15, commi 13 e 22; dell'art. 16, commi 3 e 9; dell'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, per le parti, i profili e nei modi illustrati nel ricorso.*

*Allegati:*

1) *Deliberazione della Giunta regionale 27 settembre 2012, n. 1690.*

Padova, 12 ottobre 2012

Prof.: FALCON



## N. 14

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 9 ottobre 2012*  
(della Regione Siciliana)

**Bilancio e contabilità pubblica - Decreto ministeriale recante “Riduzione delle risorse per sanzione ai Comuni e alle Province non rispettosi del patto di stabilità-anno 2011” - Previsione di sanzione comportante la riduzione di risorse del fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni ricadenti nei territori delle Regioni a statuto ordinario, ovvero dei trasferimenti corrisposti per i Comuni ricadenti nei territori della Regione Siciliana e della Regione Sardegna - Conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Siciliana - Richiamo alle censure dedotte dalla stessa Regione con il ricorso n. 162/11 (non ancora deciso) avverso il d.lgs. n. 149 del 2011 - Eccesso di delega - Violazione delle norme statutarie di definizione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione - Violazione del principio pattizio, a fronte dell'applicabilità di sanzioni agli enti locali siciliani prima dell'attivazione della procedura prevista dallo statuto regionale - Richiesta di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere esercitato e di annullare l'atto impugnato - Istanza di sospensione.**

- Decreto del Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno del 26 luglio 2012.
- Costituzione, artt. 76 (in relazione agli artt. 1 e 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e 119 (in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); Statuto della Regione Siciliana, art. 43.

Ricorso della Regione siciliana in persona del suo Presidente *pro tempore* on. dott. Raffaele Lombardo, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli dell'ufficio legislativo e legale della presidenza della Regione, giusta procura a margine del presente atto, ed elettivamente domiciliato in Roma nella sede dell'ufficio della Regione stessa, via Marghera n. 36;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370, presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri ed elettivamente presso l'Avvocatura generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12;

Per la risoluzione previa sospensione del conflitto di attribuzione insorto fra Regione siciliana e Stato per effetto del decreto del 26 luglio 2012 del Ministero dell'interno, pubblicato nella G.U.R.I. n. 177 del 31 luglio 2012, nella parte in cui, in attuazione del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, prevede la riduzione dei fondi di cui agli articoli 1 e 3 dello stesso provvedimento nei confronti dei comuni ricadenti nel territorio della Regione siciliana per violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della Costituzione in riferimento agli articoli 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento all'art. 119 della Costituzione nonché dell'art. 43 dello statuto stesso.

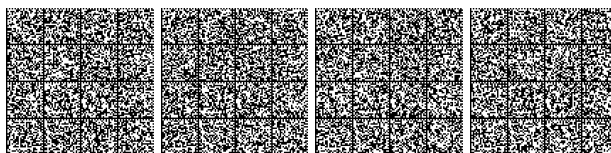
## FATTO

Con ricorso iscritto al n. 162/2011 del registro ricorsi di codesta ecc.ma Corte questa Regione ha proposto ricorso per questione di legittimità in via principale nei confronti del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante meccanismi sanzionatori e premiali per violazione, per quel che rileva ai fini del presente conflitto, dei seguenti parametri:

per eccesso di delega dell'art. 76 della Costituzione in riferimento articoli 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, unitamente alla violazione dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento all'art. 119 della Costituzione nonché dell'art. 43 dello statuto.

La discussione del citato ricorso è stata fissata per il giorno 9 ottobre 2012.

Con il provvedimento attuativo che oggi si impugna, con riferimento alla violazione dei medesimi parametri, il Ministero dell'interno ha disposto che (art. 1) «i comuni inadempienti per non aver rispettato il patto di stabilità relativo all'anno 2011, sono soggetti, nell'esercizio finanziario 2012, ad una sanzione pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque in una misura non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nella certificazione al rendiconto di bilancio dell'anno 2010. In caso di mancata trasmissione della predetta certificazione, l'importo del 3 per cento delle entrate correnti e' determinato sui dati dell'ultima certificazione al rendiconto di bilancio trasmessa dell'ente.



2. La sanzione comporta la riduzione di risorse del fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni ricadenti nei territori delle regioni a statuto ordinario, ovvero dei trasferimenti corrisposti per i comuni ricadenti nei territori della Regione siciliana e della regione Sardegna. In caso di incapienza, l'ente è tenuto a versare la restante somma entro il 31 dicembre 2012, tramite la locale sezione di tesoreria provinciale dello Stato, all'entrata del bilancio dello Stato, capo X, capitolo 3509, art. 2».

Con il successivo art. 3 il decreto ministeriale in epigrafe stabilisce che:

«1. I comuni inadempienti al patto di stabilità interno relativo all'anno 2011 per mancato invio della certificazione, ovvero per invio di certificazione non conforme alle modalità di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 21094 del 9 marzo 2012, riportati nell'allegato B che forma parte integrante del presente decreto, sono soggetti, nell'esercizio finanziario 2012, ad una sanzione pari al 3 per cento delle entrate correnti registrate nel certificato al rendiconto di bilancio dell'anno 2010. In caso di mancata trasmissione della predetta certificazione, l'importo del 3 per cento delle entrate correnti è determinato sui dati dell'ultima certificazione al rendiconto trasmessa dell'ente.

2. La sanzione comporta la riduzione di risorse del fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni ricadenti nei territori delle regioni a statuto ordinario, ovvero dei trasferimenti corrisposti per i comuni ricadenti nei territori della Regione siciliana e della regione Sardegna. In caso di incapienza, l'ente è tenuto a versare la restante somma entro il 31 dicembre 2012, tramite la locale sezione di tesoreria provinciale dello Stato, all'entrata del bilancio dello Stato, capo X, capitolo 3509, art. 2.

3. Come previsto nell'ultimo periodo del comma 110 dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, nonché dal decreto del Ministero dell'economia e finanze n. 21094 del 9 marzo 2012, la sanzione di cui ai precedenti commi 1 e 2 relativa alla riduzione di risorse a carico degli enti inadempienti verrà disapplicata nel caso in cui la certificazione, sebbene trasmessa in ritardo al Ministero dell'economia e delle finanze, sia conforme e attesti il rispetto del patto; qualora la certificazione sia trasmessa in ritardo al Ministero dell'economia e delle finanze e non attesti il rispetto del patto di stabilità interno si applicano le sanzioni previste dall'art. 1 del presente decreto. Nei due casi citati, la modifica delle risultanze del presente decreto, avverrà previa acquisizione di nuova comunicazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze che accerti il verificarsi delle fattispecie previste dalla normativa».

Il provvedimento surriportato per la parte che rileva ai fini dell'odierno conflitto è lesivo delle attribuzioni della Regione siciliana e viene impugnato per i seguenti

#### MOTIVI

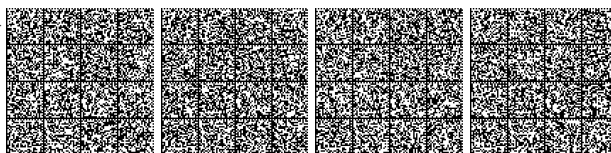
Violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della costituzione in riferimento agli articoli 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, nonché dell'art. 10 della L.C. n. 3/2001 con riferimento art. 119 della Costituzione.

Il decreto ministeriale del 26 luglio 2012, come espressamente risulta dalla titolazione «Riduzione delle risorse per sanzione ai comuni e alle province non rispettosi del patto di stabilità - anno 2011», costituisce attuazione dei principi e criteri recati dagli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché del decreto legislativo n. 149/2011, impugnato da questa Regione.

Ora, ai sensi della legge di delega, i suindicati articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42, non si applicano alle autonomie differenziate anche in forza di quanto precisato da codesta ecc.ma Corte la quale ha rilevato (sent. n. 201/2010) che l'«art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome sono quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27» e ha ritenuto che di conseguenza non sono applicabili alla Regione siciliana i principi ed i criteri di delega contenuti in altre disposizioni della medesima legge di delega precisando altresì che la conclusione enunciata «è fondata su una sicura esegesi del dato normativa, priva di plausibili alternative».

In forza del contenuto della legge delega e dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, le norme citate del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, sono lesive della speciale autonomia della Regione siciliana per violazione dei parametri rubricati e la loro lesività refluisce sul decreto ministeriale nei cui confronti viene oggi proposto il conflitto.

In proposito è il caso di ricordare che codesta ecc.ma Corte, con sentenza n. 503/2000 ha ritenuto «costituzionalmente illegittimo — per violazione dell'art. 76 della Costituzione — il decreto legislativo 23 aprile 1998, n. 134, ... in quanto tale decreto disciplina un oggetto estraneo alla delega conferita dalla legge n. 59 del 1997».



Codesta ecc.ma Corte ha, poi, confermato il proprio orientamento con svariate pronunce in relazione alla conformità della norma delegata alla norma delegante (sentenza n. 425/2000; ed inoltre nn. 292, 276, 163 e 126/2000; nn. 15 e 7/1999; n. 456/1998) precisando che «il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante, condotto alla stregua dell'art. 76 Cost., si esplica attraverso il confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli; l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e criteri direttivi della delega» (v., *ex plurimis* sentenze nn. 276, 163, 126 e 425 del 2000; nn. 15 e 7 del 1999).

Ebbene, da una tale valutazione comparativa emerge chiaramente il mancato rispetto della delega e, dunque, la lesività del provvedimento in esame che incide sulle prerogative statutarie di questa Regione.

Considerate le disposizioni sanzionatorie del presente decreto ministeriale, ritenere che esse siano applicabili alle autonomie differenziate contrasta palesemente con i principi sanciti sia dall'art. 76 della Cost. che con quelli contenuti negli articoli 1 e 27 della legge delega n. 42/2009 disposizioni che, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, contrastano con le previsioni statutarie; inoltre contraddice l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato l'art. 119 della Costituzione, costituente principio cardine di tutto il processo di riforma del c.d. «federalismo fiscale» del quale il decreto in argomento fa parte integrante.

Detto art. 10 della L.C. n. 3/2001, dispone infatti che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

La conferma da parte di tale disposizione del precedente assetto delle competenze dello Stato e della Regione siciliana è espressamente sancita dalla legge n. 131 del 2003, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.C. 18 ottobre 2001, n. 3», il cui art. 11 rubricato «Attuazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» al comma 1 prevede che «Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Al pari delle disposizioni della normativa delegata, tempestivamente impugnate da questa Regione, il provvedimento che ne fa applicazione risulta prevedere per la Regione siciliana, relativamente alle sanzioni nei confronti dei comuni siti nel suo territorio, forme di autonomia ben meno ampie di quelle già attribuita dallo statuto regionale.

Del resto, proprio a salvaguardia delle prerogative delle autonomie differenziate le disposizioni della legge delega n. 42, evocate quali norma interposte, escludono l'applicazione diretta dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 2 della medesima legge per prevedere che gli ordinamenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano si adeguano «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Ne consegue che il decreto che oggi si impugna, nella parte in cui pretende di sanzionare i comuni di questa Regione, in applicazione diretta del decreto legislativo n. 149 del 2011, risulta anch'esso illegittimo con riferimento ai parametri rubricati.

#### *Violazione dell'art. 43 dello statuto d'autonomia.*

Il provvedimento ministeriale attuativo del decreto legislativo nei confronti della Regione siciliana in mancanza delle apposite norme di attuazione arreca altresì un vulnus al principio pattizio consacrato nello statuto.

Infatti, pretendendo di comminare agli enti locali siciliani le sanzioni previste dall'art. 7 del decreto legislativo n. 149/2011 prima che sia stata attivata la procedura prevista dallo statuto, lo Stato viola il principio pattizio di rango costituzionale.

Ed invero in tal senso è esplicita la legge di delegazione, che, come già ricordato, nel secondo comma dell'art. 1 ed all'art. 27 prevede che ai principi recati dalla stessa legge gli ordinamenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano si adeguano «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Né basta ad evitare detta violazione la transitorietà temporale dell'applicazione del decreto ministeriale impugnato (limitata al 2012), anche perché ne è probabile la reiterazione ove si protragga la condizione di mancato completamento della relativa procedura, come si evince anche dalla legge delega che non contempla possibilità di deroghe al principio pattizio nonché in via provvisoria.

Trattandosi infatti di un principio stabilito dallo statuto di autonomia lo stesso subisce pregiudizio anche da una deroga temporalmente limitata che ha in ogni caso refluenze sulla speciale autonomia garantita alla Regione.



In forza delle considerazioni esposte è innegabile il pregiudizio causato alla Regione siciliana dall'impugnato provvedimento, avuto altresì specialmente riguardo alle previste sanzioni per i comuni non rispettosi del patto di stabilità per 2011, che sono soggetti, nell'esercizio finanziario 2012, ad una sanzione pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e comunque in una misura non superiore al 3 per cento delle entrate correnti registrate nella certificazione al rendiconto di bilancio dell'anno 2010. In caso di mancata trasmissione della predetta certificazione, l'importo del 3 per cento delle entrate correnti è determinato sui dati dell'ultima certificazione al rendiconto di bilancio trasmessa dell'ente.

La sanzione comporta la riduzione di risorse del fondo sperimentale di riequilibrio per i comuni ricadenti nei territori delle regioni a statuto ordinario, ovvero dei trasferimenti corrisposti per i comuni ricadenti nei territori della Regione siciliana e della regione Sardegna. In caso di incapienza, l'ente è tenuto a versare la restante somma entro il 31 dicembre 2012, tramite la locale sezione di tesoreria provinciale dello Stato, all'entrata del bilancio dello Stato, capo X, capitolo 3509, art. 2.

Le medesime considerazioni valgono per le sanzioni di cui all'art. 3 del provvedimento impugnato, relative al mancato invio della certificazione da parte dei comuni ovvero per invio di certificazione non conforme.

Con il presente ricorso si chiede, pertanto, preliminarmente, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dell'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la sospensione dell'impugnato atto, invasivo delle attribuzioni e delle competenze regionali per violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della Costituzione in riferimento agli articoli 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, dell'art. 10 L.C. n. 3/2001 con riferimento all'art. 119 della Costituzione nonché dell'art. 43 dello statuto stesso.

Le risorse finanziarie della Regione, ed ancor più concretamente, i mezzi di pagamento necessari per far fronte agli impegni legittimamente assunti dai comuni ricadenti nel territorio della Regione siciliana, risulterebbero, infatti, indubbiamente ridotti con conseguente semiparalisi dei servizi erogati dai comuni di questa Regione nell'ipotesi in cui tali somme fossero indebitamente attribuite al bilancio statale in ossequio alle previsioni del decreto impugnato.

La penalizzazione subita, avente peraltro dirette ed immediate refluenze sulla capacità di spesa degli enti locali di questa Regione — e di non immediato conguaglio, alla luce delle considerazioni sopra espresse, nell'ipotesi di giudizio di codesta ecc.ma Corte favorevole alla Regione in relazione al ricorso n. 162/2011 del registro ricorsi di codesta ecc.ma Corte — configura quelle «gravi ragioni» cui ha specifico riferimento il richiamato art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per poter procedere alla sospensione dell'esecuzione dell'atto che ha dato luogo al conflitto di attribuzione.

*P.Q.M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale;*

*Accogliere il presente ricorso;*

*Preliminarmente sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato;*

*Dichiarare, in accoglimento del presente ricorso, che: non spetta allo Stato in lesione delle attribuzioni costituzionali della Regione siciliana, in particolare per la violazione per eccesso di delega dell'art. 76 della Costituzione in riferimento agli articoli 1 e 27 della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42, nonché dell'art. 10 della L.C. n. 3/2001 con riferimento art. 119 della Costituzione e in violazione dell'art. 43 dello statuto d'autonomia adottare nei confronti della Regione siciliana il decreto del 26 luglio 2012 del Ministero dell'interno pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 172 del 25 luglio;*

*Conseguentemente annullare il decreto del 26 luglio 2012 del Ministero dell'interno, pubblicato nella G.U.R.I. n. 177 del 31 luglio 2012, nella parte in cui, in attuazione del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, prevede la riduzione dei fondi di cui agli articoli 1 e 3 dello stesso provvedimento attuativo nei confronti dei comuni ricadenti nel territorio della Regione siciliana.*

*Con riserva di ulteriori deduzioni.*

*Si deposita con il presente atto:*

*1) autorizzazione a ricorrere.*

Palermo-Roma, 25 settembre 2012

*Avv. FIANDACA - Avv. VALLI*



N. 272

*Ordinanza del 15 maggio 2012 emessa dal Tribunale di Brindisi - sezione distaccata Ostuni  
nel procedimento civile promosso da S.A. contro Società Unione Assicurazioni S.p.a. e Andriola Domenico*

**Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Danno biologico per lesioni di lieve entità (c.d. micropermanenti) - Liquidazione in base ai valori fissati dalle tabelle ministeriali, con possibilità di aumento non maggiore di un quinto in relazione alle condizioni soggettive del danneggiato - Conseguente riconoscimento di un ammontare risarcitorio inferiore a quello commisurato ai valori delle tabelle del Tribunale di Milano, ritenuti “equi” dalla giurisprudenza di legittimità - Denunciata lesione di posizioni giuridiche soggettive garantite dalla Carta di Nizza (dignità umana e diritto all’integrità della persona) e dalla CEDU (diritto alla vita, come interpretato dalla Corte di Strasburgo) - Contrasto con il “principio non solo di integrale, ma anche di equa riparazione del danno” - Violazione del diritto ad un processo equo riconosciuto dalla CEDU - Violazione del “principio comunitario di effettività della tutela (sub specie di tutela risarcitoria), riconosciuta a livello nazionale” - Irragionevole diversità di trattamento tra lesioni “micropermanenti” a seconda della loro genesi, nonché tra lesioni “micropermanenti” e “macropermanenti” - Inidoneità ad assicurare un’uniformità pecuniaria di base e un’adeguata personalizzazione della misura risarcitoria - Esorbitanza dalla legge delega e contrasto con la ratio di essa.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 139, commi 1, 3 e 6.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 24, 32, 76 e 117, primo comma; T.U.E., quale modificato dal Trattato di Lisbona, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, artt. 1 e 3; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 2 e 6; legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 4.

Ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 170/2008 del Ruolo Generale promossa da S.A., rappresentata e difesa dall’avv. Leonardo Macchitella, appellante;

Contro Società UNI ONE Assicurazioni S.p.A., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Tommaso, Agnese e Francesco Corsa, appellata e A.D. appellato contumace.

### Motivazione

Questo Giudice ritiene sussistenti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 139, comma 1, del decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209, nella parte in cui stabilisce che:

«Il risarcimento del danno biologico per lesioni di lieve entità, derivanti da sinistri conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, è effettuato secondo i criteri e le misure seguenti:

*a)* a titolo di danno biologico permanente, è liquidato per i postumi da lesioni pari o inferiori al nove per cento un importo crescente in misura più che proporzionale in relazione ad ogni punto, percentuale di invalidità; tale importo è calcolato in base all’applicazione a ciascun punto percentuale di invalidità del relativo coefficiente secondo la correlazione esposta nel comma 6. L’importo così determinato si riduce con il crescere dell’età del soggetto in ragione dello zero virgola cinque per cento per ogni anno di età a partire dall’undicesimo anno di età. Il valore del primo punto è pari ad euro seicentoseventaquattro virgola settantotto;

*b)* a titolo di danno biologico temporaneo, è liquidato un importo di euro trentanove virgola trentasette (attualmente, elevato a euro 44,28) per ogni giorno di inabilità assoluta; in caso di inabilità temporanea inferiore al cento per cento, la liquidazione avviene in misura corrispondente alla percentuale di inabilità riconosciuta per ciascun giorno»;

nonché del comma 3 dello stesso articolo, nella parte in cui prevede che:

«l’ammontare del danno biologico liquidato [...] può essere aumentato dal giudice in misura non superiore ad un quinto, con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato.»;

nonché, in ultimo, del comma 6, secondo cui «Ai fini del calcolo dell’importo di cui al comma 1, lettera *a)*, per un punto percentuale di invalidità pari a 1 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 1,0, per un punto percentuale di invalidità pari a 2 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 1,1, per un punto percentuale di invalidità pari a 3 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 1,2, per un punto percentuale di invalidità pari a 4 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 1,3, per un punto percentuale di invalidità pari a 5 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 1,5, per un punto percentuale di invalidità pari a 6 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 1,7, per



un punto percentuale di invalidità pari a 7 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 1,9, per un punto percentuale di invalidità pari a 8 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 2,1, per un punto percentuale di invalidità pari a 9 si applica un coefficiente moltiplicatore pari a 2,3».

In applicazione dell'art. 139 è stata adottata la tabella del danno biologico di lieve entità (sotto i 9 punti di invalidità permanente) i cui valori sono stati aggiornati periodicamente, da ultimo, dal decreto del Ministero dello sviluppo economico del 27 giugno 2011, che ha stabilito in:

Euro 759,04 l'importo relativo al valore del primo punto di invalidità;

Euro 44,28 l'importo relativo ad ogni giorno di inabilità assoluta.

1. Premesse di carattere concettuale e sistematico.

1.1. Il quadro interpretativo previgente alle Sezioni Unite del 2008.

Le Sezioni Unite dell'11 novembre 2008, fornendo una sistemazione del danno non patrimoniale coerente con le sentenze gemelle n. 8828 e 8829 del 2003 (che ha trovato l'autorevole avallo della Consulta, nella sentenza n. 233 del 2003) hanno precisato come non esista un danno esistenziale quale categoria concettuale specifica a sé stante.

Infatti, prima della suddetta pronuncia, molteplici erano stati gli approdi giurisprudenziali che avevano richiamato la dubbia categoria del danno c.d. esistenziale, «inteso come pregiudizio non patrimoniale, distinto dal danno biologico ... in assenza di lesione dell'integrità psicofisica, e dal cd danno morale soggettivo (unico danno non patrimoniale risarcibile, in presenza di reato, secondo la tradizionale lettura restrittiva dell'art. 2059 c.c. in collegamento all'art. 185 c.p.), in quanto non attinente alla sfera interiore del sentire, ma alla sfera del fare non reddituale del soggetto.».

Tale figura «nasceva dal dichiarato intento di ampliare la tutela risarcitoria per i pregiudizi di natura non patrimoniale incidenti sulla persona, svincolandola dai limiti dell'art. 2059 c.c., e seguendo la via, già percorsa per il danno biologico, di operare nell'ambito dell'art. 2043 c.c. inteso come norma regolatrice del risarcimento non solo del danno patrimoniale, ma anche di quello non patrimoniale concernente la persona.».

Si affermava che, «nel caso in cui il fatto illecito limita le attività realizzatrici della persona umana, obbligandola ad adottare nella vita di tutti i giorni comportamenti diversi da quelli passati, si realizza un nuovo tipo di danno (rispetto al danno morale soggettivo ed al danno biologico)», definito esistenziale.

Questo il quadro interpretativo prima delle Sezioni Unite.

1.2. La *reductio ad unum* del danno non patrimoniale: le Sezioni Unite dell'11 novembre 2008.

1.2.1. La negazione dell'autonomia concettuale e risarcitoria del danno c.d. esistenziale.

La pronuncia del 2008 nega l'autonoma dignità risarcitoria del danno c.d. esistenziale e ritiene, per contro, che esista un danno non patrimoniale, come categoria unitaria onnicomprensiva, rispetto al quale quelle che si è soliti considerare come singole e autonome poste risarcitorie (danno estetico, danno alla vita di relazione, danno biologico, danno alla propria sfera sessuale, danno c.d. esistenziale) assumono, invece, la valenza di mere esemplificazioni descrittive.

Ed, in particolare, nell'ambito di tale classificazione concettuale unitaria, il danno estetico, il danno alla vita di relazione, il danno alla propria sfera sessuale costituirebbero tutte sottovoci della più generale figura descrittiva del danno non patrimoniale di tipo biologico.

Quest'ultimo, in coerenza con la lata accezione fatta propria dall'art. 139 Codice delle Assicurazioni, assume, quindi, una portata onnicomprensiva, ponendosi quale macro-voce del danno non patrimoniale accanto al danno morale e al danno derivante dalla lesione di un diritto della persona costituzionalmente rilevante.

Tale danno (c.d. non patrimoniale), che si contrappone a quello c.d. patrimoniale - per essere quest'ultimo connotato da una diretta incidenza sulla sfera patrimoniale economica del danneggiato —, è stato ricondotto dalle Sezioni Unite del 2008, e prima ancora dalle sentenze gemelle del 2003, non più all'art. 2043 c.c. (nel cui alveo aveva trovato, *ab origine*, collocazione lo stesso pregiudizio biologico), ma, in virtù di un'interpretazione costituzionalmente orientata di questa disposizione, all'art. 2059 c.c.

La norma codicistica, però, diversamente da come abitualmente interpretata dalla giurisprudenza prima del 2003, è letta in maniera difforme; cioè come idonea a ricomprendere non solo il danno morale ma anche la lesione di qualunque diritto della Persona costituzionalmente garantito.

Già nel 2003 si affermava che l'art. 2059 c.c., nella parte in cui stabilisce che il danno non patrimoniale è risarcibile nei soli casi previsti dalla Legge, doveva essere interpretato anche alla luce della Costituzione, pervenendosi ad un'interpretazione compatibile coi dettami costituzionali.

Poiché la Costituzione è norma sovraordinata, idonea, come tale, a porsi al massimo livello nella gerarchia delle fonti, ben può imporre all'interprete l'obbligo di tutelare un determinato diritto di rilevanza costituzionale mediante il riconoscimento, nell'ipotesi di sua lesione, del risarcimento del danno non patrimoniale. E ciò anche se la condotta



illecita e dotata di efficienza lesiva non configuri reato, alla cui necessaria ricorrenza nella fattispecie concreta veniva condizionata la risarcibilità del danno non patrimoniale.

D'altro canto, seguendo un distinto approccio ricostruttivo, la Costituzione è essa stessa una legge e, come tale, è idonea ad integrare la previsione legislativa di cui all'art. 2059 c.c. che enuncia il principio per cui il risarcimento del danno non patrimoniale è ammesso nei soli casi previsti dalla legge.

1.2.2. Il principio della tipicità del danno non patrimoniale: la necessità di un'ingiustizia costituzionalmente qualificata o, in alternativa, di una previsione di risarcibilità *ex lege*.

Le Sezioni Unite del 2008 affermano, inoltre, il principio della tipicità del danno non patrimoniale. Ne costituisce logica conseguenza che il risarcimento si avrebbe solo in presenza della lesione di un diritto costituzionalmente garantito (e, cioè, di una ingiustizia costituzionalmente qualificata) oppure (a prescindere dalla suddetta condizione) quando ricorra un'espressa previsione di legge.

Inoltre, le SS.UU. precisano che la tutela dei diritti di rilevanza costituzionale non sarebbe, comunque, ristretta ai casi di diritti inviolabili della persona espressamente riconosciuti dalla Costituzione nel presente momento storico.

In virtù dell'apertura dell'art. 2 Cost. ad un processo evolutivo, si riconosce all'interprete il potere di rinvenire nel complessivo sistema costituzionale indici idonei a valutare se nuovi interessi emersi nella realtà sociale siano non genericamente rilevanti per l'ordinamento, ma di rango costituzionale in quanto attinenti a posizioni inviolabili della persona umana.

Secondo le Sezioni Unite del 2008, una delle ipotesi in cui il danno non patrimoniale è considerato risarcibile, al di là della lesione di un diritto costituzionalmente garantito, è proprio quella del danno morale da reato (quali sono le lesioni colpose, derivanti da un, sinistro stradale). In tale circostanza è risarcibile qualunque pregiudizio reddituale (e, quindi, anche la sofferenza derivante eziologicamente dal non poter più fare), anche se derivante dalla lesione di un interesse privo di rilievo-costituzionale, purché suscettibile di superare il generale vaglio di meritevolezza *ex art* 2043 c.c.

Infatti, la tipicità, in questo caso — come affermano le Sezioni Unite — non è determinata soltanto dal rango dell'interesse protetto, ma dalla stessa scelta del legislatore di considerare risarcibili i danni non patrimoniali cagionati da reato. Scelta che, comunque, implica la considerazione della rilevanza dell'interesse leso, desumibile dalla predisposizione della tutela penale. Nell'ipotesi di reato assume dignità risarcitoria (totale o parziale) di svolgere una qualunque delle attività realizzatrici della persona, quand'anche non ne sia possibile un ancoramento costituzionale (attività ludiche, sportive, ricreative,...).

1.2.3. La ricostruzione del danno non patrimoniale quale danno-conseguenza e la contestuale valorizzazione della prova presuntiva.

Le Sezioni Unite catalogano concettualmente il danno non patrimoniale quale danno-conseguenza, inteso come danno in concreto riconducibile eziologicamente alla lesione di un diritto costituzionalmente garantito.

Al contempo, esse censurano sia la tesi del danno-evento, secondo cui in presenza della lesione di un diritto costituzionalmente garantito si potrebbe dire esistente un danno non patrimoniale, sia la tesi del - danno in re ipsa che porta a conseguenze applicative omogenee. Pertanto, poiché vi è stata la lesione di un diritto costituzionalmente garantito, deve ritenersi insita nel fatto illecito l'esistenza di un danno da risarcire.

Se, da una parte, la pronuncia dell'11 novembre 2008 afferma il principio per cui il danno deve essere necessariamente conseguenza della violazione di un diritto costituzionalmente garantito, dall'altra, sotto - il - profilo degli strumenti processuali volti alla prova del danno non patrimoniale, svislisce la consulenza medica, affermando che, anche in materia di danno biologico — sottocategoria del danno non patrimoniale — si potrebbe prescindere da essa. Ciò, in quanto, se il Giudice come *peritus peritarum* può disattendere la consulenza, così, allo stesso modo, può anche decidere di non espletare la consulenza, quando ritiene che, sulla base del quadro probatorio, è stata raggiunta la prova del danno non patrimoniale.

Secondo la Suprema Corte, le suddette considerazioni - non sarebbero estendibili al danno morale, in quanto quest'ultimo, sulla base della specificità del caso concreto e in applicazione di quelle regole di comune esperienza che il Giudice può porre a fondamento del suo convincimento, potrebbe essere anche presunto.

Proprio a questo proposito, le Sezioni Unite ricordano come, in materia di danno non patrimoniale, si possa ricorrere, oltre che alla prova documentale, come prova diretta, anche alla prova presuntiva o a quella testimoniale.

In particolare, si afferma che il ricorso alla prova presuntiva è destinato ad assumere particolare rilievo, e potrà costituire anche l'unica fonte per la formazione del convincimento del giudice, non trattandosi di mezzo di prova di rango inferiore agli altri (v., tra le tante, sent. n. 9834/2002).



Il danneggiato dovrà tuttavia allegare tutti gli elementi che, nella concreta fattispecie, siano idonei a fornire la serie concatenata di fatti noti che consentano di risalire al fatto ignoto.

1.3. Le tabelle di Milano e la loro elevazione a parametro paralegislativo nonché ad “uso normativo”.

Poco dopo la pronuncia del 2008 vengono approvate le tabelle di Milano, strutturate e concepite in funzione del nuovo inquadramento concettuale del danno non patrimoniale (quale categoria unitaria) cui sono approdate le stesse Sezioni Unite. Orbene, le nuove Tabelle — approvate il 28 aprile 2009 e aggiornate nel 2011 — presentano profili di innovatività rispetto alle precedenti tabelle quanto alla liquidazione del danno permanente da lesione all’integrità psico-fisica.

Infatti, esse individuano il nuovo valore del c.d. “punto” muovendo dal valore del “punto” delle Tabelle precedenti (connesso alla sola componente di danno non patrimoniale anatomo-funzionale, c.d. danno biologico permanente), aumentato in riferimento all’inserimento nel valore di liquidazione “medio” anche della componente di danno non patrimoniale relativa alla “sofferenza soggettiva” di una percentuale ponderata (dall’1 al 9% di invalidità l’aumento è del 25% fisso, dal 10 al 34% di invalidità l’aumento è progressivo per punto dal 26% al 50%, dal 35 al 100% di invalidità l’aumento torna ad essere fisso al 50%), e prevedendo, inoltre, percentuali massime di aumento da utilizzarsi in via di c.d. personalizzazione.

Come affermato dalla Suprema Corte, con la sentenza del 2011, n. 12408, alle Tabelle milanesi deve riconoscersi «una sorta di vocazione nazionale», anche perché, coi valori da esse tabellati, esprimono «il valore da ritenersi “equo”, e cioè quello in grado di garantire la parità di trattamento e da applicare in tutti i casi in cui la fattispecie concreta non presenti circostanze idonee ad aumentarne o ridurne l’entità.». Ciò, al punto che la loro applicazione sarebbe oggetto di un vero e proprio uso normativo che s’impone in ogni ipotesi in cui non ricorra una diversa tabella prescritta *ex lege* (cfr. Cassazione citata).

Dunque, le stesse troverebbero applicazione sia alle “macropermanenti” (ovvero ai postumi permanenti superiori al 9 per cento) sia alle c.d. micropermanenti che non. derivino eziologicamente dalla circolazione stradale, perché in tale ultima ipotesi troverebbero i criteri di cui all’art. 139 Cod. Assicurazioni.

In particolare, le tabelle milanesi costituiscono, stando all’attuale quadro rimediabile, l’unico strumento operativo idoneo ad assicurare — mediante l’applicazione del punto del “danno non patrimoniale” — il valore dell’uniformità pecuniaria di base, quale presupposto per ogni specifico procedimento liquidatori di personalizzazione:

Peraltro, la Suprema Corte, nella stessa pronuncia (n. 12408 del 2011), nell’ambito del percorso argomentativo che l’ha indotta a optare per le Tabelle di Milano, quale strumento risarcitorio elettivo, fa espressamente «salva la valutazione di conformità della disposizione citata (ovvero l’art. 138 Cod. Ass.) alla Costituzione, nella parte in cui pone un tetto alla personalizzazione del danno e rende potenzialmente inadeguata la somma complessivamente riconoscibile a titolo di risarcimento.».

Così facendo, seppur implicitamente, avalla la valutazione d’incostituzionalità della norma *de qua*.

2. La rilevanza della questione nel caso di specie.

*In primis*, sotto il profilo della rilevanza della norma, ai fini del *thema decidendum*, non vi è dubbio che l’art. 139, volto a disciplinare — così come espressamente previsto dal comma 1 dello stesso — le micropermanenti (rinvenienti alla propria genesi nella circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), trovi applicazione nel caso di specie.

Così, ovviamente, anche la tabella delle micro-permanenti adottata in attuazione dello stesso.

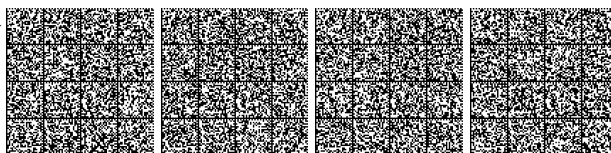
Infatti, a fronte di un sinistro stradale, l’odierna appellante riportava lesioni agli arti inferiori.

Orbene, la CTU, espletata nel giudizio di primo grado, ha accertato che le lesioni subite dalla sig.ra Strada risultano oramai stabilizzate e hanno - comportato una menomazione funzionale in 30 giorni di inabilità temporanea totale, 30 giorni di inabilità temporanea parziale al 50% ed un danno biologico permanente pari al 2%, ovvero nei limiti previsti per l’applicazione dell’art. 139.

Le conclusioni del medico legale sul danno biologico sono condivise da questo Giudice, in quanto basate su un completo esame anamnestico e su un obiettivo e coerente studio della documentazione medica prodotta, valutata con criteri medico-legali immuni da errori e vizi logici.

Risulta, inoltre, provata, nel caso di specie, anche l’ulteriore figura descrittiva del danno non patrimoniale, individuata dalle Sezioni Unite del 2008 nel danno morale e, dalla stessa pronuncia, disancorato dal dato temporale, con conseguente abbandono dello schematismo concettuale per cui il danno morale deve essere necessariamente transeunte.

Del resto, risponde ad una regola di esperienza di difficile smentita e, quindi, *all’id quod plerunque accidit*, che un fatto del tipo di quello accertato, nella fattispecie concreta sia idoneo a determinare una sofferenza di carattere morale. Ciò, sia per la capacità inabilitante e parzialmente compromissoria della funzionalità degli arti delle lesioni subite dall’at-



trice, sia in considerazione della sua giovane età (18 anni) - che deve fare presumere che la Strada, al momento del sinistro; da poco-conseguita la maggiore età, si trovasse in una fase contraddistinta da una particolare intensità relazionale.

Le indicazioni, fornite dal CTU, ed, in particolare, la quantificazione dei postumi permanenti (2%) dovrebbero portare alla determinazione del complessivo danno non patrimoniale, patito dalla Strada, in virtù della Tabella del danno biologico di lieve entità, ex art. 139 del Codice delle Assicurazioni, aggiornata al D.M. Sviluppo Economico del 17 giugno 2011.

Dunque, a titolo di danno non patrimoniale, di tipo biologico, all'appellata dovrebbero essere liquidati euro 1.603,09, a titolo di danno non patrimoniale di tipo biologico e permanente.

Quanto, invece, al danno da inabilità temporanea, esso, in applicazione dei suddetti valori tabellari e considerato che il risarcimento per ogni giorno di invalidità assoluta è stato quantificato in euro 44,28, dovrebbe essere liquidato in euro 1.328,40 l'ITT, giorni 30; euro 664,20, l'ITP al 50% giorni 30, per complessivi euro 1.992,60. Dunque, a titolo di danno non patrimoniale di tipo biologico, all'attrice dovrebbero accordarsi euro 3.595,69.

Quanto al danno non patrimoniale di tipo morale — pure accertato nel caso di specie —, aderendo alla tesi, “c.d. costituzionalmente orientata”, dell'inapplicabilità dell'art. 139 a quest'ultimo pregiudizio (cfr. Tribunale di Varese, sez. I, sentenza 8 aprile, sulla quale ci si soffermerà nel proseguio), ne discenderebbe la non operatività del meccanismo dell'aumento, della suddetta misura risarcitoria, nei limiti di un quinto e il potere, per questo Giudicante, di applicare un'ulteriore entità monetaria, a titolo risarcitorio, che, in considerazione delle predette circostanze, potrebbe essere equo liquidata in euro 1.400,00, per complessivi euro 4.995,69.

Se, invece, si ritiene non praticabile la suddetta interpretazione restrittiva della norma (da considerarsi, cioè, inapplicabile al pregiudizio morale), dovrebbe concludersi che, per il risarcimento del danno morale, sarebbe al più possibile una maggiorazione di un quinto di quanto liquidato a titolo di danno non patrimoniale, di tipo biologico (ovvero euro 3.595,69), per complessivi euro 719,38.

A voler applicare le tabelle di Milano approvate nel 2009, poco dopo la sentenza dell'11 novembre 2008, e aggiornate nel 2011 — la cui operatività, stando all'attuale quadro legislativo, dovrebbe essere esclusa in virtù della speciale previsione di cui all'art. 139 — per la medesima situazione avremmo un esito liquidatorio, complessivo, apprezzabilmente diverso.

In primo luogo, l'applicazione del punto del danno non patrimoniale consentirebbe di riconoscere l'automatico risarcimento ai pregiudizi morali che, secondo *l'id quod plerunque accidit*, si accompagnano alla lesione dell'integrità fisica medicalmente accertata, ovvero pari al 2%.

Ciò, anche perché, nel caso di specie, non constano circostanze di fatto che debbano portare ad escludere, in capo all'attrice, tale “dose presunta” di sofferenza morale.

Come noto, il punto su cui è incentrato il danno non patrimoniale, previsto dalle Tabelle milanesi, è un punto di per sé ricomprensivo sia del pregiudizio all'integrità fisica, sia del pregiudizio morale, quali voci descrittive dell'unitaria categoria del danno morale.

Dunque, mutuando i concetti espressi dalle Sezioni Unite del 2008, secondo cui non esiste un danno esistenziale quale categoria concettuale a sé stante, per contro, costituendo il danno non patrimoniale, una categoria unitaria omnicomprensiva (rispetto al quale quelle che si è soliti considerare come singole e autonome poste risarcitorie — danno estetico, danno alla vita di relazione, danno biologico ...—, assumono, invece, la valenza di mere esemplificazioni descrittive) le tabelle Milanesi propongono un concetto di punto accorpato, omnicomprensivo.

Poi, le stesse tabelle prevedono la possibilità di una personalizzazione del danno, ma ciò non tanto al fine di consentire all'interprete di riconoscere rilievo, in sede di liquidazione, al danno morale abitualmente riconnesso ad ogni tipo di lesione fisica permanente tabellata, in quanto già incorporato nel punto del danno non patrimoniale (comprensivo del pregiudizio all'integrità fisica e del pregiudizio alla sfera morale), quando in considerazione di altri e ulteriori pregiudizi di carattere non patrimoniale che siano ravvisabili nel caso di specie.

Quindi, la personalizzazione interviene per dare rilievo non tanto al pregiudizio morale, che già di per sé è incorporato nel punto del danno non patrimoniale, ma ad altri profili risarcitori, in considerazione della lesione di altri diritti costituzionalmente garantiti, oppure, in alternativa, ai fini di assicurare il ristoro di una sofferenza morale maggiore a quella presuntivamente liquidata con il punto di danno non patrimoniale (a sua volta, correlata ad età ed entità dei postumi permanenti).

Ciò premesso, in applicazione delle suddette tabelle, «oggi applicabil(i), in guisa di uso normativo, alla stregua della citata sentenza 12408/2011, che ne ha consapevolmente e motivatamente espunto un criterio paralegislativo di valutazione cui il giudice di merito dovrà attenersi nella liquidazione del danno non patrimoniale alla persona» (Cassazione civile, sez. VI, 02.11.2011, n. 22709, nonché Cass., Sez. 111, 12 Settembre 2011-N. 18641), il danno non patri-



moniale, di tipo biologico, da invalidità permanente subito dall'attrice dovrebbe essere quantificato in euro 2.673,00, per postumi permanenti nella misura del 2% (anni 18 al momento del sinistro).

Quanto, invece, al calcolo del danno da inabilità temporanea, in applicazione dei suddetti valori tabellari e considerato che il risarcimento per ogni giorno di invalidità assoluta è pari ad euro 91,00, si dovrebbe liquidare in euro 2.730,00, l'ITT (giorni 30) e in euro 1.365,00, l'ITP al 50% (giorni 30), per complessivi euro 4.095,00.

In totale, per i danni su indicati, alla attrice, andrebbero liquidati complessivi euro 6.768,00.

Orbene, questo Giudice ritiene che solo tal ultima opzione risarcitoria sia idonea ad assicurare un risarcimento equo, ovvero idoneo - come si avrà modo di esplicitare - a garantire la duplice esigenza di una uniformità pecuniaria di base e di una idonea personalizzazione del danno.

Pertanto, questo Giudice, dovendo, per contro, applicare l'art. 139 Cod. Ass., non può prescindere dal soffermarsi sulla costituzionalità della norma stessa.

### 3. Non manifesta infondatezza della questione.

L'art. 139 del decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209, secondo questo giudice, è affetto da molteplici profili di incostituzionalità. Incostituzionalità che, come si avrà modo di spiegare — almeno per quanto concerne la compatibilità con le norme sovranazionali e coi correlati dettami costituzionali può dirsi sopravvenuta, perché conseguente all'evoluzione dell'ordinamento interno ed, in particolare, del c.d. livello sovranazionale di tutela.

3.1. Violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 T.U.E. quale modificato dal Trattato di Lisbona nonché agli articoli 1 e 3 della Carta di Nizza.

Come noto, al Trattato di Lisbona deve riconoscersi un apprezzabile impatto ordinamentale, avendo avuto l'effetto di porre i diritti inalienabili della persona a fondamento dell'Unione, con ovvie implicazioni anche per l'ordinamento interno etero-integrato da quello comunitario.

La nuova formulazione dell'art. 6 TUE, proprio ad opera del suddetto trattato, secondo cui «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati», consente di riconoscere alla Carta di Nizza dei diritti lo stesso valore cogente dei Trattati fondamentali dell'Unione Europea (adottata il 7 dicembre 2000) e, quindi, la portata di diritto primario, destinato a prevalere su qualunque norma con esso confliggente, determinandone l'inapplicabilità.

Peraltro, quale norma di chiusura del sistema — preordinata ad evitare che la prassi applicativa dei vari stati membri possa svuotare la tutela dei beni di rango comunitario — si prevede, al comma 2, che «I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.».

Orbene, il preambolo della Carta di Nizza, nel definire la fonte genetica dei diritti cui vuole offrire tutela, contiene un espresso riferimento «(a)lle tradizioni costituzionali e (a)gli obblighi internazionali comuni agli stati membri, al Trattato sull'Unione europea e (a)i Trattati Comunitari, (a)lla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, (a)lle Carte sociali adottate dalla comunità e dal consiglio d'europa, nonché (a)i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee e da quella della Corte Europea dei diritti dell'Uomo.».

Può, dunque, dirsi perfezionata la “comunitarizzazione” della Carta di Nizza, o meglio dei diritti in essa sanciti (1), con la conseguenza che la loro violazione può considerarsi presidiata dalla più incisiva tutela apprestata dal diritto comunitario alle posizioni giuridiche soggettive di rilevanza sovranazionale ed, in particolare; dalla c.d. primazia della norme comunitarie.

Inoltre, come agevolmente desumibile dal preambolo della Carta di Nizza, la comunitarizzazione dei suddetti diritti può dirsi avvenuta nella portata e nell'ampiezza che agli stessi deve riconoscersi alla luce, peraltro, delle pronunce delle Corti sovranazionali nonché della stessa Cedu che ne costituiscono, in un certo qual modo, il parametro di “concreta commisurazione”.

(1) Infatti, si è affermato che «Il riconoscimento dei diritti fondamentali sanciti dalla Cedu come principi interni al diritto dell'Unione ha immediate conseguenze di assoluto rilievo, in quanto le norme della Convenzione divengono immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione, e quindi nel nostro ordinamento nazionale, in forza del diritto comunitario, e quindi in Italia ai sensi dell'art. 11 della Costituzione, venendo in tal modo in rilievo l'ampia e decennale evoluzione giurisprudenziale che ha, infine, portato all'obbligo, per il giudice nazionale, di interpretare le norme nazionali in conformità al diritto comunitario, ovvero di procedere in via immediata e diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario, previa eventuale pronuncia del giudice comunitario ma senza dover transitare per il filtro dell'accertamento della loro incostituzionalità sul piano interno.».



Tornando agli effetti di tale scelta, è noto come il problematico rapporto fra ordinamento comunitario e ordinamento interno, dopo un tortuoso percorso interpretativo, è stato risolto con l'elaborazione del principio del primato (c.d. *primauté*) delle norme comunitarie sul diritto interno, con il solo limite dei principi supremi del nostro ordinamento. Principio, il cui fondamento costituzionale è stato individuato nell'art. 11 Cost.

In virtù di tale articolo, l'ordinamento italiano, ricorrendo le condizioni individuate dalla stessa Assemblea Costituente, può limitare la propria sovranità. Quindi l'art. 11 Cost., è stato letto come fonte idonea ad attribuire determinate competenze normative all'Unione; competenze che possono esplicarsi con norme direttamente - operative nel nostro ordinamento, siano esse quelle dei trattati, siano esse quelle dei regolamenti e delle direttive self-executing.

Peraltro, a tal ultima norma, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione di cui alla Legge Costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3, si è aggiunta l'introduzione espressa, di cui all'art. 117, primo comma, Cost., dell'obbligo di rispettare i vincoli posti dall'ordinamento comunitario.

Orbene, deve ritenersi che il sistema risarcitorio delineato dall'art. 139 con il duplice limite dei valori-tabellari, da applicarsi, in relazione alle diverse ipotesi di lesione psico-fisica, nonché dell'aumento nei limiti del quinto; sia incompatibile con la tutela effettiva delle nuove posizioni giuridiche di diritto comunitario ed, in particolare, del "Diritto all'integrità della persona", di cui all'articolo 3 della Carta di Nizza, intesa — come desumibile dal primo comma, secondo cui «Ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica» — nella duplice valenza di salute fisica e psichica, così della "Dignità umana" di cui all'articolo 1, definita, peraltro, quale bene-valore inviolabile.

Ciò tanto più che la stessa Suprema Corte (*cf.* sentenza n.12408 del 2011) ne ha, ad altri fini, evidenziato la non equità perché inidonee, diversamente dalle Tabelle milanesi, a garantire la duplice esigenza di una uniformità pecuniaria di base e di una idonea personalizzazione del danno.

3.2. Violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 TALE., quale modificato dal Trattato di Lisbona, nonché in relazione all'art. 2 Cedu.

3.2.1. Il controverso ruolo nel nostro Ordinamento della Cedu.

Controverso è, invece, se a seguito della modifica dell'art. 6 Tue, per effetto del Trattato di Lisbona, le norme Cedu abbiano acquisito diretta rilevanza in ambito comunitario e, per l'effetto, anche nel nostro ordinamento.

Infatti, ai successivi paragrafi 2 e 3, lo stesso art. 6 prevede che «l'Unione europea aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»; e che «i diritti fondamentali», garantiti da detta Convenzione «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.».

Alla luce di tali previsioni, indipendentemente dalla formale adesione alla Cedu da parte dell'Unione europea — non ancora avvenuta, ma comunque preannunciata — i diritti elencati dalla Convenzione sarebbero stati ricondotti all'interno delle fonti dell'Unione sotto un duplice profilo. Da un lato, cioè, invia mediata, tramite la loro elevazione a «principi generali del diritto dell'Unione»; dall'altro lato, in via immediata, come conseguenza della «trattatizzazione» della Carta di Nizza.

L'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — contenuto nel titolo VII, cui lo stesso art. 6 del Trattato fa espresso rinvio — prevede, infatti, che, ove la Carta «contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione»; fermo restando che tale disposizione «non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.».

Di conseguenza, tutti i diritti previsti dalla Cedu che trovino un "corrispondente" all'interno della Carta di Nizza dovrebbero ritenersi «tutelati (anche) a livello comunitario (*rectius*, europeo, stante l'abolizione della divisione in "pilastri"), quali diritti sanciti [...] dal Trattato dell'Unione.»

Coerentemente con tali premesse concettuali, un cospicuo orientamento di pensiero — in ciò avallato dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.* Consiglio di Stato, sezione IV, 2 marzo 2010, n. 1220 e TAR. Lazio, sezione II bis, 18 maggio 2010 n. 11984) — ritiene che le norme Cedu beneficerebbero del medesimo statuto di garanzia delle norme comunitarie. Esse, pertanto, non sarebbero più considerate quali norme: internazionali e parametro «interposto» di legittimità costituzionale di norme domestiche ex art. 117 Cost., bensì quali norme comunitarie (in quanto «comunitarizzate» con il Trattato di Lisbona). Quindi, in virtù della «primauté» del diritto comunitario, sarebbe doerosa la non applicazione di norme interne con esse contrastati.

Da ciò, la legittimità del ricorso, per l'interprete, non più al solo strumento della rimessione alla Corte costituzionale, per violazione dell'art. 117 Cost., primo comma, della norma interna che non consenta una tutela (idonea) — e compatibile coi dettami comunitari — di un diritto fondamentale di rilevanza comunitaria, ma al più incisivo meccanismo della disapplicazione, quale mezzo idoneo a consentire un controllo diffuso di compatibilità comunitaria.



Invero, la ricostruzione *de qua* è stata oggetto di critica da parte di un'autorevole dottrina per cui se è vero che «il Trattato Unione Europea, per come modificato dal Trattato di Lisbona, consente l'adesione dell'Unione alla Cedu», è vero anche che «non solo tale adesione deve ancora avvenire, secondo le procedure del protocollo n. 8 annesso al Trattato, ma soprattutto non comporterà l'equiparazione della Cedu al diritto comunitario, bensì — semplicemente — una loro utilizzabilità quali principi generali del diritto dell'Unione al pari delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri.».

Quindi, «il Trattato di Lisbona nulla avrebbe modificato circa la (non) diretta applicabilità nell'ordinamento italiano della Cedu che resta, per l'Italia, solamente un obbligo internazionale, con tutte le conseguenze in termini di interpretazione conforme e di prevalenza mediante questione di legittimità costituzionale, secondo quanto già riconosciuto dalla Corte costituzionale».

Né il suddetto art. 6 potrebbe avere, di per sé, la valenza di un "assenso" dell'Italia (o di un altro stato membro) a quella limitazione di sovranità che, in conformità all'art. 11 Cost., avrebbe consentito (come già verificatosi in occasione dell'adesione dell'Italia al Trattato istitutivo della CE) la diretta operatività della norma internazionale sul piano interno, della regolamentazione dei rapporti giuridici fra i singoli consociati. Infatti, gli stati membri non avrebbero espresso alcuna volontà di autolimitazione e di rinuncia al proprio potere di normazione dei rapporti giuridici creati all'interno di ciascuno di essi.

Né l'assenso alle limitazioni di sovranità ex art. 11 Cost. sarebbe da considerarsi definitivamente "delegato" al legislatore comunitario per effetto dell'iniziale sottoscrizione del Trattato Istitutivo della CEE, ora Unione Europea.

Dunque, quest'ultima, se può aderire alla Cedu quale soggetto internazionale e, in virtù della personalità giuridica di diritto internazionale che gli viene riconosciuta dall'art. 47, non può, però, "disporre", quale soggetto internazionale, della sovranità dei rispettivi stati membri.

Accedendo a tale seconda ricostruzione, per effetto dell'art. 6 la sola UE si sarebbe autovincolata ad aderire alla Cedu in rappresentanza di se stessa e quale soggetto internazionale distinto dagli stati membri.

Ne discende che le norme Cedu sarebbero idonee a dare luogo a vincoli internazionali nei confronti della UE, così come degli Stati membri, ma non sarebbero "garantite" dallo statuto tipico del diritto comunitario e, quindi, dal meccanismo della loro diretta applicabilità.

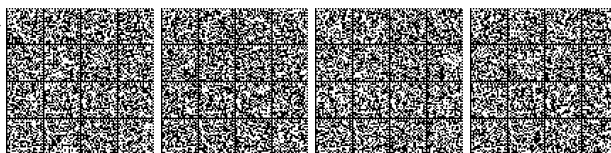
A diverse conclusioni, si sarebbe potuto pervenire, in sede interpretativa, se fosse stata prevista espressamente, nel Trattato di Lisbona, l'equiparazione del valore giuridico tra le norme comunitarie e quelle della Cedu, così come, appunto, previsto per le disposizioni della Carta di Nizza.

Invero, la Consulta con la sentenza n. 80 del 2011 sembra accedere a tale seconda opzione ricostruttiva dei rapporti fra norme Cedu e ordinamento interno. Infatti, ricostruendo la portata delle sue stesse decisioni, evidenzia «come, a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale sia costante nel ritenere che le norme della Cedu — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008).».

Ne consegue che «ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della Cedu, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo — non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante — egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della Cedu data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se, così interpretata, la norma della Convenzione — la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: «ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato.».

Al di là della questione relativa alla rilevanza della Convenzione Europea nell'ordinamento comunitario, e cioè, se la stessa sia "diretta" (perché da considerarsi quale parte integrante dello stesso), o mediata (perché rilevante quale fonte di principi generali, al più alto livello delle fonti - il Trattato sull'Unione Europea-), deve considerarsi consacrato il principio per cui i diritti sanciti dalla C.e.d.u. sono tutelabili, quali principi generali del diritto comunitario, di fronte agli organi comunitari e a quelli degli stati membri.

In tal senso depono l'univoco dato testuale dell'art. 6 che, come già affermato, prevede che «i diritti fondamentali», garantiti dalla Cedu «e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.».



E, ovviamente — come precisato dal preambolo della Carta di Nizza — lo sono nei limiti individuati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Europea cui compete il ruolo istituzionale di “delimitare” le fattispecie di diritti della persona suscettibili di tutela, nonché di modularne i limiti operativi.

Ciò, in virtù della portata etero-integratrice dei diritti fondamentali — e, in generale, dei Trattati e della normativa comunitaria suscettibile di diretta applicazione — che deve riconoscersi alle pronunce dei suddetti organi giurisdizionali cui è riconosciuto il potere di variamente modulare e graduare gli strumenti di tutela.

### 3.2.2. Il caso di specie.

Non è revocabile in dubbio che il bene dell'integrità psico-fisica, così come la sfera morale dell'individuo, siano tutelati dalla Cedu ed, in particolare, dall'art. 2 Cedu, in materia di “diritto alla vita”, secondo cui (comma 1), «Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge». Norma, dalla portata volutamente generica e ricomprensiva, pertanto, di ogni possibile declinazione del bene-vita, incluse le condizioni materiali e giuridiche perché la stessa possa svolgersi in modo dignitoso, così come gli strumenti processuali per ottenere la riparazione del danno.

D'altronde, le potenzialità applicative della norma *de qua* sono agevolmente evincibili dall'ampiezza delle decisioni della Corte che, in relazione alla responsabilità dello Stato da emotrasfusioni, richiamando l'art. 2, ha affermato il principio secondo cui quando il pregiudizio alla vita o all'integrità fisica non sia volontario, è sufficiente che il sistema giudiziario offra agli interessati degli strumenti di tutela giurisdizionale, da azionare anche davanti alla giurisdizione e civile, per accertare l'eventuale responsabilità dei medici ed ottenere ristoro per i danni subiti.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che sebbene il sistema giudiziario italiano abbia offerto ai ricorrenti strumenti di tutela giurisdizionale che, sul piano teorico, rispondevano ai requisiti prescritti dall'art. 2, sul piano pratico essi si sono rivelati del tutto inadeguati ed inefficaci, in quanto i giudizi volti all'accertamento delle responsabilità non avevano dato esiti tempestivi e soddisfacenti, avendo il processo maturato enormi ritardi tali da superare i termini della ragionevole durata (Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 1° dicembre 2009 - Ricorso n.43134/95 - G.N. c. Italia).

Orbene, in relazione alla tutela della proprietà privata, da parte della Corte europea deve ritenersi oramai acquisito il principio per cui il risarcimento del danno, in applicazione dell'art. 41 Cedu, deve essere, se non integrale (2), almeno equo.

Dunque, deve ritenersi che sia coerente con lo spirito della Convenzione europea e, quindi, della stessa Carta di Nizza (che alla prima rinvia, elevandone il contenuto a parte integrante dei principi generali del diritto comunitario) l'affermazione per cui l'equità del risarcimento è indefettibile anche per quanto concerne ogni altro diritto fondamentale.

E tale deve ritenersi il diritto all'integrità psico-fisica di cui all'art. 2 Cedu.

Giovino, inoltre, le seguenti considerazioni.

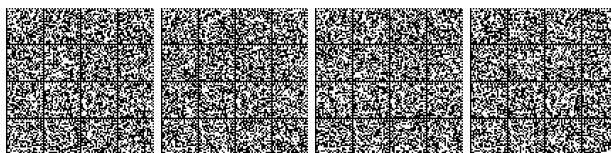
Come già evidenziato, nella controversia Carbonara e Ventura contro Italia, la Corte dei diritti dell'uomo, per l'ipotesi di occupazione acquisitiva concretante (come in quella usurpativa) una violazione dei diritti dell'uomo, ha individuato la tutela da concedere, in via principale, nella integrale *restitutio in integrum*, in quanto misura idonea ad elidere gli effetti della perpetrata violazione del diritto umano di proprietà.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Strasburgo, n. 24638/94, 11 dicembre 2003, caso Carbonara e Ventura c. Italia, in materia di articolo 41 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (equa soddisfazione), e di art. 1 del Protocollo n. 1, sul diritto di proprietà, in ipotesi di accessione invertita = espropriazione indiretta). Si afferma il principio che: «Stante la mancata restituzione dell'area acquisita illegalmente e proprio a motivo dell'illiceità dell'acquisizione, l'indennizzo a carico dello Stato italiano deve necessariamente riflettere il valore pieno ed integrale del bene.».

Ciò, salvo la possibilità degli Stati contraenti di scegliere di sostituirla con un risarcimento equivalente al valore attuale del bene trattenuto.

Orbene, se, in materia espropriativa o di occupazione illegittima, laddove esiste un interesse pubblico da soddisfare, come, nell'ipotesi di «obiettivi legittimi di utilità pubblica, come quelli perseguiti da misure di riforma economica o di giustizia sociale» sarebbe, comunque, giustificabile un indennizzo inferiore al valore di mercato effettivo (ma, comunque, equo); per contro, in materia di risarcimento del danno da circolazione dei veicoli — ambito nel quale, gli interessi da soddisfare sono di natura privata (quello al contenimento degli esborsi per il danneggiante e quello, di rilevanza costituzionale, del danneggiato alla riparazione della sua sfera giuridica) — il risarcimento dovrebbe essere integrale.

(2) Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Strasburgo, n. 24638/94, 11 dicembre 2003, caso Carbonara e Ventura c. Italia, in materia di articolo 41 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (equa soddisfazione), e di art. 1 del Protocollo n. 1, sul diritto di proprietà, in ipotesi di accessione invertita = espropriazione indiretta). Si afferma il principio che: «Stante la mancata restituzione dell'area acquisita illegalmente e proprio a motivo dell'illiceità dell'acquisizione, l'indennizzo a carico dello Stato italiano deve necessariamente riflettere il valore pieno ed integrale del bene.».



Ciò, se si vuole evitare di postulare un'irrazionalità intrinseca del sistema di tutela garantito dalla Cedu, specie se si considera la preminenza valoriale dell'integrità psico-fisica rispetto al *mero dominium*.

Per contro, è agevolmente intuibile che la previsione di una soglia invalicabile al risarcimento del danno, per di più, "livellata" verso il basso (ovvero nei limiti di 115), unitamente alla previsioni di valori tabellari non "equi", perché diffami da quelli previsti dalle tabelle Milanesi. (assunte dalla stessa giurisprudenza di legittimità a parametro equitativo), si ponga in contrasto con il principio, non solo di integrale ma anche di equa riparazione del danno, quale principio immanente al sistema di tutela così delineato.

Da ciò, a parere del giudice remittente, la violazione dell'art. 2 Cedu e, dunque, dell'art. 6 TUE e, mediamente, dell'art. 117, comma 1.

Ciò, tanto più che, come spesso precisato dalla stessa Suprema Corte, il risarcimento del danno costituisce, di per sé, la tutela minima concedibile a fronte della lesione di diritti costituzionalmente garantiti e qualunque restrizione quantitativa o qualitativa (non ragionevole e giustificata dal catemperamento di interessi preminenti) si traduce nella negazione della tutela stessa.

3.3. Violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 Cedu che riconosce il "Diritto ad un processo equo".

Sotto altro profilo, l'art. 6 Cedu, nel riconoscere il "Diritto ad un processo equo", specifica che « 1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui Suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta. ».

È ovvio che l'avverbio "equamente", quale parametro conformativo dell'agire del c.d. "giudice comune", chiamato a dare applicazione alla convenzione, non allude alla mera indipendenza dell'organo giudiziario, ma, in quanto valore testualmente preso in considerazione dalla stessa norma, e riferito dalla stessa al tribunale davanti al quale sia radicato il giudizio.

Di contro, presupporre questa coincidenza concettuale vorrebbe dire ammettere una superfetazione normativa che è in contrasto con la stessa effettività del diritto sovranazionale.

Ciò premesso, la qualificazione in termini di - equità deve essere riferita non soltanto alle regole processuali, ma anche al risultato dell'esito del giudizio e, quindi, alle regole di diritto sostanziale, sottese alla valutazione giudiziale e coincidenti, nel caso di specie, con le regole che presiedono al risarcimento del danno da micropermanenti da circolazione stradale.

D'altronde, predicare l'equità delle sole regole processuali avrebbe l'effetto di consentire, in astratto, un esito (in termini di tutela accordata), processualmente equo, ma quantitativamente o qualitativamente non equo perché conseguente all'applicazione, di regole di diritto sostanziale, non "equi", come quelle in materia di prescrizione dell'azione, di decadenza o, come nel caso di specie, relative alla concreta commisurazione del danno risarcibile.

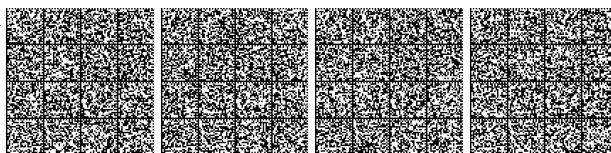
Dunque, è innegabile che un microsistema risarcitorio, qual'è quello delineato dall'art. 139 Cod. Ass., nel porre valori risarcitori (quelli relativi al singolo giorno di inabilità temporanea totale o parziale), così come limiti quantitativi alla personalizzazione non equi (e considerati tali dalla stessa Corte di Cassazione) si pone in contrasto "mediato" con l'art. 6 Cedu che riconosce il "Diritto ad un processo equo" e "diretto" con l'art. 117 Cost., primo comma.

3.4. Violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione al principio comunitario dell'effettività della tutela (sub specie di tutela risarcitoria), riconosciuta a livello nazionale.

Sotto altro profilo, e proprio in considerazione della comunitarizzazione dei diritti sanciti dalla Carta di Nizza (e, cioè, "dignità morale" e "integrità psico-fisica"), deve ritenersi che operino, anche con riguardo alla tutela dei suddetti beni, i principi generali dell'ordinamento comunitario, peraltro, espressamente indicati, nel preambolo della Carta di Nizza, quali criteri di "commisurazione" della tutela comunitaria dei diritti fondamentali, sanciti dalla stessa Carta di Nizza.

*In primis*, viene in rilievo il principio di "leale cooperazione" solitamente declinato nel senso che gli organi nazionali devono «facilitare le istituzioni comunitarie nell'assolvimento dei loro compiti» (ad esempio dando tempestiva e puntuale attuazione alle direttive, così come agevolando l'attività di controllo della Commissione tenendo un comportamento "collaborativo").

Più in generale, però, gli Stati membri, nei loro rapporti con la Comunità, devono avere comportamenti atti a garantire l'effettività dell'ordinamento giuridico comunitario, nel quale si iscrivono, appunto, i diritti della Carta di Nizza.



Invero, il principio di effettività può considerarsi l'esito di un graduale percorso interpretativo, non essendo espressamente codificato da alcuna norma del trattato. Una delle nonne che ha funto da fondamento normativo è, però, individuabile nell'art 10 del T.C.E.. Detto articolo, sancisce l'obbligo per gli stati membri di adottare tutti i provvedimenti idonei al fine di rendere effettiva l'applicazione del diritto comunitario, al contempo, dovendosi astenere da condotte che possano esserne di ostacolo. L'art. 2 T.U.E., ad esempio, dopo aver elencato gli obiettivi dell'U.E., afferma che la stessa si impegna a raggiungere tali obiettivi nel rispetto del principio di 'sussidiarietà, vale a dire quel principio secondo cui l'intervento dell'U.E. è subordinato all'impossibilità degli stati membri di intervenire, per mezzo dei loro strumenti nazionali.

Il principio *de quo* — abitualmente inteso come divieto per gli stati membri di rendere, attraverso le scelte dei propri organi, impossibile o difficoltoso l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) —, in una necessaria proiezione sotto il profilo del diritto sostanziale, deve considerarsi in grado di imporre il più generale principio dell'integralità del risarcimento della posizione giuridica di rilevanza comunitaria lesa o, comunque, della sua commisurazione secondo criteri equitativi.

Orbene, la Cassazione con sentenza n. 12408 del 2011 ha ricordato la duplice valenza dell'equità cui sarebbe consustanziale non solo l'idea di adeguatezza, ma anche quella di proporzione, divenendo in tale seconda accezione, strumento attuativo del precetto di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Infatti, la stessa consentirebbe di trattare i casi dissimili in modo dissimile, ed i casi analoghi in modo analogo, in quanto tutti ricadenti sotto la disciplina della 'medesima norma o dello stesso principio.

Perciò, se equo, come fermato dalla suddetta pronuncia, è il solo trattamento previsto dalle tabelle Milanesi (perché idonee ad assicurare una misura risarcitoria adeguata rispetto alle esigenze di tutela), il principio di effettività, sub specie di una determinazione equa della misura risarcitoria, risulta violato da tale microsistema normativo (art. 139 Cod. Ass). L'art. 139, infatti, prevede valori tabellari riconosciuti non "equi" dalla stessa giurisprudenza di legittimità che, al contempo, alla concreta personalizzazione del danno, un limite che non si concilia con il principio di una modulazione caso per caso della misura risarcitoria.

Per mera completezza espositiva si ritiene di dover fare propri anche i profili di illegittimità evidenziati dal Giudice di pace di Torino, sez. V civile, con l'ordinanza 21.10.2011, perché pienamente condivisi da questo Giudice.

3.5. Violazione dell'articolo 3, comma 1, della Costituzione sotto il duplice profilo della differenza di trattamento accordato alle micropermanenti a secondo della loro genesi e della diversità di regime fra - micropermanenti e macropermanenti.

L'articolo 139 del Cod.Ass., introducendo un microsistema risarcitorio differenziato rispetto a quello individuato come equo e, quindi, doverosamente applicabile, in relazione non solo a tutte le micropermanenti che rinvergono la propria genesi in un ambito differente dalla circolazione stradale, ma anche alle c.d. macropermanenti, non è compatibile con l'art. 3 Cost.

Poiché la salute, così come la dignità morale, sono beni "neutri" dell'individuo che devono essere tutelati, in egual misura, in relazione a tutti gli individui, appare irragionevole che una stessa lesione debba essere risarcita in modo diverso a seconda che, come nel caso *de quo*, derivi da un sinistro stradale con conseguente applicazione dell'art. 139) o abbia altra genesi.

Parimenti, irragionevole è che la lesione al medesimo bene debba essere risarcita sulla base di parametri apprezzabilmente diversi, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, a secondo che venga in rilievo una lesione permanente inferiore o superiore al 9 per cento.

E il *vulnus* con la norma costituzionale è tanto più evidente ove si consideri che, come ribadito dalla Suprema Corte (con la pronuncia n. 12408 del 2011), le Tabelle milanesi, stante l'attuale quadro interpretativo, costituiscono, per come concepite, l'unico strumento di attuazione del principio equitativo.

Tali non possono considerarsi i valori tabellari attualmente applicabili alle micropermanenti da circolazione stradale.

A tal riguardo, occorre premettere talune considerazioni di carattere concettuale. Come noto, l'equità, a sua volta, ha la funzione di «regola del caso concreto», e di assicurare, mediante la garanzia dell'uniformità pecuniaria di base (conseguente all'applicazione del punto del danno non patrimoniale), la «parità di trattamento».

Come evidenzia la Suprema Corte, «se in casi uguali» come le micropermanenti «non è realizzata la parità di trattamento, neppure può dirsi correttamente attuata l'equità, essendo la disuguaglianza chiaro sintomo della inappropriatezza della regola applicata.».



Tale affermazione - si coglie in tutta la sua pregnanza nell'ipotesi, qual è quella del danno non patrimoniale, in cui ontologicamente difetti, per la diversità tra l'interesse leso (ad esempio, la salute o l'integrità morale) e lo strumento compensativo (il denaro), la possibilità di una sicura commisurazione della liquidazione al pregiudizio areddituale subito dal danneggiato.

Tuttavia, i diritti lesi (ovvero dignità morale e integrità psico-fisica) si presentano uguali per tutti, «sicché solo un'uniformità pecuniaria di base può valere ad assicurare una tendenziale uguaglianza di trattamento, ad un tempo sintomo e garanzia dell'adeguatezza della regola equitativa applicata nel singolo caso, salva la flessibilità imposta dalla considerazione del particolare.».

D'altra parte, la regola della parità di trattamento, quale declinazione del principio equitativo, è già stata affermata in numerose occasioni sia dalla Corte costituzionale che dalla Corte di Cassazione, con riferimento alla liquidazione del danno non patrimoniale di tipo biologico.

In particolare, con la sentenza 14 luglio 1986, n. 184, la Consulta ha chiarito che, nella liquidazione del danno alla salute, il giudice deve combinare due elementi: da un lato una «uniformità pecuniaria di base», (a quale assicuri che lo stesso tipo di lesione non sia valutato in maniera del tutto diversa da soggetto a soggetto; dall'altro «elasticità e flessibilità», per adeguare la liquidazione all'effettiva incidenza della menomazione sulle attività della vita quotidiana.

Il criterio della contestuale garanzia dei valori di uniformità e flessibilità del trattamento risarcitorio è stato condiviso dalla Suprema Corte, la quale ha ripetutamente affermato che «nella liquidazione del danno biologico il giudice del merito deve innanzitutto individuare un 1) parametro uniforme per tutti, e 2) poi adattare quantitativamente o qualitativamente tale parametro alle circostanze del caso concreto.».

In definitiva, la liquidazione equitativa dei danni alla persona deve evitare due estremi:

da un lato, che i criteri di liquidazione siano rigidamente fissati in astratto e sia sottratta al giudice qualsiasi seria possibilità di adattare i criteri legali alle circostanze del caso concreto (in questo modo l'ordinamento garantirebbe sì la massima uguaglianza, oltre che la prevedibilità delle decisioni, ma impedirebbe nello stesso tempo un'adeguata personalizzazione del risarcimento);

dall'altro, che il giudizio di equità sia completamente affidato alla intuizione soggettiva del giudice, al di fuori di qualsiasi criterio generale valido per tutti i danneggiati a parità di lesioni (sarebbe, infatti, bensì teoricamente assicurata un'adeguata personalizzazione del risarcimento, ma verrebbe meno la parità di trattamento e, con essa, la prevedibilità dell'esito del giudizio, costituente uno dei più efficaci disincentivi alle liti giudiziarie).

Quindi, condivisibilmente, la sentenza n. 12408 del 2011 afferma che «Il conseguimento di una ragionevole equità nella liquidazione del danno deve perciò ubbidire a due principi» tendenzialmente contrapposti: «la fissazione di criteri generali e la loro adattabilità al caso concreto.».

Dunque, l'equità richiede sistemi di liquidazione che associno all'1) uniformità pecuniaria di base del risarcimento, 2) ampi poteri equitativi del giudice, 3) eventualmente entro limiti minimi e massimi, necessari al fine di adattare la misura del risarcimento alle circostanze del caso concreto.

Le tabelle di Milano consentono, accanto alla liquidazione di una misura risarcitoria equa, un'idonea personalizzazione del danno, laddove il microsistema di cui all'art. 139 conduce all'applicazione di valori risarcitori, di per sé, non equi, nella duplice accezione già illustrata, per di più prevedendo una personalizzazione incongrua perché ammissibile, al più, nei limiti di un quinto.

Come evidenziato dal Giudice di Pace di Torino, con l'ordinanza 21.10.2011, «le differenze (tra valori di cui alle Tabelle di Milano e Tabella delle micropermanenti) in termini monetari risultano notevoli se si pensa che nel primo caso in forza del punto base del decreto ministeriale ad un soggetto di dieci anni che abbia riportato un 1% di invalidità da circolazione, viene corrisposto euro 759,04 (con i valori di cui al D.M. 17 giugno 2011) mentre allo stesso soggetto che abbia riportato sempre un'invalidità dell'IN cadendo in una buca può venir corrisposto (con le attuali tabelle del Tribunale di Milano) l'importo di euro 1.313,00 e con l'aumentare dell'invalidità le differenze risultano ancora maggiori se si pensa che un 9% in un soggetto di 24 anni con la tabella ministeriale viene risarcito con euro 14,612,28 e con euro 19.160,00 con la tabella di Milano, salvo l'incremento equitativo in relazione alle condizioni soggettive dell'infortunato.».

Pertanto, «La differenza di trattamento in presenza di identiche situazioni, che consegue a quanto appena rilevato, risulta allora evidente con conseguente violazione dell'art. 3 comma 1 della Costituzione.».

Invero, non consta che questa differenziazione del trattamento risarcitorio, in materia di circolazione stradale, possa rinvenire la propria ragion di essere nel temperamento del principio di eguaglianza con altri e prevalenti interessi di rango costituzionale.

Spesso si invoca l'impatto che, a livello macroeconomico, riveste il risarcimento delle micropermanenti da circolazione stradale. Elevatissimi, si evidenzia, sono i costi complessivi sopportati dal sistema assicurativo, anche in



conseguenza di atteggiamenti fraudolenti dei danneggiati, volti a mistificare l'origine "casalinga" dei postumi di cui si chiede il risarcimento, così come di prassi giudiziarie "generose", nella valutazione della ricorrenza di menomazioni permanenti di non lieve entità.

Orbene, se anche si volesse riconoscere la veridicità delle suddette affermazioni, rimarrebbe il ragionevole dubbio — di cui è evidente la valenza ideologica — relativo alla possibilità che un fenomeno di malcostume sociale e culturale possa giustificare scelte legislative, consistenti in compressioni qualitative e quantitative alla tutela risarcitoria di diritti fondamentali dell'individuo, quali sono la salute, così come la stessa dignità morale della persona.

Questo Giudice ritiene che, in un sistema ordinamentale, conformato dal principio personalistico, la "ragione assicurativa" non possa considerarsi prevalente rispetto al principio dell'effettiva ed equa riparazione del danno. Ciò, tanto più che a tale scelta, sottesa all'art. 139 *de quo*, osta la necessità di preservare la coerenza del sistema ordinamentale, quale interpretato dalla stessa Suprema Corte, in ciò avallata dal Giudice delle Leggi.

Costituisce, infatti, principio immanente e coesistente al sistema di tutela quello per cui «il risarcimento del danno non patrimoniale ... nel caso di lesione di interessi di rango costituzionale, ... costituisce la forma minima di tutela, ed una tutela minima non è assoggettabile a limiti specifici, poiché ciò si risolve in rifiuto di tutela nei casi esclusi.».

3.6. Violazione dell'articolo 32, 2, 24 della Costituzione sotto il profilo della necessità di assicurare (accanto ad un'uniformità pecuniaria di base) un'adeguata personalizzazione della misura risarcitoria.

Si è già detto come costituisca principio consolidato della giurisprudenza della Corte costituzionale quello per cui, nella liquidazione del danno non patrimoniale, deve essere assicurata — accanto ad una «uniformità pecuniaria di base», strumentale all'attuazione del principio di eguaglianza — un'adeguata personalizzazione della misura risarcitoria, così da assicurarne la conformità all'effettiva incidenza del pregiudizio sul bene leso.

Dunque, così può stato conformato dal Giudice delle leggi, in tale ambito materiale, il diritto sostanziale del danneggiato e il correlato ius di agire in giudizio di cui all'art. 24 Cost.

Il principio, enucleato espressamente con riguardo al pregiudizio di tipo biologico ex art. 32 Cost., può dirsi valevole — a pena di un'irrazionalità intrinseca al sistema costituzionale di tutela — per ogni diritto costituzionalmente garantito, e, quindi, per quella personalità, morale dell'individuo di cui, al di là delle summenzionate norme sovranazionali (art. 1 della Carta di Nizza), è possibile rinvenire un fondamento nella clausola generale dell'art. 2 Cost.

Non v'è dubbio che l'art. 139, così come congeniato, prevedendo un contenuto margine di aumento della misura risarcitoria (1/5), non sia idoneo ad assicurare non solo la parità di trattamento di fattispecie di offesa omogenee, ma anche un'adeguata personalizzazione del danno, con conseguente violazione delle disposizioni costituzionali soprammenzionate.

3.7. Violazione dell'articolo 76 della Costituzione per la previsione di un limite non previsto dalla legge delega 23/7/2003 n. 229.

La legge n. 229/2003 all'art. 4 disponeva testualmente: «Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, ai sensi e secondo i principi e criteri - direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15/3/1997 n. 59, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali; b) tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio... ».

Secondo questa disposizione, il legislatore delegato — chiamato, per contro, ad attuare scelte normative, idonee a riequilibrare l'intrinseca disparità di forza contrattuale ed economica fra l'esercente l'attività assicurativa, da un lato, e il cliente, dall'altra non poteva porre alcun limite.

Il fine era quello di assicurare una maggiore armonia e coerenza dell'ordinamento italiano con quello comunitario. A quest'ultimo, infatti, deve riconoscersi il merito di un generale innalzamento del livello di tutela, (3) apportato in materia consumieristica, così giustificando l'affermazione per cui il favor per il consumatore (in un sistema ordinamentale integrato dalla disciplina comunitaria e in cui il giudice nazionale è, al contempo, giudice investito di una funzione di garanzia della tenuta complessiva del sistema) deve intendersi, al contempo, *ratio* ispirativa delle singole norme, così come parametro idoneo a conformarne l'interpretazione.

(3) Cfr. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (in G.U. 23.1.2008, n. 223), articolo 38, secondo cui: «Nella politica dell'Unione è garantito un elevato livello di protezione dei consumatori.».



Orbene, è innegabile che la previsione di valori tabellari apprezzabilmente inferiori a quelli ritenuti equi dallo stesso giudice di legittimità, depositario della funzione di nomofilachia, così come di un potere-dovere di una contenuta e limitata personalizzazione, sia in contrasto con la *ratio* ed i principi della legge delega.

Ne consegue non solo l'esorbitanza della norma delegata rispetto alla legge delega, ma anche il contrasto con la *ratio* della stessa

4. Possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme almeno per quanto concerne la liquidazione del danno non patrimoniale di tipo morale: le possibili letture alternative dell'art. 139 Codice delle Assicurazioni.

4.1. La tesi dell'inapplicabilità dell'aumento del quinto di cui all'art. 139 al danno morale e, quindi, dell'irrisarcibilità dello stesso - in caso di micropermanenti da circolazione dei veicoli.

Il contrasto con la normativa comunitaria e sovranazionale, nonché coi suddetti parametri costituzionali, è evidente ove si acceda alla tesi secondo cui il danno non patrimoniale, sub specie del pregiudizio morale, in tale specifica sede materiale (ovvero quella delle micropermanenti da circolazione dei veicoli) non sarebbe risarcibile.

Infatti, profittando di una non corretta interpretazione della pronuncia delle Sezioni Unite dell'11 novembre 2008 — intesa come "abolitiva" del danno non patrimoniale di tipo morale — si è affermato che il legislatore speciale, con una scelta *tranchant*, e per ragioni di contenimento degli oneri risarcitori, gravanti sulle compagnie assicurative, avrebbe deciso di escludere qualunque rilievo risarcitorio alla sofferenza morale.

Secondo questa tesi ricostruttiva, il previsto aumento nei limiti del quinto di quanto liquidato a titolo di danno biologico assolverebbe alla più limitata funzione di assicurare una — seppur marginale — personalizzazione dello stesso pregiudizio all'integrità psico-fisica e quindi del solo danno (non patrimoniale di tipo) biologico nell'accezione lata accolta dallo stesso Cod. Ass., come ricomprensivo sia del pregiudizio all'integrità psico-fisica, sia dell'impossibilità di svolgere attività realizzatrici della persona.

Dunque, nel caso di specie, all'attrice non dovrebbe essere liquidato alcunché a titolo di danno morale.

Orbene, deve ritenersi in contrasto coi richiamati parametri costituzionali l'esclusione *ope legis* di una voce risarcitoria (il danno non patrimoniale di tipo morale) che, peraltro, in relazione alla singola vicenda di tutela, può anche assurgere ad una componente essenziale e prevalente del complessivo pregiudizio reddituale.

Si pensi ad una limitazione fisica contenuta percentualmente (es. parziale perdita della funzionalità di una delle dita della mano) che sia idonea a frustrare le aspirazioni di un laureando in medicina che voglia dedicarsi alla chirurgia, oppure al pregiudizio morale inferto dalla stessa menomazione a chi abbia conseguito nel medesimo campo un elevato grado di affermazione professionale e non possa più svolgere la propria attività professionale con la stessa abilità manuale.

Nella comparazione complessiva delle componenti del danno, la sofferenza morale può, cioè, in particolari circostanze, acquistare un peso decisivo.

Peraltro, anche il verosimile supporto ideologico di tale approccio interpretativo — e, quindi, l'espunzione dall'ordinamento della figura della voce del danno morale, ad opera delle Sezioni Unite dell'11 novembre 2008 — è del tutto destituito di fondamento. Infatti, le Sezioni Unite non solo non hanno escluso la risarcibilità di tale voce di danno, ma lo descrivono specificatamente, sancendone le condizioni di risarcibilità. Volendo ricostruire esattamente il pensiero della suddetta pronuncia, in primis, essa ha cura di disancorare tale figura di danno dal dato temporale, ovvero dall'entità del suo protrarsi nel tempo, con conseguente abbandono dello schematismo concettuale per cui il danno morale deve necessariamente essere transeunte.

D'altronde, si evidenzia come la suddetta ricostruzione non solo non trovi un fondamento normativo nell'art. 2059 né nell'art. 186 del codice di procedura penale, che si esprime in termini di danno non patrimoniale conseguente a reato, ma non risponde neanche ad esigenze obiettive di tutela. Infatti, il pregiudizio — che, non limitato ad un ristretto lasso temporale, si protragga nel tempo — continua ad essere tale, conservando la sua natura e genesi.

Se, da un lato, dunque, viene allargata la categoria del danno morale, dall'altro, invece, questa categoria viene ristretta.

Infatti, le Sezioni Unite arrivano ad affermare che quando il disagio morale, cioè quando il patì non si limiti ad una sofferenza temporanea, ma si traduca in una degenerazione patologica, assumendo la valenza di una patologia medica, allora, in quel caso, sarebbe risarcibile soltanto il danno biologico.

Condivisibilmente, la giurisprudenza della Cassazione, successivamente alle Sezioni Unite del 2008, ha avuto modo di pronunciarsi, unitamente alla Giurisprudenza di merito, sottolineando come, in effetti, non si possa negare che il danno morale debba essere risarcito anche quando ci siano delle conseguenze patologiche per il soggetto.

Infatti, danno morale e danno biologico tutelano beni giuridici autonomi e conservano tale autonomia anche quando all'evento traumatico — e, di per sé fonte di sofferenza morale — consegue, per il danneggiato, una patologia



invalidante (cfr. Cassazione civile, sez. M, 12 dicembre 2008, n. 29191 secondo cui il danno morale è dotato di propria autonomia rispetto alla lesione del diritto alla salute; Cassazione civile, sez. III, 13 gennaio 2009, n. 479 per cui “merita accoglimento il motivo di ricorso, in cui si deduce la violazione di legge (art. 2059) per la mancata liquidazione del danno morale contestuale alle lesioni gravi”, ancora Cass, civ., sez. III, sentenza 20 maggio 2009 n. 11701).

Anche sotto il profilo empirico è di agevole intuizione che una cosa è la sofferenza morale, altra è la patologia medica cui dia luogo la medesima sofferenza. Né il degenerare, dopo un certo lasso di tempo, della prima nella seconda, è idonea a far venire meno, anche sotto il profilo storico-fattuale, l'autonoma esistenza della seconda.

E l'autonomia delle due categorie si deduce non soltanto dal nostro sistema di diritto positivo, ovvero dall'ordinamento interno, in particolare dagli artt. 138 e 139 del Codice delle Assicurazioni (che riconoscono autonoma dignità concettuale alla categoria del danno morale), ma anche dalla summenzionata Carta di Nizza, incorporata nel trattato di Lisbona, quindi, da parte, di norme, come già detto, sovraordinate rispetto alla normativa interna.

D'altra parte, a livello di diritto positivo, anche la legislazione più recente, quella in materia di tutela delle vittime del terrorismo e delle stragi terroristiche, così come anche la disciplina volta a assicurare l'indennità ai militari che abbiano riportato patologie mediche, perché in servizio in territori esteri, quindi impegnati in conflitti militari, dimostra come il danno morale, per il legislatore, abbia un'autonoma valenza concettuale.

Infatti, questa categoria di danno non soltanto è descritta dalla legislazione speciale, ma, ai fini dell'applicazione di quest'ultima, ne sono disciplinati i criteri di liquidazione (cfr. d.P.R. 3 marzo 2009, n. 37 recante il regolamento per la disciplina dei termini e delle modalità di riconoscimento di particolari infermità da cause di servizio per il personale impiegato nelle missioni militari all'estero, nei conflitti e nelle basi militari nazionali, a norma dell'art. 2, commi 78 e 79, della legge 24 dicembre 2007, n. 244) il cui art. 5, introduce criteri legali per la determinazione dell'invalidità permanente, prevedendo, espressamente, che debbano essere risarciti, in via cumulativa danno biologico e danno morale).

4.2. La tesi per cui l'aumento del quinto di cui all'art. 139 ricomprenderebbe qualunque pregiudizio areddituale, anche se morale.

Afferma espressamente la Corte, nella summenzionata sentenza n. 12408 del 2011, che «quante volte, ... la lesione derivi dalla circolazione di veicoli a motore e di natanti, il danno non patrimoniale da intero permanente non potrà che essere liquidato, per tutti i pregiudizi areddituali che derivino dalla lesione del diritto alla salute entro i limiti stabiliti dalla legge mediante il rinvio al decreto annualmente emanato dal Ministro delle attività produttive (ex art. 139, comma 5), salvo l'aumento da parte del giudice, «in misura non superiore ad un quinto con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato» (art. 139, comma 3).».

*In primis*, la stessa previsione di un incremento percentualistico è in contrasto con l'autonomia concettuale che, alla luce del quadro interpretativo delineatosi successivamente alla sentenza “manifesto” dell'11 novembre 2008 — deve riconoscersi al danno morale (cfr. Cassazione civile sez. III, 1 giugno 2010, n. 13431 che esclude che “il turbamento dell'animo o dolore intimo sofferti senza lamentare degenerazioni patologiche (tradizionalmente identificato come danno morale soggettivo) possa essere liquidato in una percentuale del danno biologico»).

Con la sentenza a Sezioni Unite (n. 26972/2008), la Suprema Corte ha avuto modo di chiarire che, nell'ambito del danno non patrimoniale, il riferimento a determinati tipi di pregiudizi, in vario modo denominati (danno morale, danno biologico, danno da perdita del rapporto parentale), risponde ad esigenze descrittive, ma non implica il riconoscimento di distinte categorie di danno.

Secondo il Supremo Consesso, è, dunque, compito del giudice accertare l'effettiva consistenza del pregiudizio allegato, a prescindere dal nome attribuitogli, e provvedere alla riparazione integrale di tutte le ripercussioni negative subite dalla persona complessivamente identificata.

Per questo, il giudice, anziché procedere alla separata liquidazione del danno morale in termini di una percentuale del danno biologico (procedimento che determina una duplicazione delle voci di danno da risarcire in favore della vittima), dovrebbe provvedere ad un'adeguata personalizzazione della liquidazione del danno non patrimoniale, valutando nella loro effettiva consistenza le sofferenze fisiche e psichiche patite dal soggetto leso, così da pervenire al ristoro del danno nella sua interezza.

Per contro, un meccanismo, come quello di specie, che preveda la liquidazione del danno morale su basi percentualistiche presuppone concettualmente che lo stesso debba considerarsi un *quid minus* rispetto al danno non patrimoniale di tipo biologico, meritevole, pertanto, della liquidazione di un'entità economica, necessariamente inferiore rispetto a quella riconosciuta a fronte del pregiudizio non patrimoniale di tipo biologico.

In secondo luogo, il previsto incremento percentualistico del 20% - da applicarsi, secondo tale opzione esegetica, a tutte le voci areddituali - appare inidoneo a consentire idonea copertura risarcitoria ai molteplici profili in cui si può articolare il pregiudizio non patrimoniale, con chiaro *vulnus* delle disposizioni summenzionate ed, in particolare, del



principio comunitario di effettività della tutela, nonché dello stesso art. 1 della Carta di Nizza posto a presidio della “Dignità umana” che viene definita quale bene-valore inviolabile e alla quale è riconducibile l’integrità morale” di ciascun individuo.

Peraltro, si rende opportuno ricordare come le stesse Sezioni Unite di San Martino abbiano precisato che una delle ipotesi in cui il danno non patrimoniale è considerato risarcibile, al di là della lesione di un diritto costituzionalmente garantito, e, quindi, con maggiore latitudine operativa, è proprio quella del danno morale da reato.

Nella suddetta fattispecie — assimilabile a quella giuslavoristica di cui all’art. 2087 c.c. — non sono risarcibili solamente le lesioni di diritti costituzionalmente garantiti che trovino nel fatto di reato la loro causa, ma tutte le lesioni di diritti della persona anche non presidiati costituzionalmente.

La tutela risarcitoria è, cioè, riconosciuta a qualunque pregiudizio areddituale che sia conseguenza della lesione di un interesse giuridicamente protetto, desunto dall’ordinamento positivo. Ciò, secondo lo schema di tutela che è a fondamento del danno ingiusto di cui all’art. 2043 c.c.

Con particolare riguardo all’impossibilità di svolgere una o più attività realizzatrici delle persona in conseguenza delle lesioni riportate per effetto del reato, le Sezioni Unite hanno affermato testualmente che, «In presenza di reato», qual è senza dubbio quello di lesioni colpose ex art. 590 c.p.p., «superato il tradizionale orientamento che limitava il risarcimento al solo danno morale soggettivo, identificato con il paterna d’animo transeunte, ed affermata la risarcibilità del danno non patrimoniale nella sua più ampia accezione, anche il pregiudizio non patrimoniale consistente nel non poter fare (ma sarebbe meglio dire: nella sofferenza morale determinata dal non poter fare) è risarcibile.»

Ovviamente, sia la tesi sub 4.1) sia quella sub 4.2) ineriscono al solo danno non patrimoniale di tipo morale, per cui rimarrebbero irrisolti gli evidenziati profili di compatibilità costituzionale con riguardo alla risarcibilità del pregiudizio di tipo biologico.

4.3. La tesi, c.d. costituzionalmente orientata, dell’autonoma risarcibilità del danno non patrimoniale di tipo morale.

Il contrasto con le disposizioni summenzionate ed, in particolare, con il principio dell’effettività della tutela risarcitoria del danno (inteso come tutela se non integrale, comunque, equa), conseguente ad una violazione di una posizione giuridica soggettiva di rilievo anche sovranazionale (come l’integrità psico-fisica o la dignità morale), permane anche quando si aderisca alla tesi, c.d. costituzionalmente orientata, secondo cui tale microsistema normativa non sarebbe applicabile al danno non patrimoniale di tipo morale.

Condivisibilmente, si evidenzia come il secondo comma dell’art. 139 del Codice delle Assicurazioni descrive e menziona la sola categoria descrittiva del “danno biologico” da intendersi come «la lesione temporanea o permanente all’integrità psico-fisica della persona suscettibile di accertamento medico-legale che esplica un’incidenza negativa sulle attività quotidiane e sugli aspetti dinamico-relazionali della vita del danneggiato, indipendentemente da eventuali ripercussioni sulla sua capacità di produrre reddito.»

Precisa, poi, il successivo terzo comma che «l’ammontare del danno biologico liquidato [...] può essere aumentato dal giudice in misura non superiore ad un quinto, con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato.»

Per contro, nessun riferimento è compiuto dal combinato disposto delle suddette norme al danno morale quale sofferenza morale non necessariamente transeunte, al turbamento dello stato d’animo del danneggiato che pure deve presumersi, secondo l’id quid plerunque accidit, in relazione ad un evento “traumatico” che abbia compromesso l’integrità fisica, seppur con varie graduazioni a secondo dell’intensità di quest’ultimo.

Il legislatore speciale si sarebbe [imitato a valutare i soli aspetti relazionali e anatomo-funzionali della lesione sofferta, omettendo ogni stima in relazione ai residui profili riconosciuti giurisprudenzialmente quali componenti dell’omnicomprensivo danno non patrimoniale.

Né a tale limite strutturale della norma potrebbe ovviarsi ricorrendo alla limitata personalizzazione prevista dal terzo comma dell’art. 139 del Codice delle Assicurazioni. L’aumento (massimo) del quinto, infatti, sarebbe inidoneo a consentire un’adeguata monetizzazione non solo delle componenti specifiche (relazionali e d estetiche) del danno biologico, in relazione al caso concreto, ma anche di eventuali pregiudizi apatrimoniali diversi e ulteriori dalla voce, pur latamente, intesa del danno biologico.

Poiché, però, il danno non patrimoniale di tipo morale identifica una componente indefettibile del procedimento risarcitorio indicato dalle Sezioni Unite, il Giudice cui compete di interpretare la norma di legge in conformità ai principi espressi dalle Sezioni Unite, dovrebbe procedere ad una un’adeguata personalizzazione del danno non patrimoniale; personalizzazione diversa e ulteriore rispetto a quella prevista dalla disciplina speciale e consistente nel riconoscimento di una misura risarcitoria, idonea ad incrementare l’importo complessivamente liquidato, a titolo di danno non patrimoniale.



Anche a propendere per tal ultima tesi, sottraendo il pregiudizio morale alla “mannaia” dell’art. 139 permane l’in-costituzionalità della norma — sotto i plurimi profili evidenziati — perché inidonea ad assicurare un adeguato ristoro del danno non patrimoniale di tipo biologico.

Infatti, se è vero che, in virtù della ricostruzione unitaria del danno non patrimoniale, operata dalle Sezioni Unite del 2008, la voce del danno biologico deve considerarsi comprensiva anche del pregiudizio estetico (4), così come dei profili relazionali, integranti il c.d. danno alla vita di relazione (5), ne discende che — proprio in virtù dell’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 2058 c.c., nonché del quadro interpretativo delineato dalle Sezioni Unite del 2008 — lo strumento del contenuto aumento percentuale dovrebbe avviare alla risarcibilità di tali e molteplici profili di danno biologico così da risultare ex se insufficiente a consentire la liquidazione di un’effettiva ed equa misura risarcitoria.

Non solo, ma i valori tabellati, per il danno biologico permanente, così come per l’inabilità temporanea totale, appaiono inidonei ad assicurare, anche con riguardo, al caso di specie, - la garanzia del suddetto principio di effettività inteso come liquidazione sufficientemente congrua e, quindi, equa quale sarebbe quella assicurata dall’applicazione delle Tabelle di Milano.

A tale ordine di considerazioni si potrebbe obiettare che rientra nella discrezionalità legislativa la fissazione di limiti risarcitori, anche mediante la predeterminazione dell’incremento percentuale massimo accordabile.

Orbene, la Corte costituzionale ha già avuto l’occasione di precisare che l’individuazione legislativa di un limite alla responsabilità, non basta ad integrare l’illegittimità costituzionale della norma, sebbene importi una deroga al principio del risarcimento integrale del danno (*cf.*: sentenza, Corte costituzionale n. 132, 1985, in materia di responsabilità da trasporto aereo).

Si renderebbe, per contro, necessario verificare se la limitazione *de qua* sia controbilanciata nel sistema di tutela dalla previsione di meccanismi idonei a compensare, nella logica di un astratta comparazione dei valori in gioco, la riduzione del *quantum* risarcibile.

Nel caso di specie, deve ritenersi che non ricorrano i suddetti “meccanismi di compensazione”, quale, ad esempio, l’opzione per una configurazione in termini oggettivi dell’obbligo indennitario delle compagnie assicurative, con conseguente esonero del danneggiato dalla prova della violazione di una regola di condotta specifica (*cf.*: ordinanza di rimessione a codesta Corte del giudice di Pace di Torino dell’ottobre 2011).

Ciò premesso, è fuor di dubbio che tale limitazione deve essere, comunque, vagliata alla stregua, non solo delle norme costituzionali, ma anche dei parametri comunitari che impongono l’effettività della tutela come diritto ad una tutela sia sostanziale che processuale che porti ad un risultato equo per il soggetto danneggiato.

Per quanto la disapplicazione della norma *de qua*, per la sua anticomunitarietà, sia sempre possibile, si ritiene che questo Giudice non possa esimersi, comunque, dal sollevare la questione di costituzionalità nei termini su espressi.

Infatti, se la disapplicazione consente un controllo diffuso, idoneo a soddisfare l’aspettativa di tutela del singolo danneggiato, è pur vero che solo un’eventuale pronuncia d’incostituzionalità di codesta Corte sarebbe idonea ad espungere, in via definitiva, la norma *de qua* dall’ordinamento con conseguente ripristino della legalità costituzionale e comunitaria.

Tanto precisato la questione di legittimità costituzionale come sopra enunciata appare a questo Giudice seria e non manifestamente infondata e rilevante nel processo *de quo*.

P. Q. M.

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante, per la decisione del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 139, comma 1, 3, 6 per violazione degli artt. 2, 3, 24, 32, 76, 117 della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso;*

(4) Afferma testualmente la Suprema Corte che si avrebbe duplicazione nel caso in cui «il pregiudizio consistente nella alterazione fisica di tipo estetico fosse liquidato separatamente e non come “voce” del danno biologico, che il cd. danno estetico pacificamente incorpora.»

(5) «Possono costituire solo “voci” del danno biologico nel suo aspetto dinamico, nel quale, per consolidata opinione, è ormai assorbito il cd. danno alla vita di relazione, gli stessi pregiudizi di tipo esistenziale concernenti aspetti relazionali della vita, conseguenti a lesioni dell’integrità psicofisica, sicché darebbe luogo a duplicazione la loro distinta riparazione.»



*Ordina la notificazione della presente ordinanza ai procuratori delle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato;*

*Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.*

*Il Giudice:* NATALI

12C0473

N. 273

*Ordinanza del 13 luglio 2012 emessa dalla Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da Comune di Montesarchio contro Ambrosone Giuseppe*

**Procedimento civile - Controversie in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità - Assoggettamento al rito sommario di cognizione - Esclusione della possibilità di conversione del rito da sommario a ordinario nella stessa materia - Contrasto con il principio di eguaglianza, con il diritto di difesa e con il principio del giusto processo - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, artt. 29 e 34, comma 37.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, 77, primo comma, e 111; legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 54.

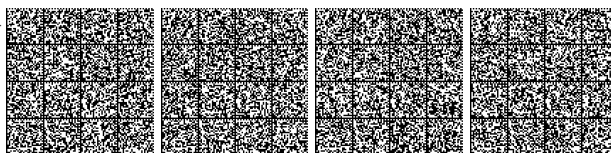
#### LA CORTE D'APPELLO

Ha deliberato di emettere la presente ordinanza nel processo civile di primo ed unico grado di merito iscritto al n. 162/2012 del ruolo generale degli affari contenziosi, riservato per la decisione all'udienza del 4 luglio 2012 e pendente tra il comune di Montesarchio, in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Napoli, alla via Duomo n. 348, presso lo studio dell'avv. Rosanna Del Vecchio, insieme all'avv. Luigi Diego Perifano, che lo rappresenta e difende in virtù di procura speciale e nomina a margine del ricorso introduttivo del processo ed ha dichiarato di voler ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al numero di fax 0824314174 ed all'indirizzo di posta elettronica certificata [avvluigidiegoperifano@puntopec.it](mailto:avvluigidiegoperifano@puntopec.it) – ricorrente;

e Giuseppe Ambrosone (codice fiscale MBRGPP38T01F636O), nato a Montesarchio (BN) il 1° dicembre 1938, ivi residente alla via F. Caracciolo ed elettivamente domiciliato in Napoli, alla piazza Medaglie d'Oro n. 15, presso lo studio dell'avv. Maria Concetta De Siena, insieme agli avv.ti Antonio Gravina (codice fiscale GRVNTN43C23B863L) e Cetty Gravina (codice fiscale dichiarato GRVCTY72E5963P) del Foro di Santa Maria Capua Vetere, che lo rappresentano e difendono in virtù di procura speciale e nomina a margine della loro comparsa di costituzione e risposta ed hanno dichiarato di voler ricevere le comunicazioni e le notificazioni relative al processo al numero di fax 0823279478 ed all'indirizzo di posta elettronica certificata [avv.antonio.gravina@legalmail.it](mailto:avv.antonio.gravina@legalmail.it) – convenuto.

#### *Motivi della decisione*

1. Con il ricorso introduttivo del processo, presentato a questa Corte il 17 gennaio 2012, il comune di Montesarchio s'è opposto — nelle forme previste dal comb. disp. dell'art. 54 del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, come risultante dopo le modifiche apportatevi dall'art. 34, co. 37, del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, dell'art. 29 di questo stesso decreto legislativo e dell'art. 702-bis c.p.c. — alla stima, effettuata dal collegio di periti di cui all'art. 21 del d.P.R. n. 327 del 2001, delle indennità dovute per l'occupazione temporanea d'urgenza e la successiva espropriazione dei fondi di proprietà di Giuseppe Ambrosone ubicati nel suo territorio e riportati nella sua mappa catastale al f.lio 28, p.lle 1007, 1010 e 1013, compresi nelle aree destinate alle opere da realizzare nell'ambito del piano per gli investimenti produttivi (PIP) approvato con suo decreto dirigenziale prot. n. 9087 del 31 maggio 2005 e pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 30 del 13 giugno 2005.



Ha quindi tempestivamente notificato il ricorso ed il decreto di fissazione dell'odierna udienza collegiale all'Ambrósone, che s'è poi costituito il 5 giugno 2012 e dunque nel rispetto del termine assegnato previsto dall'art. 702-bis, co. 3, c.p.c., contestando la proponibilità, la procedibilità, l'ammissibilità e la fondatezza dell'opposizione del Comune ricorrente.

2. Senonché prima di procedere oltre questa Corte ritiene di dover rilevare d'ufficio la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 34, co. 37, del d.lgs. n. 150 del 2011, giacché la scelta di «ricondurre» i procedimenti aventi ad oggetto le controversie di cui all'art. 54, co. 1, del d.P.R. n. 327 del 2001 al nuovo rito sommario di cognizione «non convertibile» risultante dal comb. disp. dell'art. 3 del d.lgs. n. 150 del 2011 e degli artt. 702-bis e 702-ter c.p.c. pare andare ben oltre i limiti fissati dalla delega conferita al Governo dal Parlamento con l'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, sulla cui base è stato appunto emanato il d.lgs. n. 150 del 2011, ed essere pertanto in contrasto con l'art. 77, co. 1, Cost.

L'art. 54 della legge n. 69 del 2009 delegava infatti il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientravano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che erano regolati dalla legislazione speciale, in modo tale che, con il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti e fermi i criteri di competenza e di composizione degli organi giudicanti, «i procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale» fossero «ricondotti»:

1) al cd. rito del lavoro, se connotati da «prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione»;

2) al procedimento sommario di cognizione di cui agli artt. 702-bis e ss. c.p.c., ma «esclusa la possibilità di conversione nel rito ordinario», se connotati da «prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa»;

3) al processo ordinario di cognizione, in tutti gli altri casi.

Si riferiva dunque chiaramente ai soli procedimenti civili di cognizione «autonomamente regolati dalla legislazione speciale», cioè — deve ritenersi alla luce della chiara lettera della previsione normativa — ai soli procedimenti civili di cognizione disciplinati dalla legislazione speciale secondo stilemi essenzialmente diversi da quelli del rito del lavoro, del rito sommario di cognizione e del rito ordinario cui dovevano essere alternativamente ricondotti.

L'obiettivo del legislatore delegante era infatti quello di semplificare l'accesso alla giurisdizione ordinaria di cognizione riducendo in misura consistente il numero dei riti previsti dalla legislazione speciale e da questa disciplinati in modo tale da farne dei riti «autonomi», cioè caratterizzati da una struttura formale essenzialmente diversa da quella dei vari riti previsti dal codice di procedura civile.

Una siffatta diversità certo non connotava però i procedimenti aventi ad oggetto i giudizi di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001, che nessuno ha mai dubitato dovessero svolgersi nel rispetto delle forme dell'ordinario giudizio di cognizione, con le uniche particolarità costituite dalla previsione di un breve termine di decadenza per la loro introduzione, giustificato dal loro carattere *lato sensu* impugnatorio, e dalla previsione della necessaria instaurazione del contraddittorio anche nei confronti di soggetti non titolari dal lato passivo della situazione giuridica sostanziale controversa, cioè di particolarità non concernenti le forme processuali e non certo tali da poter includere tali procedimenti tra quelli «autonomamente regolati dalla legislazione speciale», tant'è vero che il legislatore delegato le ha conservate.

Pertanto, in sostanza, l'art. 29 del d.lgs. n. 150 del 2011, con una violazione dei criteri direttivi di cui all'art. 54 della legge n. 69 del 2009 che a questa Corte pare in verità evidente, ha colto l'occasione per «ricondurre» nell'alveo del nuovo rito sommario di cognizione non convertibile in ordinario procedimenti che non erano già disciplinati dalla legislazione speciale secondo un rito speciale, bensì procedimenti che erano sì previsti dalla legislazione speciale, ma non erano da questa «regolati», tanto meno «autonomamente», essendo, salve le particolarità di cui s'è detto, integralmente assoggettati al rito ordinario di cognizione.

4. Peraltro, criticabile sotto il profilo della legittimità costituzionale pare anche la scelta del legislatore delegato di sottoporre le controversie di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001 (onnicomprensivamente definite «di opposizione alla stima» dallo stesso art. 29 del d.lgs. n. 150 del 2011) al nuovo rito sommario di cognizione non convertibile.

I «procedimenti» aventi ad oggetto tali controversie, dovendo pacificamente seguire le forme dell'ordinario rito di cognizione, non erano invero connotati da «prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa», la loro trattazione e la loro istruzione dovendo seguire appunto le normali forme dell'ordinario rito di cognizione.



E la conclusione non cambierebbe qualora dovesse ritenersi che i «prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa» che il legislatore delegante aveva indicato come criterio di individuazione dei procedimenti da «ricondere» al rito sommario di cognizione andavano riferiti non già ai «procedimenti», come sembrerebbe sulla base della semplice analisi logico-grammaticale della previsione di cui all'art. 54, co. 4, lett. b), n. 2), della legge n. 69 del 2009, bensì ai «giudizi», cioè al tipo di controversie, che ne erano oggetto.

I «giudizi» di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001 hanno infatti ad oggetto controversie il cui denominatore comune è costituito dalla loro precipua attinenza alla determinazione dell'entità delle indennità dovute in conseguenza di provvedimenti di natura espropriativa o comunque ablativa adottati per ragioni di pubblica utilità che, nella maggior parte dei casi, richiedono la soluzione di non semplici questioni di diritto e/o di fatto, come, ad esempio, quella dell'individuazione del soggetto o dei soggetti titolari dal lato passivo dell'obbligazione indennitaria, che, a sua volta, spesso sollecita la chiamata in causa di terzi, e quelle connesse alla stima dell'equivalente pecuniario del pregiudizio subito dal soggetto passivo del provvedimento ablatorio, che, a loro volta, richiedono di norma la nomina di un consulente tecnico d'ufficio, e dunque controversie che risulta difficile comprendere come possa ritenersi opportuno che siano trattate ed istruite secondo forme non previamente stabilite dalla legge, ma sommariamente stabilite volta per volta dal giudice precedente, e che pertanto solo eccezionalmente possono essere decise «alla prima udienza», come dovrebbe essere affatto normale nei procedimenti trattati secondo le forme del rito sommario di cognizione (arg. ex art. 702-ter c.p.c.).

Se poi si considera che la decisione adottata — «con ordinanza», giusto il comb. disp. dell'art. 3 del d.lgs. n. 150 del 2011 e 702-ter c.p.c. — dalla Corte d'appello competente quale giudice di primo grado non è appellabile, essendo impugnabile solo mediante un ricorso per cassazione ai sensi del comb. disp. degli artt. 360 c.p.c. e 111, co. 7, Cost., emerge il non infondato dubbio che la scelta del legislatore di «ricondere» i procedimenti aventi ad oggetto le controversie di cui all'art. 54 del d.P.R. nell'alveo del procedimento sommario di cognizione non convertibile sia in contrasto, oltre che con l'art. 77, co. 1, Cost., anche con gli artt. 3, 24, co. 1 e 2, e 111, co. 1, Cost., comportando una compressione del diritto di difesa irragionevole poiché, non solo non giustificata, ma addirittura sconsigliata dalle oggettive peculiarità di tali controversie o almeno della più parte di esse.

L'indubbia discrezionalità del legislatore nella scelta degli strumenti processuali per la tutela dei diritti soggettivi trova invero certamente un limite di carattere costituzionale nella ragionevolezza delle soluzioni adottate e nella loro idoneità ad assicurare adeguatamente alle parti l'esercizio del diritto di difesa e, in sintesi, un «giusto processo»; ed a questa Corte pare che questo limite sia stato oltrepassato dal legislatore nella scelta di assoggettare tutti i giudizi relativi alle peculiari controversie di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001 ad un rito di cognizione sommario non convertibile in ordinario e destinato a sfociare in una decisione non appellabile e dunque non impugnabile per questioni di merito, essendo impugnabile innanzi alla Corte di cassazione soltanto per i motivi di cui all'art. 360 c.p.c.

A questa conclusione induce anche la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di legittimità costituzionale della trattazione nelle forme dei procedimenti in camera di consiglio di controversie concernenti diritti soggettivi, tra le cui pronunce va segnalata specialmente l'ordinanza 29 maggio 2009, n. 170, da cui può ricavarsi il principio che il potere discrezionale del legislatore nella scelta degli strumenti processuali per la tutela dei diritti soggettivi trova il suo limite costituzionale nella necessità che il modello processuale dal medesimo legislatore scelto «sia tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un'adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà dell'impugnazione — sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità — della decisione assunta, la attitudine del provvedimento conclusivo del giudizio ad acquisire stabilità, quanto meno “allo stato degli atti”»; condizioni, queste, che devono dunque evidentemente ricorrere tutte cumulativamente affinché i parametri costituzionali sopra indicati possano dirsi rispettati e che invece non ricorrono tutte, come s'è detto, nel caso della scelta del legislatore di assoggettare controversie come quelle di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001, di competenza della Corte d'appello come giudice di primo grado, al nuovo rito sommario di cognizione non convertibile in ordinario e destinato a sfociare in un'ordinanza non appellabile ma impugnabile soltanto innanzi alla Corte di cassazione e soltanto per i motivi di cui all'art. 360, co. 1, c.p.c. e dunque non anche per motivi di merito.

3. Occorre pertanto sospendere il presente processo e rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché sciolga la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 29 e 34, co. 37, del d.lgs. n. 150 del 2011 sopra prospettata, ciò essendo evidentemente rilevante quanto meno per stabilire se il processo medesimo, introdotto e finora trattato nelle forme del rito sommario di cognizione, debba proseguire nel rispetto delle medesime forme.



P. Q. M.

Così provvede:

A) dichiara nella specie rilevante e non manifestamente infondata la questione concernente la legittimità costituzionale — per contrasto con gli artt. 77, co. 1, 3, 24, co. 1 e 2, e 111, co. 1, della Costituzione — del comb. disp. degli artt. 29 e 34, co. 37, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 ed abrogando i commi 2, 3 e 4 dell'art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, prevede che le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima di cui al co. 1 dello stesso art. 54 devono essere introdotte, trattate e decise secondo le forme del rito sommario di cognizione risultanti dal comb. disp. dell'art. 3 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, e degli artt. 702-bis e 702-ter del codice di procedura civile;

B) per l'effetto, dispone la sospensione del presente procedimento e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti costituite e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e quindi immediatamente trasmessa, insieme agli atti del procedimento ed alla prova delle predette notificazioni e comunicazione, alla Corte costituzionale ai fini della risoluzione della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale.

Così deciso in Napoli, il 4 luglio 2012.

Il Presidente: FRALLICCIARDI

12C0474

N. 274

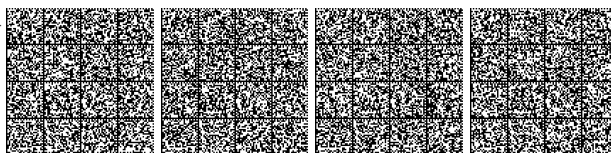
*Ordinanza del 30 maggio 2012 emessa dal Tribunale di Tivoli  
nel procedimento civile promosso da A. D. contro M. M.*

**Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo di esperire preliminarmente il procedimento di mediazione, a pena di inammissibilità della domanda giudiziale - Previsione per le azioni relative a controversie in materia di divisione - Assenza di indicazioni relative all'ipotesi di giudizio divisorio introdotto nell'ambito di giudizio di divorzio - Mancanza di una "formulazione normativa che sia di comprensione univoca e chiara del proprio significato" - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.**

- Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 6 e 13; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

**In via subordinata: Procedimento civile - Possibilità per ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica, "analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie" - Mancata previsione - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.**

- Cod. proc. civ., art. 372, commi secondo e terzo.



- Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

## IL TRIBUNALE

Il Tribunale di Tivoli, nella persona del Giudice unico dott. Alessio Liberati, nel procedimento iscritto al numero 3481/2011 RG e proposto: dalla sig.ra D.A. nata a Roma il 6.6.1968 (c.f.....), rappresentata e difesa dagli avv. Maria Teresa Pagano e Valentina Celi ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Lamberto De Angelis in Tivoli (RM), via Inversata n. 19 (fax 06.37352440 e PEC avvmariateresapagano@puntopec.it), giusta delega in atti, ricorrente;

Nei confronti del sig. M.M. nata a Tivoli il 23.3.1965 (c.f. ....), rappresentato e difeso dall'avv. Amedeo De Santis ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Tivoli (RM), via del Gesù n. 2 (fax 0774.015847 e PEC amedeo.desantis@pecavvovatitvoli.it), giusta delega in atti residente;

Ha pronunciato la seguente ordinanza con la quale si solleva di ufficio questione di legittimità costituzionale.

## IN FATTO

L'attrice ha citato in giudizio il convenuto in data 9.9.2011, chiedendo a questo Tribunale di voler dichiarare la cessazione degli effetti civili del matrimonio e di voler provvedere allo scioglimento della comunione dell'immobile destinato a casa coniugale, sito in T., via S. e n. 40.

Il convenuto si è costituito in data 28.2.2012, chiedendo anch'egli la dichiarazione di cessazione degli effetti civili del matrimonio e la revisione, in suo favore, delle condizioni economiche, essendo il figlio divenuto maggiorenne ed avendo attività lavorativa propria, ancorché saltuaria. Si è invece opposto alla istanza di divisione dell'immobile ed ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità della relativa domanda.

In sede di udienza, il 23.5.2012, il convenuto ha chiesto inoltre pronunciarsi l'improcedibilità del ricorso, ove non preceduto dalla mediazione obbligatoria, trattandosi di materia per la quale sarebbe obbligatorio l'esperimento del tentativo di mediazione ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 28/2010.

Il tribunale ritiene che la domanda di scioglimento della comunione insistente sulla casa coniugale sia ammissibile, potendo certamente essere introdotta in sede di divorzio.

Si pone quindi il problema se la controversia rientri in quelle previste dall'art. 5 del d.lgs. 28/2010, e segnatamente nella materia della divisione, o, *rectius*, se la procedura sia obbligatoria anche in caso di giudizio divisorio introdotto nell'ambito di controversia in materia di diritto di famiglia (e segnatamente in un giudizio di divorzio), posto che prevede un rito specifico con apposito tentativo di conciliazione da effettuarsi a cura del Presidente del Tribunale o di un giudice delegato nella c.d. fase presidenziale, come avvenuto nel caso di specie.

Il problema in diritto concerne quindi la condizione di procedibilità del giudizio, che è certamente rilevante e prodromica per la successiva prosecuzione del giudizio, dovendo nel caso il Giudice assegnare i termini di legge per esperire la mediazione.

## IN DIRITTO

*La norma in questione e la sua interpretazione.*

L'art. 5 del d.lgs. 28/2010 sancisce che:

«1. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento



di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, 11. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio al giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazione.

Al successivo comma 4 sono previste espressamente le esclusioni:

«4. I commi 1 e 2 non si applicano:

- a) nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l'opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione;
- b) nei procedimenti per convalida di licenza o sfratto, fino al mutamento del rito di cui all'articolo 667 del codice di procedura civile;
- c) nei procedimenti possessori, fino alla pronuncia dei provvedimenti di cui all'articolo 703, terzo comma, del codice di procedura civile;
- d) nei procedimenti di opposizione o incidentali di cognizione relativi all'esecuzione forzata;
- e) nei procedimenti in camera di consiglio;
- f) nell'azione civile esercitata nel processo penale».

*Il significato non univoco della norma, quanto alla definizione dell'ambito di applicazione, in termini generali.*

Si pone - con riferimento alla fattispecie in oggetto - il dubbio relativo all'ambito applicativo della norma, ed in particolare alla sua obbligatoria esperibilità anche nel caso in cui la domanda sia inserita in un ricorso avente altro e totalmente diverso oggetto, nel caso di specie la materia divorzile.

Affrontando il tema in termini generali, la lettura delle eccezioni di cui al successivo comma 4, poc'anzi riportato, porterebbe ad escludere dall'ambito di applicazione le sole fattispecie espressamente indicate.

Se ne dovrebbe concludere che la presente controversia, in quanto avente ad oggetto anche una domanda di divisione, debba essere oggetto di mediazione obbligatoria. Non sono infatti previste deroghe in ipotesi di domande plurime che abbiano anche diversi petita.

Tuttavia, la controversia segue - non a caso - un rito speciale, nel quale è già prevista una attività di mediazione, rispetto alla quale l'istituto di cui all'art. 5 del d.lvo 28/2010 finirebbe con l'aggravare il processo ed allungarne i tempi.

Per contro, potrebbe offrire elementi utili - anche in considerazione della diversa dinamica e del separato *iter*, connotato da specifiche competenze degli addetti alla mediazione - che potrebbe agevolare la definizione della parte economica relativa alla divisione.

Vi sono dunque sia elementi a favore che elementi contrari alle diverse soluzioni possibili e, ad avviso di questo giudice, manca un criterio «dirimente».

La norma, come detto, non è chiara e non è suscettibile di univoca interpretazione, non avendo previsto alcunché in merito al rapporto tra riti diversi. In sostanza non è in grado di offrire quella certezza della regola che deve essere propria della norma (e che ne connota la funzione) rimettendo il compito di legiferare «di fatto» al Giudice, con ciò delegando all'autorità giudiziaria una vera e propria attività normativa, anziché ermeneutica e rischiando di porre le parti (gli utenti della Giustizia) in una inaccettabile situazione di incertezza giuridica.

Deve dunque verificarsi la compatibilità costituzionale di un simile legiferare sotto il profilo della incertezza che deriva nel diritto.

*Sulla rilevanza della questione nella fattispecie alla attenzione del tribunale.*

Va precisato che la questione che si sottopone alla attenzione del Giudice delle Leggi è di assoluta rilevanza per la fattispecie alla attenzione di questo Tribunale.

Nel caso di specie la questione di diritto appena descritta appare di imprescindibile soluzione per la decisione, trattandosi di norma che prevede urta questione prioritaria rispetto ad ogni altra analisi e considerazione in rito ed in merito: la improcedibilità del giudizio (rilevabile ex affida) in caso di mancato esperimento della mediazione obbligatoria.



Si deve quindi preliminarmente verificare se la norma sia costituzionalmente legittima, nella sua genericità, e quindi applicabile, e se la formulazione adottata lasci al giudice un potere realmente interpretativo, come tale attribuitogli dall'ordinamento, o qualcosa di diverso che esula dalla mera attività ermeneutica.

Va anche rammentato che la procedura in questione (la mediazione obbligatoria) è onerosa per le parti e determina un considerevole allungamento della risposta della giustizia (la esclusione dal computo ai fini della ragionevole durata del processo - prevista dal medesimo divo 28/2010, invero, si ritiene non linea con l'orientamento della Corte di Strasburgo, almeno per le ipotesi di mediazione iniziata dopo la proposizione dell'azione), sicché potrebbe tradursi in un aggravio del diritto di difesa, ove disposta dal giudice nelle ipotesi in cui non è prevista.

Non dissimilmente, ove omessa ma ritenuta successivamente doverosa dal giudice di appello o dalla Cassazione, potrebbe dar luogo remissione in termini e rinvio al giudice di primo grado, al fine di superare la eccezione di improcedibilità, essendovi stata richiesta delle parti. Egualmente il avrebbe un aggravio dei costi ed un allungamento dei processi.

Infine, non va sottaciuto che la giurisprudenza della Corte di Giustizia (nella causa C-379/10) ha censurato l'attuale regime di irresponsabilità dello Stato (ancorché non dei singoli giudici) per le ipotesi di colpa lieve dei magistrati - ipotesi che certamente potrebbe essere contestata nel caso di specie, ove l'autorità giudiziaria si dovesse attribuire un potere che esula da quello strettamente ermeneutico, ed in sostanza arbitrario, pervenendo ad una decisione non corretta - affermando che con il limitare la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali.

#### *Impossibilità di un'interpretazione univoca della norma.*

Nel silenzio della legge, ad avviso di questo giudice, vi è una sostanziale impossibilità di un'interpretazione univoca della disposizione. Il potere decisorio del giudice sconfinerebbe/ nella fattispecie in quello creativo del precetto, anziché limitarsi ad una interpretazione dello stesso, non essendovi alcuna indicazione normativa in merito al rapporto tra rito divorzile e giudizio di divisione nell'ottica della mediazione. Ciò peraltro potrebbe dar luogo (come sta effettivamente accadendo) ad interpretazioni divergenti o contrapposte da parte dei vari giudici di merito, determinando una mancanza di certezza del diritto.

In altre parole, alla luce della assoluta genericità della norma in questione, ritiene quindi il giudice che non sia possibile esprimersi nel senso di una chiara intellegibilità ed univoca portata precettiva della norma.

Perciò una qualsiasi interpretazione si tradurrebbe in una vera e propria scelta arbitraria del giudice, che finirebbe con il sostituirsi al legislatore, piuttosto che farsene mero interprete. Non vi sono invero ad avviso di questo giudice riferimenti «ermeneutici» - né di carattere letterale, né sistematico, né logico - che possano giustificare una univoca interpretazione.

#### *Premessa sulla rilevanza costituzionale del dubbio ermeneutico: la mancanza di certezza del diritto integrante una violazione dell'art. 6 CEDU*

Sono noti gli impatti economici (e *non*) che le sentenze della CEDI hanno avuto sull'irrisolto problema della ragionevole durata del processo, e che hanno portato alla normatizzazione della c.d. legge Pinto.

Ritiene questo giudice che costituisca un'altra e diversa questione, altrettanto preoccupante e del tutto sottostimata nell'ordinamento italiano, che potrebbe portare anch'essa ad una elevatissima casistica di condanne per la Repubblica italiana, in qualità di parte aderente alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo. Ci si riferisce alla violazione dell'art. 6 della Convenzione EDU sotto il profilo del «*défaut sécurité juridique*», cioè della certezza del diritto.

Invero una moltitudine di questioni ermeneutiche sono affrontate - a causa della scarsa determinazione, della non univocità di significato ed intellegibilità delle norme - in termini assolutamente diversi dalla giurisprudenza, non esclusa la Suprema Corte di Cassazione, financo a Sezione Unite.

La funzione di nomofilachia attribuita alla Cassazione a Sezioni Unite, del resto, è uno strumento solo in parte dirimente, per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto, alla luce della irrisolta questione della durata dei processi, l'eventuale decisione delle Sezioni Unite interviene in genere ad anni di distanza dal momento in cui si crea il dubbio ermeneutico, costringendo le parti a rivolgersi alla autorità giudiziaria in un clima di incertezza giuridica, ciò che di per sé - ad avviso di questo Tribunale - implica una violazione dell'art. 6 della CEDU. Ciò anche in considerazione del fatto che nell'ordinamento italiano non è consentito al Giudice di rimettere direttamente la questione interpretativa alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica. In secondo luogo la decisione della Suprema Corte a Sezioni Unite non è comunque vincolante per le pronunce successive (né sono mancati revirement



delle medesime Sezioni Unite, come già sottolineato), sicché nemmeno dopo il più autorevole pronunciamento gli utenti della Giustizia possono ritenersi certi della regola giuridica da seguire, essendo comunque soggetta a possibili, diverse, interpretazioni.

Ne consegue che gli utenti della giustizia non hanno, nell'ordinamento giuridico italiano, una certezza delle regole giuridiche da applicare, stante la possibilità di soluzioni completamente diverse a seconda dell'interpretazione fornita dall'organo giudicante, che potrebbe portare (come non di rado accade) a soluzioni diverse o addirittura diametralmente opposte dinanzi a fattispecie uguali.

Orbene, tale incertezza integra ad avviso di questo Giudice una violazione della Convenzione EDI/ che merita di essere rimessa alla attenzione del Giudice delle Leggi, per la verifica della compatibilità delle norme di riferimento con l'art. 6 della Convenzione EDU.

La giurisprudenza della Corte EDI) è molto chiara sul punto (Broniowski v. Poland [6C1, no. 31443/96, 6' 151, ECHR 2004- V; Păduraru v. Romania, no. 63252/00, § 92, ECHR 2005-XII (extracts); and Beian v. Romania), a far data dall'importante sentenza Broniowski.

Il principio implica che chi è sottoposto ad una normativa debba sapere cosa è permesso e cosa no, cosa è obbligatorio e cosa non lo è, in base a norme chiare e di costante applicazione. Solo in tal modo è rispettata l'aspettativa in un diritto certo ed univoco, senza il quale si perde il concetto stesso di diritto inteso quale regola generale da seguire. In sostanza la norma perde la sua stessa ragion d'essere. Getto in altre parole, l'affermazione del principio di non incertezza del diritto risponde alla esigenza di far fronte alla crescente complessità del diritto, di fronte alla quale la certezza giuridica appare come un baluardo al quale appigliarsi per mantenere una unità e, in definitiva, il senso ultimo della regola giuridica, idoneo ad evitare l'arbitrio.

In questa prospettiva, del resto, si sono già espressi altri Stati aderenti alla Convenzione EDU, trovando anche un riferimento specifico nella propria Carta fondamentale. Ad esempio il Congeli constitutionnel francese si è espresso nel senso dell'obbligo per la legge di esprimere - pena l'incostituzionalità - regole intelleggibili, precise e non equivoche (decisione no 2004-500 DC del 29 juillet 2004, cons. 13): (testualmente: «Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. A cet égard le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.»).

In Italia il riferimento costituzionale va rinvenuto ad avviso di questo Tribunale negli artt. 3, 24 e 111 e nel riferimento normativo di cui all'art. 6 e 13 della Convenzione EDU, come recepito nell'ordinamento italiano -secondo l'insegnamento della Consulta - ai sensi degli artt. 111 e 117 della Costituzione, oltre che negli artt. 47 52 e 53 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE).

Ne consegue che le norme prive di sicuro ed univoco significato e valore precettivo sono contrarie alla Costituzione, sempre ad avviso di questo Giudice, per il combinato disposto con le norme sovranazionali di principio. In particolare, simili norme - frutto di un legiferare in termini eccessivamente generico - non sono in grado di ottemperare né all'obbligo costituzionale dettato dal principio di eguaglianza innanzi alla legge (sancito dall'art. 3 della Costituzione), né alla finalità di assicurare la tutela dei diritti ed interessi legittimi (tutelati dall'art. 24 della Costituzione), né alla regola del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inteso nella accezione più lata, né, infine, al principio di sicurezza giuridica di cui all'art. 6 Convenzione EDU come interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito ai sensi dell'art. 52 della CDFUE.

#### *Sulla ammissibilità della questione.*

Il Giudice delle Leggi si è espresso, in passato, sulla non proponibilità di questioni ermeneutiche alla Consulta (*ex plurimis*: sentenze 419/05 e 466/2000), non potendosi la Corte Costituzionale sostituirsi al giudice nella interpretazione corretta di una norma.

Va a maggior ragione rilevato che la questione che si pone oggi alla attenzione della Consulta non è - come nelle ipotesi in cui si è in passato pronunciata - meramente propositiva di una interpretazione piuttosto di un'altra, ma, al contrario, è atta ad evitare la violazione (che implicherebbe una possibile condanna della Repubblica italiana per «*default de sécurité juridique*») della violazione del principio di certezza giuridica in base all'art. 6 della Convenzione EDU, nel caso in cui il Giudice *a quo* dovesse decidere in base a dettato normativo non chiaro e la cui determinazione in concreto del significato fosse di fatto attribuito in modo arbitrario al singolo Giudice, stante la scarsa chiarezza ed



intelligibilità della norma (palesata peraltro dai contrasti giurisprudenziali già in atto) o addirittura sconfinasse in un potere - di fatto - creativo della regola.

Sicché si tratta di vero e proprio dubbio di compatibilità costituzionale della norma di cui all'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 con l'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo dalla sentenza Broniowski in poi, e con gli artt. 47 e 52 della CEDUE.

Tale questione deve essere quindi portata alla attenzione della Corte Costituzionale, in base al meccanismo generale indicato dalla Corte stessa, per le ipotesi di contrasto con le norme CEDU o con norme UE recanti principi generali.

*Sulla esperibilità del rimedio della questione di legittimità costituzionale per contrasto della norma invocata con la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, secondo la consulta.*

Invero, la Corte Costituzionale ha in più occasioni (*ex multis*: Corte Cost. 347/2007 e 348/2007) precisato che la Convenzione EDU non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Ad avviso della Consulta, la Convenzione EDU è configurabile come un trattato internazionale multilaterale - pur con caratteristiche peculiari - da cui derivano «obblighi» per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, omisso medio, per tutte le autorità interne degli Stati membri, rilevando che il giudice *a quo* aveva correttamente escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda.

In altre decisioni (Corte Costituzionale 311/2009 e 317/2009) il Giudice delle leggi ha anche precisato che la Corte Costituzionale non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, con ciò uscendo dai confini delle proprie competenze, in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, ma può valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni compiute dalla Corte in tutti i giudizi di sua competenza.

In definitiva, facendo leva sul dettato dell'art. 117 della Carta fondamentale, la Consulta ha rilevato che il parametro costituzionale è espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali». Pertanto, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo - non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante - egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione - la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale - si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato. Sulla integrazione da parte delle norme della CEDU, quali «norme interposte», dell'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali».

Alla stregua di tale ragionamento, il giudice nazionale è tenuto a rimettere alla Consulta la questione sottostante la decisione da adottare, posto che implica la soluzione di un problema di contrasto tra la norma interna e la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

*La rilevanza della giurisprudenza della corte edu nell'ordinamento interno, secondo la consulta.*

Vanno anche svolte le opportune precisazioni in merito alla valorizzazione del potere interpretativo dei giudici nella giurisprudenza costituzionale è tale che, nella sentenza n. 239 del 2009, la Corte si spinge fino al punto di ritenere che l'esperimento del tentativo d'interpretazione conforme alla Convenzione europea sia una condizione necessaria per la valida instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale, ripetendo lo schema che ormai da anni è utilizzato a proposito del dovere di interpretazione conforme a Costituzione. Per superare il vaglio di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, quindi, il giudice deve dimostrare che il tenore testuale della norma interna o il diritto vivente eventualmente formato sulla legge interna si oppongono all'assegnazione a tale legge di un significato compatibile con la norma convenzionale.



Peraltro, come la stessa Corte Costituzionale esplicitamente ha sottolineato, in relazione alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, il giudice comune non ha soltanto il dovere di interpretare il diritto interno in modo conforme a quello internazionale, ma deve fare ciò tenuto conto della norma convenzionale come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

In realtà, già prima dell'intervento della Consulta, il vincolo dell'interpretazione adeguatrice si era affermato presso i giudici comuni, come confermano, tra le altre, le sentenze della Corte di Cassazione a Sezioni Unite da n. 1339 a n. 1341 del 2004, ove si impone ai giudici nazionali di non discostarsi dall'interpretazione che della Convenzione dà il giudice europeo. È, tuttavia, oggi, che la Corte costituzionale eleva questo compito a vero e proprio vincolo per il giudice comune.

Con riferimento alle sole norme convenzionali, la Corte costituzionale precisa che esse vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea (così la sent. n. 348 del 2007, ma similmente anche la sent. n. 349 del 2007), nel senso che la loro «peculiarità», nell'ambito della categoria delle norme internazionali pattizie che fungono da norme interposte, «consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi» (sent. 39 del 2008).

Quando viene in rilievo la Convenzione europea, su tutti gli organi giurisdizionali nazionali, Corte costituzionale compresa, ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze, grava un vincolo interpretativo assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per la determinazione dell'esatto contenuto del vincolo internazionale.

La rigidità di tale condizionamento ermeneutico rappresenta il risultato di un *iter* le cui tappe fondamentali si rinvencono nelle sentenze 348 e 349 del 2007, 39/2008, 311 e 317/2009 e 187 e 196/2010.

Nelle sentenze nn. 348 e 349 emergeva una «funzione interpretativa eminente da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo che si sostanzia anche nel fatto che «le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea». La consacrazione del ruolo della giurisprudenza avviene, quindi, per via giurisprudenziale: è una Corte a legittimare un'altra Corte (con affermazioni, si noti, suscettibili di assumere valenza generale, e quindi, all'occorrenza, anche autoreferenziale)].

Al riconoscimento della funzione interpretativa eminente della Corte Edu segue un passaggio in cui si afferma che «[s]i deve (...) escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali», dovendosi «Male controllo [...] sempre ispirar[e] al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, comma 1, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione».

Si poteva, quindi, ancora legittimamente dubitare della sussistenza di un monopolio esclusivo, in capo alla Corte europea dei diritti dell'uomo, circa il significato da attribuire alla CEDU, senza possibilità alcuna, da parte dei giudici comuni e specialmente da parte della Corte costituzionale, di integrare quel significato.

Qualche tempo dopo i dubbi sul punto si sono dissolti quasi del tutto. Il Giudice delle leggi, infatti, nella decisione n. 39 del 2008, facendo dire, attraverso la nota tecnica di citazione manipolativa del precedente, quanto in realtà non si diceva nelle decisioni del 2007, ha sottolineato che tali decisioni avevano precisato che la peculiarità delle norme della CEDU nell'ambito della categoria delle norme interposte risiede «nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi».

Un vincolo interpretativo, dunque, assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte europea in capo ai giudici comuni ed alla Corte costituzionale per quanto riguarda l'inquadramento dell'esatta portata della norma convenzionale. Vincolo che non emergeva, invece, dalle decisioni del 2007 e che viene invece ora confermato dalle decisioni nn. 311 e 317/2009, ove espressamente si dice che alla Corte costituzionale, salvo ovviamente la possibilità che una norma CEDI.) sia in contrasto con la Costituzione, «è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve» (sent. 311/09).

La funzione interpretativa della Corte europea è diventata dunque talmente eminente da escludere qualsiasi intervento da parte di altri giudici, comuni e costituzionali, volto ad una possibile integrazione del significato delle disposizioni della Convenzione oggetto di interpretazione da parte della Corte di Strasburgo.

Alla valorizzazione del vincolo interpretativo nei confronti della giurisprudenza della Corte europea si accompagna, tuttavia, il riconoscimento della possibilità che, in determinati casi, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisca agli Stati membri la facoltà di discostarsi dagli orientamenti di Strasburgo. Ciò può avvenire, come specifica la sentenza n. 311, in relazione, ad esempio, alla possibilità che per «motivi imperativi di interesse generale, il legislatore si possa sottrarre al divieto, ai sensi dell'art. 6 CEDU di interferire nell'amministrazione della giustizia».



La posizione della Corte costituzionale in merito al vincolo ermeneutico gravante sul giudice interno rispetto alla giurisprudenza della Corte Edu risulta recentemente confermata nelle sentenze nn. 187 e 196 del 2010. Nella prima delle due pronunce la Corte, dopo aver richiamato e ripercorso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo pertinente alla disposizione che veniva in rilievo nel caso di specie, afferma che: «Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio innanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa *Stec* ed altri contro Regno Unito)».

Nella sentenza n. 196/2010 la Corte afferma che «dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 della CEDU, si ricava, pertanto, il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo - afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».

Le affermazioni contenute nelle sentenze del 2010 sono indicative di come progressivamente il ruolo della Corte di Strasburgo sia cambiato, non tanto nelle modalità di azione, che si concretizzano nell'accertamento e nella condanna delle violazioni della Convenzione, quanto nel significato sempre maggiore assunto dalla SUO attività interpretativa. Come è noto, non esiste per la CEDU un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE), che permetta al giudice di rivolgersi alla Corte qualora abbia un dubbio interpretativo, ma la prassi ha determinato nel tempo un legame altrettanto forte, legame che oggi è espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale.

Il quadro complessivo che risulta dalle due sentenze del 2010 si avvicina, quindi, a quello che era stato delineato da chi aveva previsto che «nella misura in cui si afferma negli ordinamenti nazionali il principio di supremazia delle norme internazionali su quelle interne, almeno nella forma del *pacca sunt servanda*, le pronunce della Corte europea finiranno con l'assumere carattere vincolante, sia nel senso di determinare l'invalidità delle norme interne ritenute incompatibili con la Cedu, sia nel senso di orientare in funzione della giurisprudenza della Corte l'interpretazione delle norme nazionali».

L'affermazione secondo cui, in generale, «le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo» e, in particolare, «le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea» (sicché «tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione») sembra quindi aver portato a compimento e, per cosa dire, alle sue estreme conseguenze un percorso di acquisizione di consapevolezza del ruolo della CEDU nell'ordinamento interno.

Ciò non può che valere anche per il principio della certezza del diritto (il *default de sécurité juridique*).

*La rilevanza della convenzione edu nell'ordinamento interno, nel caso di specie.*

Ciò premesso, va sottolineato anche che, nel caso di specie, vi è una diretta interconnessione anche con la CDFUE.

Ragionamento relativo al «*default de sécurité juridique* che si è pocanzi prospettato è quindi egualmente valido ed operante nell'ordinamento interno anche per le ulteriori motivazioni che seguono.

Invero, la Carta Europea dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE) ha valore di trattato per gli Stati membri, in base al trattato di Lisbona.

Tale carta CEDFUE disciplina il rapporto con la Convenzione EDU e la relativa giurisprudenza precisando all'art. 52 comma 3 che «3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.» Orbene, l'art. 47 della CEDFUE dispone che «Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora cid sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.»



La corrispondenza con la Convenzione EDU è evidente e palese dal raffronto con l'art. 6, che recita «1..Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti (...)» e con l'art. 13 «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali»

Ne deriva che i principi elaborati dalla Corte EDU in relazione alla Convenzione EDU, ivi compreso quello relativo al «*default de sécurité juridique*» trovano applicazione nell'ordinamento italiano, anche al di fuori delle materie di competenza della Convenzione stessa. In tali ipotesi, ad avviso di parte della Giurisprudenza, si potrebbe procedere a disapplicazione della norma interna direttamente da parte del giudice nazionale. Anche ove si volesse aderire a tale orientamento, la questione, però, non verrebbe comunque in rilievo nel caso di specie.

*Sulla necessità della rimessione della questione alla Corte costituzionale.*

Nella fattispecie, difatti, si pone il problema di come procedere quando il contrasto della norma legislativa interna sussiste non già nei confronti di una norma comunitaria direttamente applicabile, a sua volta idonea a fornire la regola *juris* per il caso concreto (poiché allora il contrasto si risolve con la applicazione di quest'ultima, e la «disapplicazione» (o non applicazione) della norma interna, da parte del giudice comune), ma nei confronti di principio di diritto comunitario o della Convenzione EDU.

Ci si deve domandare cioè se, in questo caso, il giudice possa o debba risolvere da sé il contrasto, negando applicazione alla legge interna, non perché utilizza in sua vece una norma comunitaria di diretta applicazione, ma solo perché la legge interna gli appare viziata dal conflitto con i principi del diritto comunitario in combinato disposto con il diritto della Convenzione EDU.

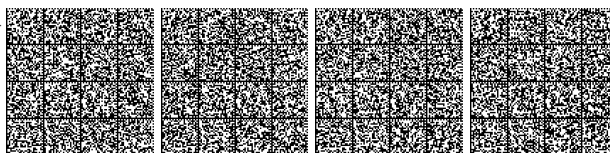
Il problema è particolarmente delicato perché il contrasto riguarda dei principi «comunitari» di contenuto sostanzialmente corrispondente ai principi costituzionali, posto che si tratta di diritti fondamentali (ipotesi che sussiste automaticamente quando si chiama in causa la applicazione della Giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo).

Infatti, in questa ipotesi, se si ammette che il giudice possa disapplicare la legge nazionale perché la ritiene in contrasto con i principi comunitari/CEDU in tema di diritti, senza sollevare questione di costituzionalità, si verifica un paradosso: il giudice, al quale il nostro ordinamento preclude sia l'applicazione sia la disapplicazione della legge sospetta di incostituzionalità, obbligandolo a investire della questione, in via incidentale, la Corte costituzionale, potrebbe invece, in alternativa, e sostanzialmente per gli stessi motivi, disapplicare direttamente la legge per contrasto con i principi comunitari.

Nella giurisprudenza comune è dato già di rinvenire alcune pronunce di giudici di merito che ragionano così nei riguardi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la Convenzione, in quanto richiamata dai Trattati, è diritto comunitario (e ciò varrà ancor più una volta costituzionalizzata la Carta dei diritti, e una volta realizzata l'adesione formale dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti, come previsto dall'art. 7, paragrafo 2, del progetto di trattato costituzionale); il diritto comunitario prevale sul diritto interno, e il giudice è abilitato e tenuto ad applicarlo, disapplicando la legge interna contrastante. Ergo, il giudice può direttamente disapplicare la legge italiana che contrasta con la Convenzione europea.

Dato il carattere generale e di principio proprio di molte norme della Convenzione, però, questo modo di ragionare conduce ad avviso di questo giudice ad instaurare un nuovo sistema, parallelo, di sindacato di costituzionalità sulle leggi, realizzabile in modo diffuso dai giudici comuni. Ma ciò porrebbe sostanzialmente nel nulla il principio del nostro ordinamento, secondo cui sono accentrati nella Corte costituzionale il potere e il compito di privare di efficacia le leggi ordinarie in contrasto con la Costituzione: principio a cui non sarebbe implausibile attribuire la portata di principio supremo dell'ordinamento costituzionale, sicché non pare applicabile.

Mentre, infatti, il conflitto fra norme interne e norme comunitarie di diretta applicazione può essere risolto in termini di separazione dei due ordinamenti, applicando la norma comunitaria e conseguentemente negando applicazione alla norma interna incompatibile, il conflitto della norma interna con principi sanciti nella Costituzione e insieme nel diritto comunitario UE in relazione alla Convenzione EDU (come quelli in tema di diritti fondamentali) non può essere risolto se non attraverso un espresso sindacato di legittimità sull'atto legislativo ordinario: e questo, nel sistema vigente, spetta, per quanto riguarda gli atti di legislazione ordinaria, statale o regionale, alla Corte costituzionale, essendo precluso al giudice comune sia applicare, sia direttamente disapplicare le norme legislative riguardo alle quali sorga il dubbio sulla loro compatibilità con norme di rango sovraordinato,



Resta quindi in ogni caso interamente in capo ai giudici comuni - così come essi debbono sempre interpretare le leggi in conformità alla Costituzione il potere-dovere di interpretare le leggi, quando operano in campi coperti dal diritto comunitario, in conformità con quest'ultimo, come accertato in ultima analisi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre che, in conformità alle norme della convenzione europea sui diritti, quali risultano dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Pur non potendo escludersi, nemmeno in un contesto siffatto, incertezze o contrasti di giurisprudenza in un campo delicato com'è quello della garanzia dei diritti fondamentali, si eviterebbero comunque conseguenze «eversive» dei criteri cui il nostro costituente si è ispirato in tema di rapporto fra giurisdizioni comuni e giurisdizione costituzionale, oltre che foriere, in pratica, di imprevedibili sviluppi (o avventure) giurisprudenziali.

*Sulla conformità alla costituzione ed alle norme comunitarie dell'istituto della mediazione.*

Ovviamente tale soluzione presuppone la soluzione, a monte, della questione di legittimità costituzionale e di compatibilità con le norme UE dell'istituto della mediazione introdotto dalla d.lgs. 28/2010.

Viceversa, dovrebbe procedersi a disapplicazione dell'istituto della mediazione nel suo insieme, senza entrare nello specifico del difetto di certezza di diritto costituzionalmente rilevante riguardo all'ambito applicativo della norma.

In proposito, ed attendendo gli insegnamenti della Consulta sulle questioni già sollevate da altri uffici giudiziari, questo Giudice ritiene di limitare i quesiti alla attenzione della Consulta a quelli sopra evidenziati sinteticamente considerato, in ordine alle questioni pendenti innanzi alla Consulta, che la previsione di uno strumento quale il tentativo obbligatorio di conciliazione è finalizzata ad assicurare l'interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito attraverso il processo, risultando, per tale via, perfettamente coerente anche con i principi e gli obiettivi propri del diritto comunitario. Il fatto che il d.lgs 28/2010 non preveda la necessaria assistenza di un difensore, infatti, non significa che alla parte sia vietato avvalersi di un avvocato nel corso della procedura e, comunque, come ha osservato attenta dottrina, la mediazione opera su un piano esclusivamente negoziale, potendo, sotto tale profilo, essere avvicinata alla disciplina dell'arbitrato, in cui non è prevista per le parti l'assistenza obbligatoria dell'avvocato. La costituzionalità della normativa citata, per tutte le ragioni sopra illustrate, permette di affermarne anche la compatibilità con il diritto comunitario, per come evincibile anche dalla sentenza del 18 marzo 2010 della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciatasi (nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08) proprio sulla previsione, da parte dello Stato italiano, di un tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni. La Corte di Lussemburgo, infatti, ha affermato che il diritto alla tutela giurisdizionale, quale diritto fondamentale dell'individuo, può anche soggiacere a restrizioni, purché le stesse risultino proporzionate e funzionali al soddisfacimento di interessi generali, quali, appunto, il decongestionamento dei tribunali o la definizione più spedita e meno onerosa delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche. Inoltre, il procedimento di mediazione obbligatoria non preclude la tutela cautelare e la trascrizione della domanda giudiziale; produce, sulla decadenza e sulla prescrizione, effetti simili a quelli propri della domanda giudiziale. Il sacrificio in termini di tempo e i costi imposti dalla mediazione obbligatoria, del resto, sono potenzialmente giustificati e resi ragionevoli dal «vantaggio» che può ottenersi in caso di esito positivo della procedura. Infine, non sembra profilarsi neppure il denunciato eccesso di delega. L'articolo 60 della legge 69/2009 nulla, infatti, ha previsto in ordine alla facoltatività od obbligatorietà del preventivo ricorso alla mediazione e la scelta della obbligatorietà fatta dal Legislatore non è una scelta irragionevole, in quanto non si pone fuori dalla tradizione processuale italiana, che conosce, come noto, varie ipotesi di tentativi obbligatori di conciliazione. La costituzionalità della normativa citata permette di affermarne anche la compatibilità con il diritto comunitario, per come evincibile anche dalla sentenza 18 marzo 2010 della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciatasi (nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08) proprio sulla previsione, da parte dello Stato italiano, di un tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni.

Per queste ragioni si ritiene che l'istituto in sé sia conforme (ed anzi auspicato) alle normative sovranazionali, sicché non si pone alcun problema di compatibilità dell'istituto con l'impianto costituzionale e normativo europeo, ma solo una questione di determinazione dell'ambito di applicazione sotto il profilo del difetto di «sécurité juridique».

In questa ipotesi non può il giudice procedere alla disapplicazione totale di un apparato normativa conforme alle leggi e ai principi cui è gerarchicamente sottoposta, ma deve limitarsi ad interessare il Giudice delle Leggi alla verifica di costituzionalità relativamente al profilo di interesse.



*Questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 - attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (G.U. n. 53 del 5-3-2010).*

Per questi ragioni si ritiene di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione della legittimità costituzionale dell'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 - attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (GU n.53 del 5-3-2010) in relazione all'art. 24 della Costituzione ed all'art. 6 della CEDO, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nella parte in cui non prevede una regola certa ed idonea ad evitare un vero e proprio «*default de sécurité juridique*» (mancanza di certezza del diritto) nei confronti delle parti del processo.

In subordine, si ritiene di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione della legittimità costituzionale dell'art. 372 comma 2 e 3 cpc in relazione all'art. 24,111 della Costituzione e all'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di ogni ordine e grado di richiedere preventivamente una pronuncia delle Sezioni Unite in funzione nomofilattica, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie. Solo in tal modo, invero, potrebbe evitarsi che nel caso di specie le parti si trovino a chiedere l'applicazione di una norma dal contenuto incerto senza essere a conoscenza prima della decisione stessa della reale portata precettiva della norma, in presenza di dubbi ermeneutici irrisolti, affrontando un giudizio in stato di *default de sécurité juridique* contrario alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo come interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito nell'ordinamento UE ai sensi degli artt. 47 e 52 della CDFUE.

In sostanza si porta alla attenzione del Giudice delle Leggi la questione, non nuova nel dibattito sulle tecniche di redazione dei testi normativi, della conformità alla Costituzione (in combinato disposto con la Convenzione EDU) di testi legislativi dal contenuto non univoco e di non certa interpretazione, così come già affrontato dagli organi di verifica della legittimità costituzionale di altri Paesi membri, non ultima la citata decisione del Conseil Constitutionnel della Repubblica Francese.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1984 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza,*

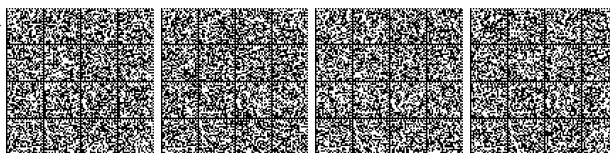
*in via principale:*

*solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo dell'art. 5 d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 - attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (GU n.53 del 5-3-2010) con riferimento agli articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione nonché dell'art. 6 e 13 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e degli artt. 47, 52 e 53 della Carte dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nella parte in cui viola il principio di non incertezza del diritto («*default de securité juridique*») non prevedendo una formulazione della normativa che sia di comprensione univoca e chiara del proprio significato;*

*in via subordinata:*

*solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 372 comma 2 e 3 cpc con riferimento agli articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione nonché dell'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e degli artt. 47, 52 e 53 della Carte dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nella parte in cui non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie.*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso.*



*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Tivoli, addì 23 maggio 2012

*Il giudice:* LIBERATI

12C0475

N. 275

*Ordinanza del 22 novembre 2010 emessa dal Tribunale di Catanzaro nel procedimento civile promosso da Regione Calabria e Vartolo Alfonso contro Publiday Sas di Iacovo Agostino & C.*

**Contratto, atto e negozio giuridico - Norme della Regione Calabria - Cessioni di credito - Previsione dell'efficacia nei confronti della Regione qualora alla stessa siano state notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di giurisdizione e di norme processuali.**

- Legge della Regione Calabria 4 febbraio 2002, n. 8, art. 46.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

#### IL TRIBUNALE

All'udienza del 22 novembre 2010, ha pronunciato, dandone lettura, la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nella causa iscritta al n. 3588 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi del 2008, tra Publiday S.a.s. di Iacovo Agostino & C., in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Catanzaro, alla via Burza, n. 41, presso lo Studio dell'avv. Raimondo Garcea, ma rappresentata e difesa dall'avv. Mario Nocito, giusta procura a margine della comparsa di costituzione, attrice-opposta;

Contro:

Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, elettivamente domiciliata in Catanzaro, al viale de Filippis, n. 280, presso gli Uffici dell'Avvocatura Regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Sandro Boccucci, giusta procura generale alle liti rilasciata con atto pubblico rogato in data 16 maggio 2005 dal notaio Rocco Guglielmo (Rep. 122.525) e decreto del Dirigente dell'Avvocatura n. 1621 del 29 settembre 2008, convenuta-opponente.

Nonché Vartolo Alfonso, elettivamente domiciliato in Catanzaro, alla via Purificato, n. 14, presso lo Studio degli avv.ti Raffaele Silipo e Ida Maria Bonapace, che lo rappresentano e difendono in giudizio giusta procura a margine della comparsa di costituzione, terzo chiamato.

#### FATTO E DIRITTO

La decisione della controversia indicata in epigrafe comporta l'applicazione dell'art. 46 della legge regionale della Calabria del 4 febbraio 2002, n. 8, recante «Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 2 del 1° febbraio 2002, supplemento straordinario n. 6.

La norma di cui si dubita così dispone: «Le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa».

Dalla norma risulta, di contro, che non hanno effetto nei confronti della Regione Calabria le cessioni di credito che non siano accettate, prima della liquidazione della correlata spesa, dal dirigente della struttura regionale competente.



Dubita questo giudicante che l'art. 46 citato si ponga in contrasto con l'art. 117, comma II, lett. l) Cost., in base al quale «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) 1) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa», venendo a porre norme inerenti all'ordinamento civile, la cui disciplina è riservata allo Stato in via esclusiva.

Occorre pertanto, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sospendere il giudizio e disporre la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale, specificando quanto segue in ordine alla rilevanza della questione ed alla sua non manifesta infondatezza.

Sulla rilevanza della questione:

Con atto pubblico del 24 luglio 2007, Mercatante Francesco Giuseppe cedeva alla Publiday S.a.s. di Iacovo Agostino & C., il credito di € 69.211,92 vantato nei confronti della Regione Calabria in ragione di lavori di somma urgenza eseguiti per conto di tale amministrazione, ed in relazione ai quali era stato emesso certificato di regolare esecuzione.

L'atto di cessione veniva notificato all'amministrazione regionale, Dipartimento Lavori Pubblici ed Acque, in data 8 agosto 2007.

In difetto di pagamento, la società cessionaria richiedeva a questo Tribunale la pronuncia di decreto ingiuntivo, che veniva emesso in data 10 luglio 2008 ed iscritto al n. 743.

La Regione Calabria proponeva opposizione eccependo, in via preliminare rispetto alla nullità dei rapporti contrattuali sottostanti al credito ceduto ed all'inesistenza del credito vantato - pure dedotti -, l'inefficacia della cessione di credito, non accettata dall'amministrazione regionale.

Si costituiva la società creditrice opposta, perorando l'azione proposta col ricorso monitorio. Domandava altresì di essere autorizzata a chiamare in causa Vartolo Antonio, responsabile dei vari procedimenti amministrativi in ragione dei quali era sorto il credito poi ceduto, nei cui confronti venivano precisate le seguenti conclusioni: «in via subordinata (al rigetto dell'azione proposta verso la Regione Calabria), accertare e dichiarare la validità del rapporto contrattuale tra la Ditta Mercatante e il Responsabile del Procedimento Geometra Alfonso Vartolo, e per l'effetto condannare quest'ultimo al pagamento integrale del debito nascente dalle fatture di cui agli ordinativi per cui è causa».

La chiamata in causa veniva autorizzata, ed il terzo si costituiva in giudizio, rassegnando le proprie difese, tra le quali anche lui faceva valere l'inefficacia della cessione di credito.

Autorizzato lo scambio di memorie ai sensi dell'art. 183 c.p.c., all'udienza dell'8 luglio 2010 il giudicante sollecitava il contraddittorio tra le parti sulla possibile esistenza di dubbi di costituzionalità della norma oggetto della presente ordinanza (e di altra, su cui è già stata in altro giudizio sollevata la relativa questione, ma che - re melius perpensa - non appare, allo stato, rilevante nel presente giudizio), autorizzando lo scambio di memorie difensive sul punto.

Alla luce delle osservazioni delle parti, questo giudicante ritiene rilevanti e non manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 117, comma II, lett. l) Cost., dell'art. 46 della legge regionale della Calabria del 4 febbraio 2002, n. 8, di cui occorre fare applicazione al fine di risolvere la questione preliminare di merito relativa all'efficacia nei confronti dell'amministrazione pubblica regionale della cessione dei crediti verso la Regione Calabria intervenuta tra Mercatante Francesco Giuseppe e Publiday S.a.s. di Iacovo Agostino & C.

*In limine litis*, deve osservarsi che, per quanto la presente causa di opposizione sia stata iscritta a ruolo al settimo giorno dalla notificazione del relativo atto, questo giudicante ritiene che essa non sia improcedibile (secondo quanto invece ritenuto in un *obiter dictum* da Cass. Civ., Sez. Un., 9 settembre 2010, n. 19246), nel qual caso si porrebbe nell'oblio dell'irrelevanza la questione che quivi si solleva. Infatti, la posizione della Suprema Corte - non vincolante - non appare condivisibile (in tal senso, nella giurisprudenza di questa Autorità giudiziaria, *cf.*: Trib. Catanzaro, Sez. II Civ., ord. 4 novembre 2010, pubblicata in <http://www.ordineavvocati.catanzaro.it>), e comunque tale da non comportare un giudizio di tardività della costituzione dalla parte opponente che confidava sul precedente, costante orientamento - giurisprudenziale per il quale il termine di iscrizione a ruolo, nell'ipotesi di concessione all'opposto di termini a comparire non inferiori a quelli ordinari, era di dieci giorni (sull'ovverruling della giurisprudenza di legittimità e sulla non imputabilità degli errori di diritto commessi sulla base dell'orientamento smentito *cf.*: Cass. Civ., Sez. II, 17 giugno 2010 n. 14627).

Ciò premesso, al fine di verificare come la norma sulla quale si addensano i dubbi di legittimità costituzionale incida sulla risoluzione della questione di merito enunciata, è opportuno ricostruire, seppure brevemente, la disciplina in materia di opponibilità della cessione dei crediti, con particolare riferimento ai crediti vantati nei confronti dell'amministrazione pubblica.

La *regula iuris* di carattere generale è contenuta nel codice civile, il cui art. 1260 stabilisce che il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge.



Le parti possono escludere la cedibilità del credito; ma il patto non è opponibile al cessionario, se non si prova che egli lo conosceva al tempo della cessione.

Secondo il successivo art. 1264 c.c. (non dissimile nella sostanza dall'art. 1529 del codice civile del 1865), la cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto quando questi l'abbia accettata o, in alternativa, quando gli sia stata notificata, fermo restando che il debitore che paga al cedente prima della notificazione o dell'accettazione non è liberato dal debito, se si dia dimostrazione che era a conoscenza dell'avvenuta cessione.

Al momento dell'emanazione del codice civile, era però presente nell'ordinamento una specifica disciplina in ordine alla cessione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche.

Già l'art. 9, allegato E, legge 20 marzo 1865, n. 2248 stabiliva, in materia di contratti pubblici, che «sul prezzo dei contratti in corso non potrà aver effetto alcun sequestro, né convenirsi cessione se non vi aderisca l'amministrazione interessata».

L'art. 339, allegato F, legge 20 marzo 1865 n. 2248 - oggi espressamente abrogato dal d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 -, dal canto suo, dopo aver posto il divieto sia della cessione del contratto di appalto sia del subappalto senza l'autorizzazione dell'amministrazione, soggiungeva: «È pure vietata qualunque cessione di credito e qualunque procura, le quali non siano riconosciute».

Una più generale disciplina quanto alla cessione dei crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche era ed è tuttora contenuta nel r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, rubricato Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

L'art. 69 del testo normativo stabilisce che «le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno, i pignoramenti, i sequestri e le opposizioni relative a somme dovute dallo Stato, nei casi in cui sono ammesse dalle leggi, debbono essere notificate all'amministrazione centrale ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento .

La notifica rimane priva di effetto riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi. Potrà, peraltro, il creditore fare tale notificazione all'ufficiale, tesoriere o agente incaricato di eseguire il pagamento degli ordini o di effettuare la consegna degli assegni di cui all'art. 54, lettera a).

Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno e gli atti di revoca, rinuncia o modificazione di vincoli devono risultare da atto pubblico o da scrittura privata, autenticata da notaio».

In base al successivo art. 70, «gli atti considerati nel precedente art. 69, debbono indicare il titolo e l'oggetto del credito verso lo stato, che si intende colpire, cedere o delegare.

Con un solo atto non si possono colpire, cedere o delegare crediti verso amministrazioni diverse.

Per le somme dovute dallo Stato per somministrazioni, forniture ed appalti, devono essere osservate le disposizioni dell'art. 9, allegato E, della legge 20 marzo 1865, n. 2248 e degli articoli 351 e 355, allegato F, della legge medesima».

In questo panorama normativo, sorgeva anzitutto la questione se la disposizione originaria dell'art. 9, allegato E, legge 20 marzo 1865, n. 2248, concernente tutti i contratti, fosse stata confermata da quella successiva dell'art. 70 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, oppure se il legislatore avesse così inteso restringere la portata della prima, limitando la necessità dell'adesione dell'amministrazione pubblica solo per determinati crediti, cioè appunto per quelli derivanti dall'esecuzione di contratti di somministrazione, di appalto o di fornitura.

Quest'ultima tesi è stata ritenuta, dalla Corte di Cassazione (Cass. Civ., Sez. III, 28 gennaio 2002, n. 981), «preferibile, in forza del principio di cui all'art. 14 delle preleggi, essenzialmente in base al rilievo che la disciplina speciale in questione deroga a quella ordinaria, secondo la quale la cessione ha effetto nei confronti del debitore ceduto in base alla semplice accettazione o notificazione. Tale soluzione è anche conforme al principio per cui, nei rapporti nei quali lo Stato agisce *jure privatorum*, le disposizioni che definiscono l'area di incidenza dei privilegi della p.a., comportanti una restrizione dell'autonomia negoziale dei privati, vanno interpretate in senso restrittivo, in linea col precetto di cui all'art. 41 1° comma della Costituzione. Ciò comporta che la disciplina di cui all'art. 9 cit. deve ritenersi abrogata, ai sensi dell'art. 15 disp. sulla legge in generale, per tutti i casi nei quali non è espressamente richiamata dall'art. 70 del R.D. n. 2440 del 1923».

Nella sentenza della Corte di Cassazione appena richiamata viene, in secondo luogo, sottolineato che, da un punto di vista tecnico giuridico, la «fornitura» non si distingue dalla «somministrazione», non ricorrendo tra le stesse alcuna differenza sostanziale, sicché, come ha messo in luce un'accreditata dottrina, i contratti di fornitura altro non sono se non i contratti di somministrazione stipulati dalle pubbliche amministrazioni; e, in definitiva, la «fornitura» non costituisce un'autonoma figura contrattuale, ma è solo l'impropria denominazione del contratto di somministrazione.

Conseguiva da tutto quanto esposto che il divieto di cessione senza l'«adesione» della pubblica amministrazione si applicava, in definitiva, solo ai rapporti di durata come l'appalto e la somministrazione (o fornitura), solo rispetto ai quali il legislatore aveva ravvisato, in deroga al principio generale della cedibilità dei crediti anche senza il consenso



del debitore (art. 1260 C.c.), l'esigenza di garantire con questo mezzo la regolare esecuzione, evitando che, durante la medesima, potessero venir meno le risorse finanziarie al soggetto obbligato e così potesse essere compromessa l'ulteriore, regolare prosecuzione del rapporto (*cf.* Cass. Civ., Sez. I, 18 novembre 1994, n. 9789); e non pure a un contratto, non di durata ma ad esecuzione istantanea.

Nella giurisprudenza della Corte di legittimità si era anche precisato (Cass. Civ., Sez. III, 21 settembre 2005, n. 18610) che la disciplina testé illustrata trovava applicazione non solo alle amministrazioni dello Stato, ma anche agli altri enti pubblici, in tal senso deponendo sia la portata generale di tali disposizioni, confermata dal riferimento delle predette leggi anche ai beni ed alle attività di enti diversi dallo Stato, nonché dalle norme secondarie che le estendevano ai comuni ed alle province (art. 112 del r.d. 19 settembre 1899, n. 394, art. 176 del r.d. 12 febbraio 1911, n. 297, art. 70 del r.d. 19 novembre 1923, n. 2440), sia il comune scopo delle norme in questione, consistente nel garantire la regolare esecuzione dei contratti di durata in esse considerati, impedendo che nel corso degli stessi l'appaltatore potesse privarsi dei mezzi finanziari erogatigli dalla pubblica amministrazione secondo lo stato di avanzamento dei lavori e lo sviluppo delle forniture.

L'elaborazione giurisprudenziale (Cass. Civ., Sez. I, 8 maggio 2008, n. 11475; ma si veda anche, tra le altre, Cass. Civ., Sez. III, 6 febbraio 2007, n. 2541) aveva altresì sottolineato che la deroga al principio di libera cedibilità dei crediti, essendo intesa ad evitare che durante l'esecuzione del contratto potessero venire a mancare i mezzi finanziari al soggetto obbligato alla prestazione a favore della pubblica amministrazione, cessava alla conclusione del rapporto contrattuale, come si desumeva dall'inciso «contratti in corso», con la conseguenza che restavano inopponibili all'amministrazione le cessioni di credito fatte valere e realizzate senza la sua preventiva adesione, purché intervenute dopo la conclusione del rapporto.

Peraltro, veniva precisato che, in tema di appalto di opere pubbliche, il contratto cessa di essere considerato in corso soltanto a seguito dell'espletamento e dell'approvazione del collaudo da parte della pubblica amministrazione, costituendo tale approvazione lo strumento legale con il quale le conclusioni dell'appaltatore vengono accettate dalla Amministrazione con conseguente obbligo della medesima di liquidare il corrispettivo sulla base dell'importo determinato in quella sede. Solo in tale momento può quindi ritenersi esaurito il rapporto contrattuale e superata la ragione della deroga.

In questo panorama, è intervenuto innovativamente l'art. 26, comma 5, legge 11 febbraio 1994, n. 109, Legge quadro in materia di lavori pubblici, il quale stabiliva che «le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52 (relativa alla cessione di crediti di impresa), sono estese ai crediti verso le pubbliche amministrazioni derivanti da contratti di appalto di lavori pubblici, di concessione di lavori pubblici e da contratti di progettazione nell'ambito della realizzazione di lavori pubblici».

Il d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, recante Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, provvedeva ad attuare le disposizioni legislative con le modalità seguenti: «Ai sensi dell'articolo 26, comma 5, della legge, le cessioni di crediti vantati nei confronti delle amministrazioni pubbliche a titolo di corrispettivo di appalto possono essere effettuate dagli appaltatori a banche o intermediari finanziari disciplinati dalle leggi in materia bancaria e creditizia, il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa.

La cessione deve essere stipulata mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e deve essere notificata all'amministrazione debitrice.

La cessione del credito da corrispettivo di appalto è efficace ed opponibile alla pubblica amministrazione qualora questa non la rifiuti con comunicazione da notificarsi al cedente ed al cessionario entro quindici giorni dalla notifica di cui al comma 2.

L'amministrazione pubblica, al momento della stipula del contratto o contestualmente, può preventivamente riconoscere la cessione da parte dell'appaltatore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.

In ogni caso, l'amministrazione ceduta può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto di appalto».

La disciplina risultante dalla legge e dal regolamento è stata sostanzialmente integrata nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (in ogni caso non applicabile al caso di specie perché successivo all'avvenuta cessione del credito), il quale, all'art. 117, così regola la materia: «Le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52, sono estese ai crediti verso le stazioni appaltanti derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori di cui al presente codice, ivi compresi i concorsi di progettazione e gli incarichi di progettazione. Le cessioni di crediti possono essere effettuate a banche o intermediari finanziari disciplinati dalle leggi in materia bancaria e creditizia, il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa.



Ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche, le cessioni di crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere notificate alle amministrazioni debentrici.

Le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione.

Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.

In ogni caso l'amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, con questo stipulato».

Il lavoro giurisprudenziale ha provveduto a coordinare l'innovativa normativa dettata a partire dal 1994 in materia di appalti pubblici con quella già in vigore, concludendo nel senso che l'estensione ai crediti verso le pubbliche amministrazioni derivanti da contratti di appalto di lavori pubblici delle previsioni della legge 21 febbraio 1991, n. 52, derogatorie rispetto alla disciplina comune prevista dal codice civile ed applicabili a condizione che il cessionario sia una banca od un intermediario finanziario, non ha inteso procedere - laddove questa condizione non sussista - all'abrogazione delle norme speciali che regolavano in precedenza la cessione dei crediti nei confronti della pubblica amministrazione e, quindi, rendere applicabile, ex art. 1, comma 2, legge 21 febbraio 1991, n. 52, la comune disciplina codicistica in tema di cessione di crediti, continuando ad essere applicabile la normativa speciale di cui all'art. 9, allegato E della legge 20 marzo 1865, nonché, trattandosi di contratto della pubblica amministrazione, quella di cui agli artt. 69 e 70 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (Cass. Civ., Sez. I, 24 settembre 2007, n. 19571, che, pur trovandosi ad applicare *ratione temporis* la legge 11 febbraio 1993, n. 109, è pervenuta a tali conclusioni anche sulla base dell'art. 117 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, Codice dei contratti pubblici, il quale, confermando la cedibilità dei crediti nei confronti dell'amministrazione derivanti dall'esecuzione di appalti per lavori pubblici, ribadisce la necessità che il cessionario sia un'impresa qualificata e, per l'eventualità che il cessionario non sia in possesso dei prescritti requisiti, non prevede l'applicabilità delle norme generali del codice civile). Ricapitolando quanto sin qui enucleato, in ragione delle norme di diritto privato speciale applicabili all'amministrazione pubblica, si hanno le seguenti ipotesi:

cessione a soggetto non qualificato ai sensi della legge 21 febbraio 1991, n. 52, di crediti verso la pubblica amministrazione derivanti da contratti non relativi a «somministrazioni, forniture ed appalti» ovvero, pur rientranti in tale categoria, non più in corso di esecuzione: la cessione, ai sensi dell'art. 69 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, ha efficacia quando, redatta in forma solenne, è notificata all'amministrazione centrale ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento; la notifica rimane priva di effetto riguardo agli ordini di pagamento che risultino già emessi; cessione a soggetto non qualificato ai sensi della legge 21 febbraio 1991, n. 52, di crediti verso la pubblica amministrazione derivanti da contratti relativi a «somministrazioni, forniture ed appalti» ancora in corso di esecuzione: la cessione, ai sensi dell'art. 70 r.d. 18 novembre 1923 e 9, allegato E, legge 20 marzo 1865, n. 2248, ha efficacia solo a seguito dell'accettazione da parte dell'amministrazione pubblica; cessione a soggetto qualificato ai sensi della legge 21 febbraio 1991, n. 52, di crediti verso la pubblica amministrazione derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori: la cessione, ai sensi dell'art. 117 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ha efficacia se è stata preventivamente accettata dall'amministrazione nel contratto d'appalto od in altro atto separato e contestuale, ovvero se, stipulata in forma solenne e notificata all'amministrazione, non sia da questa rifiutata nel termine normativamente previsto; cessione a soggetto qualificato ai sensi della legge 21 febbraio 1991, n. 52, di crediti verso la pubblica amministrazione non derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori: torna ad essere applicabile la disciplina di cui agli artt. 69 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, per cui la cessione, redatta in forma solenne, deve essere semplicemente notificata all'amministrazione.

La legge regionale oggetto di attenzione, invece, in deroga al complesso normativo sin qui delineato, stabilisce che «le cessioni di credito hanno effetto nei confronti della Regione qualora siano alla stessa notificate presso la sede legale ed accettate con provvedimento del dirigente della struttura regionale competente, prima della liquidazione della correlata spesa».

La normativa regionale (che per la collocazione topografica, nel cuore della disciplina delle spese della Regione Calabria, si riferisce ad ogni cessione di credito), quindi, appiattisce l'articolata regolamentazione di diritto privato speciale, facendo sì che le cessioni dei crediti vantati nei confronti della Regione Calabria, qualunque sia la loro origine, in ogni tempo ed indipendentemente dalla natura del cessionario, non siano opponibili all'amministrazione regionale se non accettati da questa, per il tramite del dirigente del competente settore, e sempre che la spesa non sia stata già liquidata.



Esaminando la fattispecie concreta devoluta alla cognizione di questo giudicante alla luce della sola disciplina statale, la cessione di credito a soggetto non qualificato ai sensi della legge 21 febbraio 1991, n. 52 sarebbe stata senza dubbi opponibile alla Regione Calabria, in quanto pur essendo il credito relativo ad opere pubbliche - i sottostanti rapporti negoziali (indipendentemente dalla loro validità) erano esauriti al momento della cessione, peraltro regolarmente notificata all'amministrazione regionale.

Non così, invece, deve ritenersi avendo riguardo alla derogatoria norma di legge regionale, senza dubbio applicabile alla vicenda.

Ne deriva la rilevanza della questione sollevata.

Sulla non manifesta infondatezza della questione:

L'art. 117, comma II, lett. 1) Cost., come introdotto dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recita: «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) 1) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa».

La Corte costituzionale è stata chiamata più volte ad indicare i limiti fino ai quali la legislazione regionale può spingersi senza stridere col precetto costituzionale che riserva allo Stato il potere esclusivo di disciplinare l'ordinamento civile.

Pur omettendo i casi attinenti alla materia laburistica, e limitandosi alle ipotesi in cui veniva in qualche modo in rilievo il diritto delle obbligazioni e dei contratti, emerge un quadro giurisprudenziale sufficientemente preciso.

Con la sentenza n. 253 del 2006, il giudice delle leggi ha dichiarato fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 16, commi 1 e 4 della legge regionale della Toscana 15 novembre 2004, n. 63, recante Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere.

Tale norma prevedeva il divieto per gli operatori commerciali appartenenti a determinate categorie di rifiutare la loro prestazione, o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, «senza un legittimo motivo e, in particolare, fra l'altro per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere».

La disposizione conteneva, altresì, la previsione di una sanzione amministrativa in caso di contravvenzione al detto divieto.

La Corte ha rilevato come venisse imposto, così, ai soggetti sopra indicati l'obbligo di fornire la propria prestazione a chiunque ne facesse richiesta, senza possibilità di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

Però, «la norma regionale impugnata nel prevedere, in sostanza, un'ipotesi di obbligo legale a contrarre - obbligo già previsto in via generale dal legislatore statale all'art. 187 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza) - e alla cui violazione è altresì connessa la comminatoria di una sanzione amministrativa, introduce una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, ex art. 117, comma secondo, lettera 1), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato».

Successivamente, con la sentenza n. 401 del 2007 (vera e propria pietra angolare su cui si è sviluppata la seguente giurisprudenza) è stata esaminata la questione di legittimità posta in via diretta dalle Regioni Veneto e Piemonte, le quali lamentavano l'inclusione, nell'ambito del codice degli appalti pubblici, di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, del riferimento alle fasi della stipulazione e dell'esecuzione dei contratti, ivi comprese quelle della direzione dell'esecuzione e della direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative.

Secondo le regioni ricorrenti, il codice disciplinerebbe settori che atterrebbero ad aspetti organizzativi e procedurali dell'azione amministrativa, i quali andrebbero inclusi, «a seconda dell'oggetto, tra le materie di competenza concorrente o residuale» (così secondo la Regione Veneto), ovvero investirebbe ambiti in cui sarebbero ravvisabili «spazi significativi che vanno ascritti all'ordinamento e organizzazione amministrativa», che appartengono alla Regione ad eccezione di quanto è riferibile allo Stato e agli enti pubblici nazionali (così la Regione Piemonte).

La Corte ha disatteso le argomentazioni degli enti regionali.

Si legge nella densa motivazione, di cui è opportuno riportare un ampio stralcio, che «è noto che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per la esistenza di una struttura bifasica: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica segue un momento negoziale.

Nella prima fase di scelta del contraente l'amministrazione agisce, come si è già sottolineato, secondo predefiniti moduli procedimentali di garanzia per la tutela dell'interesse pubblico, ancorché siano contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la pubblica amministrazione tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l'altro, delle regole della buona fede.



Nella seconda fase - che ha inizio con la stipulazione del contratto (si veda art. 11, comma 7, del Codice) - l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Tale fase, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo - il quale è, tra l'altro, anche specificamente disciplinato dal codice civile (...) si connota, pertanto, per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali. Ne consegue che la norma censurata - disciplinando aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una pubblica amministrazione - deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Sussiste, infatti, l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina della fase di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto avente, tra l'altro - per l'attività di unificazione e semplificazione normativa svolta dal legislatore valenza sistematica. Né vale obiettare, come fa la Regione Veneto, che non potrebbe ritenersi sussistente il titolo di competenza rappresentato dall'ordinamento civile, in quanto non verrebbero in rilievo «la stipulazione e l'esecuzione regolate dal codice civile». Sul punto, è agevole osservare che l'ambito materiale in esame ricomprende tutti gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono le esigenze sopra indicate, senza che detti rapporti debbano rinvenire la loro disciplina necessariamente sul piano codicistico. In altri termini, la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e esecuzione dei contratti di appalto, non è di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost.».

A distanza di poco tempo, sono stati portati all'attenzione del giudice delle leggi (sentenza 431 del 2007) gli artt. 51-58 della legge regionale della Campania n. 12 del 2006, i quali, disciplinando i contratti pubblici affidati dalla Regione Campania in esito alle proprie procedure di scelta del contraente, intervenivano a dettare norme in tema di garanzie del contratto (art. 51), di modalità di stipulazione (art. 52) e di durata dello stesso (art. 53), di anticipazione e revisione dei prezzi (art. 54), di subappalto e cessione del contratto (art. 55), di aumento o diminuzione della prestazione (art. 56), di spese contrattuali (art. 57) e di verifica e collaudo (art. 58).

La Corte ha lapidariamente sottolineato che tali norme attenevano «a quella fase inerente all'attività contrattuale della pubblica amministrazione che ha inizio con la stipulazione del contratto, nella quale l'amministrazione agisce nell'esercizio della propria autonomia negoziale».

Richiamando il proprio precedente orientamento, la Consulta ha sottolineato che tale stadio comprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale e si connota per l'assenza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico: pertanto, la disciplina della predetta fase, inerendo a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono imprescindibili esigenze di garanzia di uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, riferite alla conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto, deve essere ricondotta all'ambito dell'ordinamento civile, di spettanza esclusiva del legislatore statale.

Allo stesso modo, con la sentenza n. 322 del 2008 sono stati dichiarati illegittimi gli artt. 29 e 32 della legge della Regione Veneto n. 17 del 2007, inerenti ai subappalti (art. 29) ed al leasing immobiliare (art. 32), in quanto idonei ad alterare le regole contrattuali che disciplinano i rapporti privati, e quindi rientranti nella materia «ordinamento civile».

Con la sentenza 160 del 2009, ancora, è stata ritenuta rientrante nell'ambito dell'ordinamento civile, e quindi sottratta alla competenza legislativa regionale, la disciplina dell'avvalimento contenuta nel codice dei contratti pubblici, ed alla quale illegittimamente derogava l'art. 127, comma 1, lettera l), della legge della Regione Campania n. 1 del 2008; infatti, l'istituto *de quo*, nella parte in cui si occupa degli obblighi assunti dall'impresa ausiliaria «verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente» (art. 49, comma 2, lettera d) e pone una regolamentazione al «contratto in virtù del quale l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti del concorrente a fornire i requisiti e a mettere a disposizione le risorse necessarie per tutta la durata dell'appalto» (art. 49, comma 2, lettera f), rientra nella materia sopra specificata.

Tali norme, secondo la Corte, «sono riconducibili alla materia dell'ordinamento civile, anch'essa di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost. Si tratta, infatti, di profili di disciplina che afferiscono, a prescindere dalla loro esatta qualificazione giuridica, a vicende comunque di natura essenzialmente privatistica».

Ulteriormente, con la sentenza n. 295 del 2009, la Corte ha ripercorso la giurisprudenza anteriore alla novella dell'art. 117 Cost., ribadendone la validità e sancendo che il diritto privato è materia posta oltre la sfera della competenza legislativa della Regione: «L'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione ha codificato il limite del «diritto privato» consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (v., tra le molte, le sentenze n. 190 del 2001; n. 379 del 1994; n. 35 del 1992; n. 51 del 1990; n. 691 del 1988; n. 38 del 1977; n. 108 del 1975 e n. 7 del 1956). Questa Corte ha più volte affermato che «l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garan-



tire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprendente i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione» (sentenza n. 352 del 2001). Questa Corte ha precisato che detto limite consente comunque un qualche adattamento in ambito regionale, «ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza» (sentenza n. 352 del 2001). Peraltro, sin dalle prime pronunce, questa Corte ha avuto modo di decidere che «la disciplina dei rapporti contrattuali (...) va riservata alla legislazione statale» (sentenza n. 6 del 1958; *cf.* anche le sentenze n. 82 del 1998 e n. 60 del 1968)». Con la successiva sentenza n. 122 del 2009, è stata dichiarata, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale del Piemonte n. 9 del 2009, il quale, sotto la rubrica «Diritto allo sviluppo portabile», stabiliva - derogando alla disciplina dettata per tutti i programmi per elaboratori dagli artt. 64-*bis* e seguenti della legge n. 633 del 1941, e successive modifiche e integrazioni, peraltro in attuazione della normativa europea in materia (direttiva CE n. 91/250) - che «chiunque ha il diritto di sviluppare, pubblicare e utilizzare un software originale compatibile con gli standard di comunicazione e formati di salvataggio di un altro software, anche proprietario». Così statuendo, la Regione Piemonte realizzava una palese deroga alla norma statale, introducendo un autonomo contenuto precettivo che si rivelava non suscettibile di essere coordinato con la detta norma statale. Pertanto, l'art. 3 della legge della Regione Piemonte n. 9 del 2009, è stato ritenuto violativo la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, dettata dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Infine, con la sentenza 123 del 2010, la Corte costituzionale ha esaminato la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 25, comma 2, della legge regionale della Campania n. 1 del 2009, la quale prevedeva l'impignorabilità dei beni di alcuni enti sanitari e zooprofilattici, sottraendo al regime dell'esecuzione forzata detti beni, in deroga al regime della responsabilità patrimoniale del debitore.

La censura è stata dichiarata fondata previo richiamo al consolidato, ed appena ricordato, orientamento per il quale l'ordinamento del diritto privato si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull'esigenza l'uniformità del diritto privato sul territorio nazionale: limite dell'ordinamento privato, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005)».

La disposizione in quella sede censurata, allora, nel disporre la suddetta impignorabilità, introduceva «una limitazione al soddisfacimento patrimoniale delle ragioni dei creditori non prevista dalla normativa statale riguardante la materia, assegnando «alle situazioni soggettive di coloro che hanno avuto rapporti patrimoniali con quegli enti un regime, sostanziale e processuale, peculiare rispetto a quello (ordinario, previsto dal codice civile e da quello di procedura civile) altrimenti applicabile» (sentenza n. 25 del 2007). La norma regionale censurata opera, dunque, nell'ambito della materia dell'«ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.».

L'esame delle pronunzie sopra ricordate induce ad una agevole conclusione.

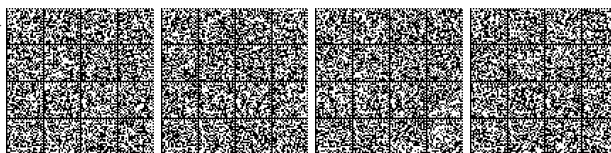
È sottratta alla potestà legislativa regionale la posizione di norme di diritto privato (così intendendosi principalmente le norme oggetto di codificazione, ma anche le norme extra *vagantes* che regolino i rapporti tra parti che si pongano su un piano paritario), ed in particolare l'emanazione di regole inerenti alla disciplina dei contratti, delle obbligazioni, della proprietà intellettuale, delle garanzie patrimoniali.

Orbene, l'art. 46 della legge regionale della Calabria del 4 febbraio 2002, n. 8 - al contrario di quanto sostenuto dalla difesa regionale nelle note autorizzate depositate in data 15 novembre 2010 - pone una regola che non si riferisce alla materia dell'ordinamento contabile della Regione, vale a dire alla «gestione finanziaria ed economica della Regione» (*cf.* art. 1, comma 2, legge regionale della Calabria 4 febbraio 2002, n. 8). Essa, in realtà, incide direttamente sull'efficacia della cessione dei crediti verso l'amministrazione, ed è pertanto volta chiaramente a disciplinare i rapporti privatistici.

Ne consegue che non è manifestamente infondato il dubbio che la norma in oggetto esorbiti i limiti della competenza legislativa regionale, dovendo così essere dichiarata dalla Corte costituzionale illegittima.

Non sembra, d'altro canto, possibile che, attraverso un'interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata (invocata dalla società opposta nelle note depositata il 15 ottobre 2010), la norma investita dai dubbi possa essere diversamente intesa, attribuendole un significato tale che essa non vada ad esplicare i suoi effetti sull'ordinamento civile, ma su ambiti diversi.

È appena il caso, infine, di segnalare come la circostanza che il Governo non abbia proposto in via principale la questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma I, Cost. non esima l'Autorità giurisdizionale, che debba fare applicazione di una norma regionale sospettata di esorbitare dai limiti di competenza imposti dalla Costituzione, dal rivolgere alla Corte competente tali dubbi (*cf.*, a titolo di esempio e tra le molte, la sentenza della Corte n. 370 del 2008, con la quale è stata dichiarata illegittima per violazione dell'art. 117, comma II, lettera l) Cost.



dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 5 maggio 2006, n. 5, e dell'art. 12, comma 6, della legge della Regione Molise 27 settembre 2006, n. 28 sulla base di una questione sollevata d'ufficio dal Tribunale di Campobasso, Sezione Riesame).

*P. Q. M.*

*Visto ed applicato l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46 della legge regionale della Calabria del 4 febbraio 2002, n. 8, recante «Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 2 del 1° febbraio 2002, supplemento straordinario n. 6, in relazione all'art. 117, comma II, lett. l) Cost.*

*Sospende il giudizio.*

*Dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta regionale della Calabria ed al Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.*

Catanzaro, 22 novembre 2010

*Il giudice:* TALLARO

12C0476

N. 276

*Ordinanza del 28 aprile 2010 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Dresdner Bank A.G. contro Agenzia delle entrate - Ufficio Milano 1*

**Imposte e tasse - Rimborso delle imposte - Eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate sino al 30 giugno 1997 - Prevista erogazione da parte dell'Agenzia delle entrate, senza possibilità di far valere l'eventuale prescrizione del diritto dei contribuenti - Violazione del principio di eguaglianza - Discriminazione fra le parti del processo nonché fra diverse categorie di contribuenti - Violazione dello statuto dei diritti del contribuente - Esclusione della Pubblica Amministrazione dalla tutela giurisdizionale per determinate categorie di atti - Violazione del principio di ragionevolezza - Incongruità della deroga all'applicazione delle norme generali sulla prescrizione - Lesione dei principi di buon andamento e di imparzialità della P.A.**

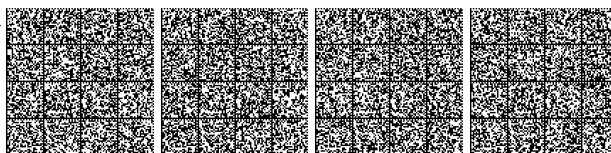
- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 2, comma 58.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 113, comma secondo; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3.

#### LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 6047/09 spedito l'8 aprile 2009 avverso silenzio rifiuto istanza rimb. IRPEF 1983 rit: alla fonte contro Agenzia delle entrate ufficio Milano 1, proposto dal ricorrente Dresdner Bank A.G. piazza degli Affari, 3 - 20123 Milano, difeso da: avv. Mattarelli Francesco, via Vittor Pisani, 27 - 20100 Milano

F A T T O

Con il ricorso in epigrafe la Dresdner Bank A.G. impugnava il silenzio rifiuto dell'Agenzia delle entrate, ufficio di Milano 1, a fronte di un credito emergente dalla dichiarazione mod. 770 bis 1984 per l'anno 1983 per complessivi L. 45.519.855.



La ricorrente, premesso di aver presentato istanza di sollecito di rimborso in data 15 maggio 1996, rimasta inevasa, rilevato che il credito di cui si chiede il rimborso non era stato mai contestato in sede di accertamento e pertanto era diventato certo, rilevato di aver presentato una seconda istanza e sollecito di rimborso il 27 settembre 2005, anch'essa non eseguita, concludeva chiedendo il rimborso della somma capitale e degli interessi maturati oltre alla condanna dell'Ufficio alla rifusione delle spese di lite.

L'Ufficio si costituiva ed eccepiva in via esclusiva la prescrizione del diritto al rimborso, concludendo per il rigetto del ricorso con compensazione delle spese di lite. A parere dell'Ufficio, che richiama la sentenza n. 2687 del 2007 della Corte di cassazione, il termine decennale decorre dalla data di presentazione della dichiarazione: pertanto, nella fattispecie, poiché la dichiarazione era stata presentata il 27 aprile 1984, la prescrizione si sarebbe compiuta il 28 aprile 1994, cioè due anni prima del primo sollecito di rimborso — del 15 maggio 1996 — finalizzato all'interruzione della prescrizione. Anche volendo considerare il termine più ampio, che decorre dalla scadenza assegnata all'Ufficio per il controllo formale ex art. 36-bis, il diritto al rimborso si sarebbe comunque prescritto il 31 dicembre 1995 e dunque anteriormente alla prima istanza di sollecito.

Alla pubblica udienza del 28 aprile 2010 il rappresentante della società, rilevato che l'Amministrazione non contesta nel merito la legittimità del rimborso limitandosi ad eccepire l'avvenuta prescrizione del diritto, premesso che, nel caso di specie, avrebbe dovuto farsi riferimento, al fine di definire la decorrenza della prescrizione decennale, al termine quinquennale previsto dall'art. 43 del d.P.R. n. 600/73 relativo al potere di accertamento dell'Amministrazione fiscale, opponeva, a conferma della legittimità della propria richiesta, il disposto dell'art. 2, comma 58, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 secondo cui l'Agenzia delle entrate provvede alla erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto del contribuente di cui chiedeva l'applicazione.

#### D I R I T T O

La Commissione osserva quanto segue.

a) Secondo un consolidato orientamento della Corte di cassazione l'esposizione di un credito d'imposta nella denuncia dei redditi costituisce, in sé, istanza di rimborso e, come tale, soddisfa la condizione posta dall'art. 38 del d.P.R. n. 602/1973 per evitare la decadenza del credito.

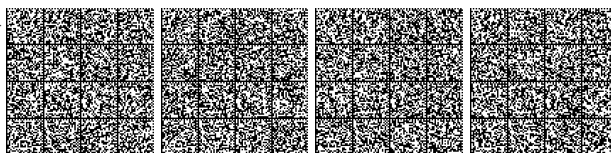
I giudici di legittimità, che hanno affrontato numerose volte la questione, sono concordi nel ritenere che l'art. 38 del d.P.R. n. 602/1973 e la decadenza ivi prevista non è applicabile all'ipotesi di credito di imposta risultante dalla dichiarazione dei redditi, dato che l'art. 38 richiamato disciplina situazioni totalmente differenti, e cioè quando si sono verificati fatti che impongono al contribuente di attivarsi entro un determinato termine per fare conoscere all'Amministrazione sia la fonte del preteso diritto al rimborso che la volontà di ottenere il rimborso. Tali fatti, per previsione espressa e tassativa dell'art. 38 DPR n. 602/73 (che sancendo una decadenza è norma di stretta interpretazione) sono l'errore materiale, la duplicazione, l'inesistenza totale o parziale dell'obbligo di versamento. Nessuno di questi fatti si è verificato nel caso sottoposto ad esame, sicché la norma invocata risulta totalmente estranea ed indifferente.

Questo non significa però che il contribuente non possa proporre il ricorso previsto dagli articoli 18 e 19 del d.lgs. n. 546/92, al fine di ottenere il rimborso del credito indicato in dichiarazione. Escludere tale possibilità comporterebbe un conflitto di tali norme con l'art. 113 della Costituzione, che garantisce la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi della giustizia ordinaria o amministrativa.

Il fatto che il credito risultante dalla dichiarazione dei redditi non rientri nelle ipotesi di silenzio-rifiuto previste dall'art. 38, commi 1 e 2 del d.P.R. n. 602/73, non significa, dunque, che il silenzio-rifiuto non possa risultare in altro modo.

L'art. 19 lettera G del d.lgs. n. 546/92 considera impugnabile il rifiuto espresso o tacito della restituzione di tributi, sanzioni pecuniarie ed interessi o altri accessori non dovuti, concetto ben più ampio e non strettamente correlato al procedimento descritto nell'art. 38 del d.P.R. n. 602/73 che, come già accennato, assoggetta l'istanza di rimborso a termini di decadenza non suscettibili di estensione all'ipotesi di rimborso di credito risultante dalla dichiarazione.

In questa ultima ipotesi, invece, l'istanza di rimborso è formulata con la stessa dichiarazione dei redditi da cui risulta il credito d'imposta.



Sulla base della giurisprudenza appena richiamata, dunque, qualora il contribuente abbia evidenziato nella dichiarazione un credito d'imposta:

non si applica, al fini del rimborso del relativo importo, il termine di decadenza previsto dall'art. 38 del d.P.R. n. 602/73, ma l'ordinario termine di prescrizione decennale;

non occorre la presentazione di un'apposita istanza, in quanto l'Amministrazione, resa edotta con la dichiarazione dei conteggi effettuati dal contribuente, è posta in grado di conoscere la pretesa creditoria.

b) Definita una volta per tutte la questione ed essendo oramai pacifico che il credito risultante dalla dichiarazione è rimborsabile, se spettante, a prescindere da una autonoma stanza di rimborso ed è soggetto all'ordinaria prescrizione decennale, l'ulteriore quesito affrontato dalla Corte di cassazione è stato quello di individuare con chiarezza il *dies a quo* da cui far decorrere la prescrizione del termine di cui all'art. 2946 del codice civile.

Infatti mentre da un lato si affermava che tale giorno coincideva con la data di presentazione della dichiarazione — sent. nn. 11416 del 5 settembre 2001 e 11511 del 7 settembre 2001 — dall'altro si riteneva che il termine decennale iniziasse a decorrere solo dopo che il credito si fosse consolidato a seguito di riconoscimento esplicito da parte della Amministrazione o di riconoscimento implicito, per non aver l'Amministrazione provveduto a rettificare la denuncia dei redditi entro il termine di cui all'art. 36-*bis* del 600/1973 o di quello previsto per la notifica dell'avviso di accertamento — sent. n. 11830 del 6 agosto 2002 e n. 3718 in data 14 gennaio 2005.

Con l'ordinanza n. 5066 dell'11 marzo 2004 la sezione tributaria della Cassazione ha chiesto al Primo Presidente di sottoporre alle Sezioni Unite la questione al fine di risolvere il conflitto giurisprudenziale creatosi.

La Corte di cassazione, Sezioni Unite, con sentenza n. 2687 del 7 febbraio 2007 ha dato risposta al quesito affermando che, poiché il termine entro cui l'Amministrazione deve, ai sensi dell'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600/73, procedere al rimborsi eventualmente spettanti al contribuente, è meramente acceleratorio nei confronti dell'Amministrazione stessa e non impone al contribuente di attendere la scadenza del termine per promuovere azione giudiziaria a tutela dei suoi diritti, la prescrizione decennale del diritto del contribuente inizia a decorrere con la presentazione della dichiarazione del reddito in cui è chiesto il rimborso.

I giudici di legittimità hanno motivato la loro decisione partendo dall'esame del testo originario dell'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600/1973 che, nel regolare il controllo formale o cartolare sulle dichiarazioni dei redditi, impone agli uffici finanziari di procedere, oltre che alla liquidazione delle somme dovute, ai rimborsi spettanti al contribuente.

La norma, nella sua formulazione originaria, non poneva alcun termine all'attività di controllo e in simile situazione era impossibile ipotizzare che si imponesse al contribuente di attendere sine die l'adempimento degli uffici.

A parere dei supremi giudici, pertanto, è logico supporre — in assenza di puntuali indicazioni testuali contrarie — che quando il legislatore è intervenuto con il d.P.R. n. 506/79, per stabilire che l'attività di controllo debba compiersi entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, abbia voluto espressamente fissare un limite temporale all'esercizio da parte della Amministrazione dei suoi poteri, senza peraltro istituire un limite anche all'esercizio dei diritti del contribuente. Ciò che accadrebbe, invece, qualora quest'ultimo non potesse esercitare il proprio diritto fino alla scadenza del termine entro cui la legge fa obbligo allo Stato di procedere al rimborso, trovando per questa via applicazione l'art. 2935 del c.c. secondo cui la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

L'Amministrazione verrebbe, infatti, a trovarsi in posizione di ingiustificato vantaggio rispetto a qualsiasi altro debitore, potendo fruire di un termine dilatorio e privilegiato, con conseguenze sull'applicazione dell'art. 24 della Costituzione, dato che si porrebbe un limite all'esercizio giudiziale di un diritto.

c) Risolta la questione relativa alla decorrenza del termine di prescrizione decennale nel senso di ritenere che la stessa inizia a decorrere con la presentazione della dichiarazione dei redditi in cui è chiesto il rimborso, venendo alla fattispecie concreta, la Commissione osserva che l'istanza di rimborso a seguito della quale è intervenuto il silenzio rifiuto dell'Amministrazione finanziaria è quella presentata in sede di dichiarazione dei redditi nel 1984.

Premesso che la dichiarazione *de quo* è stata presentata il 27 aprile 1984, il termine decennale di prescrizione del credito, decorrendo, secondo quanto chiarito dalla Corte di cassazione nella sentenza n. 2687 del 7 febbraio 2007, da tale data, si è compiuto il 28 aprile 1994.

Ne consegue che poiché il primo sollecito di rimborso, finalizzato all'interruzione del termine, è del 15 maggio 1996, esso è intervenuto quando il diritto era già prescritto. Vale la pena di sottolineare che la prescrizione è intervenuta non solo con riferimento alla data di presentazione della dichiarazione ma anche con riferimento all'eventuale più ampio termine, peraltro escluso dalle Sezioni Unite della Cassazione, decorrente dalla scadenza assegnata



all'ufficio per il controllo formale ex art. 36-bis (in questo caso il diritto al rimborso, infatti, si sarebbe prescritto il 31 dicembre 1995).

La Commissione osserva che tali argomentazioni, tuttavia, non sono sufficienti a risolvere la controversia dato che la società ricorrente invoca l'applicazione dell'art. 2, comma 58, della l. n. 350/2003 laddove prevede che Nel quadro delle iniziative volte a definire le pendenze con i contribuenti, e di rimborso delle imposte, l'Agenzia delle Entrate provvede alla erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto del contribuente.

d) In proposito la Commissione ritiene che debba essere sollevato, in quanto rilevante e non manifestamente infondato, il dubbio di costituzionalità sull'art. 2 comma 58 della Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione dei bilanci annuale e pluriennale dello Stato).

#### SULLA RILEVANZA

L'estinzione del diritto al rimborso per avvenuta prescrizione deve essere eccepita dalla parte che vi ha interesse ed in effetti l'Ufficio, nella fattispecie concreta, ha svolto le sue difese eccependo esclusivamente la tardività dell'istanza di rimborso proprio in funzione dell'avvenuta prescrizione.

L'eventuale estinzione del diritto per prescrizione è rilevante nel presente giudizio perché, a causa del tempo trascorso dal periodo di imposta in questione l'Ufficio non è più in grado di verificare l'esito delle attività di liquidazione, posto che all'epoca non era stato ancora introdotto il Sistema Informatico dell'Amministrazione Tributaria, il quale solo in alcuni casi è in grado di rilevare l'esistenza di rimborsi effettuati molti anni dopo e comunque non ha la possibilità di stabilire con certezza che altri crediti non siano stati rimborsati; in ogni caso non è in grado di verificare e riferire l'esito delle attività di liquidazione perché si tratta di pratiche amministrative i cui fascicoli sono stati già destinati al macero. Peraltro l'obbligo della Pubblica Amministrazione di custodire la documentazione delle pratiche fiscali, fuori dai casi dell'esistenza di controversie in corso, non può, essere prolungato oltre il termine ordinario di prescrizione, così come è stabilito per i privati dall'art. 2220 del codice civile, con la deroga prevista dall'art. 22, secondo comma del d.P.R. 600/73.

L'oggettiva impossibilità, per l'Amministrazione Finanziaria, di contrastare nel merito la pretesa del ricorrente dovrebbe comportare, qualora non fosse eccepita la prescrizione, l'accoglimento del ricorso e la condanna dell'Agenzia al rimborso delle somme risultanti, come crediti di imposta, dalle copie delle dichiarazioni prodotte dalla ricorrente. Copie indubbiamente utilizzabili come prova, salvo che non ne sia esplicitamente contestata la conformità agli originali (art. 2719 del codice civile), contestazione che non è stata prospettata dall'Ufficio e che non potrebbe essere dedotta proprio perché manca la disponibilità degli originali (presentati a suo tempo al Centro di Servizio) e la possibilità di un confronto.

Dunque la questione relativa alla prescrizione del diritto è di importanza risolutiva per la definizione del giudizio.

Del resto la rilevanza deve essere valutata in funzione dell'inesistenza di una possibile diversa interpretazione, conforme a Costituzione, della norma denunciata ed in funzione di una diversa soluzione della controversia che prescindendo dall'applicazione della norma sospetta d'incostituzionalità. Nel caso di specie né l'una, né l'altra soluzione sono possibili.

In primo luogo nessun'altra interpretazione è possibile del citato articolo dato che esso è chiaro nella sua portata letterale. In secondo luogo, come già osservato, non è possibile risolvere la questione odierna senza la diretta applicazione della norma in contestazione.

Considerata la rilevanza della questione, deve valutarsi l'ulteriore profilo della non manifesta infondatezza.

#### SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

A parere di questo Collegio, l'art. 2 comma 58 della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, nel prevedere che (...) l'Agenzia delle Entrate provvede alla erogazione delle eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, senza far valere la eventuale prescrizione del diritto del contribuente è palesemente contrario ai principi costituzionali di uguaglianza, di ragionevolezza, di tutela giurisdizionale e di orga-



nizzazione dei pubblici uffici secondo criteri di buon andamento, di imparzialità e di efficienza della Pubblica Amministrazione e viola gli artt. 3, 113 e 97 della Costituzione.

1) La norma è contraria al principio di eguaglianza perché discrimina tra le parti del processo e tra diverse categorie di contribuenti.

A parere di chi scrive la norma in esame, che vieta solo ad una delle parti il potere di dedurre ed eccepire fatti e circostanze rilevanti ai fini della decisione costituisce un unicum di cui non vi è altro esempio nella legislazione vigente.

La struttura della norma è singolare e irragionevole perché, pur incidendo sui diritti soggettivi ed in particolare sull'obbligo della P.A. di eseguire un rimborso, perviene a questo risultato non modificando le norme di diritto sostanziale sulla prescrizione (eventualmente prolungando la durata del termine), ma alterando i poteri processuali di una delle parti in causa.

L'anomalia è ancora più evidente ove si consideri che essa non modifica la disciplina del processo in modo paritario per le parti ma si rivolge soltanto ad un organo interno della Pubblica Amministrazione, vietandogli di esercitare una facoltà prevista in generale dall'ordinamento processuale, che resta in apparenza inalterato.

Con questo singolare meccanismo normativo si incide sostanzialmente sull'istituto della prescrizione con efficacia retroattiva e in violazione dei principi generali, sanciti dall'art. 3 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), il quale stabilisce che le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo e che i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti d'imposta non possono essere prorogati.

La norma è in contrasto con il secondo comma dell'art. 113 della Costituzione perché esclude la tutela giurisdizionale della stessa Pubblica Amministrazione per determinate categorie di atti.

Infatti essa vieta all'Agenzia delle Entrate di far valere la prescrizione soltanto per le eccedenze di IRPEF e IRPEG dovute in base alle dichiarazioni dei redditi presentate fino al 30 giugno 1997, favorendo, pertanto, solo alcune categorie di contribuenti a scapito di altri, a cominciare da quelli le cui dichiarazioni sono state presentate dopo il 30 giugno 1997. Ed è questo il secondo profilo della violazione del principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione.

2) La norma è contraria al principio di ragionevolezza perché estendendo il divieto ai rapporti derivanti da tutte le dichiarazioni anteriori al 30 giugno 1997 senza alcun limite iniziale, offre ai contribuenti la possibilità di riaprire ad libitum rapporti giuridici di credito anche risalenti al passato remoto.

Essa contrasta con il principio di ragionevolezza anche perché l'espressione Nel quadro delle iniziative volte a definire le pendenze con i contribuenti è priva di senso e di contenuto precettivo, e si presenta come una giustificazione incongrua della speciale deroga alla generale applicazione delle norme sulla prescrizione.

Infatti tale espressione non può che fare riferimento o a rapporti sub iudice, e quindi non suscettibili di prescrizione (giacché il termine di prescrizione resta sospeso durante tutto il corso della lite e fino alla conclusione definitiva del processo, art. 2945 secondo comma del codice civile), oppure a rapporti tributari per i quali siano ancora aperti i termini di accertamento, per i quali ovviamente non può essersi verificata alcuna prescrizione.

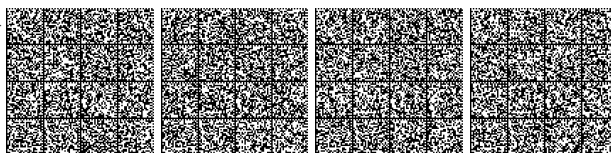
Ugualmente privo di senso è l'inciso Nel quadro delle iniziative... di rimborso delle imposte perché l'espressione iniziative di rimborso delle imposte non può fare riferimento che al rimborso d'ufficio, previsto dall'art. 42-bis del d.P.R. 602/73, e, in virtù del rinvio contenuto nella suddetta norma, al potere/dovere dell'ufficio di procedere alla liquidazione delle dichiarazioni dei redditi ex art. 36-bis d.P.R. 600/73. Ma, nel senso suddetto, il riferimento all'iniziativa dell'ufficio non ha alcun significato normativo, anche perché la liquidazione deve avvenire entro un termine più breve e perciò non può mai essersi verificata una prescrizione del diritto del ricorrente.

Se poi, per assurdo, si volesse estendere la classe delle iniziative a tutte le richieste di rimborso provenienti dai contribuenti, la norma dovrebbe significare che di fronte a qualunque rivendicazione tardiva e remota, l'Agenzia delle Entrate non potrebbe più opporre alcuna difesa. Questo confermerebbe la censura di totale irragionevolezza.

Dunque il divieto rivolto agli Uffici, di far valere la prescrizione, può fare riferimento soltanto al rimborso delle imposte il cui diritto sia stato già definitivamente riconosciuto dall'Amministrazione in uno dei modi sopra specificati dalle citate sentenze della Corte di Cassazione.

Ma sotto questo profilo non si comprende quale possa essere la ragione di politica legislativa per cui lo Stato abbia voluto rinunciare ad un'eccezione fondata sulle norme di diritto comune (valevoli per tutte le situazioni di prolungata inerzia dell'avente diritto), favorendo, come già rilevato, soltanto alcuni contribuenti e penalizzando tutti gli altri.

3) La norma rivela la sua assoluta irragionevolezza e il contrasto inconciliabile con l'art. 97 della Costituzione di organizzazione dei pubblici uffici secondo criteri di buon andamento, di imparzialità della Pubblica Amministrazione, ove si considerino gli effetti perversi che essa produce, perché può dare adito a vere e proprie frodi in danno dell'erario.



La liquidazione della dichiarazione, prevista dall'art. 36-*bis* del d.P.R. n. 600/73, non prevedeva, e non prevede tuttora, che il disconoscimento del credito di imposta, esposto nella dichiarazione dei redditi, debba essere formalmente comunicato al dichiarante. Infatti, mentre il primo comma stabilisce che all'esito della liquidazione l'Ufficio deve provvedere ad effettuare i rimborsi eventualmente spettanti in base alle dichiarazioni, il comma terzo stabilisce soltanto che, ai fini delle correzioni, esclusioni e riduzioni previste dal comma secondo, l'ufficio deve invitare il contribuente, anche a mezzo telefono o a mezzo posta, a fornire chiarimenti in ordine ai dati contenuti nella dichiarazione e ad esibire o trasmettere ricevute di versamento e altri documenti indicati nella dichiarazione ma ad essa non allegati o difformi dai dati forniti da terzi.

Vero è che la legge n. 212/2000 (statuto dei diritti del contribuente) all'art. 6 comma 2 stabilisce: L'amministrazione deve informare il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare il mancato riconoscimento di un credito ovvero l'irrogazione di una sanzione, richiedendogli di integrare o correggere gli atti prodotti che impediscono il riconoscimento, seppure parziale, di un credito.

Anche questa norma però non prevede l'emanazione, dopo la richiesta di chiarimenti e della esibizione di documenti, di un vero e proprio provvedimento di rigetto della richiesta di rimborso.

Ma quand'anche si volesse affermare che da essa scaturisce l'obbligo dell'Amministrazione di comunicare il rifiuto del rimborso del credito esposto nella dichiarazione, essa non può esplicare effetti sul passato e sui procedimenti definiti prima dell'entrata in vigore della citata legge n. 212/2000.

Dunque, in precedenza, e specificamente all'epoca in cui si procedeva alla liquidazione delle dichiarazioni presentate negli anni 1983/84, il dichiarante poteva essere informato del disconoscimento del credito solo indirettamente, quando riceveva un rimborso inferiore alla somma da lui esposta nella dichiarazione oppure quando la liquidazione metteva in evidenza non un credito ma un debito di imposta. Viceversa, quando l'ufficio, anche dopo avere chiesto chiarimenti e documenti, si limitava a disconoscere il credito di imposta, non era tenuto ad eseguire alcuna comunicazione al dichiarante.

Si tratta di una carenza normativa, a cui tuttavia non è possibile porre rimedio con la legge n. 212 entrata in vigore nel 2000.

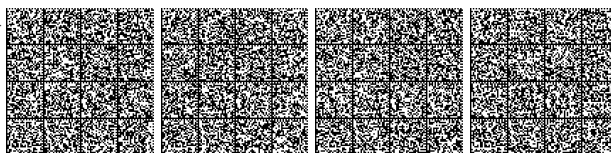
Questa deficienza va poi messa in relazione con la situazione determinatasi con il riordino degli uffici dell'amministrazione finanziaria e con la soppressione dei centri di servizio, che in passato erano deputati alle attività di liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e di rimborso e recupero delle imposte liquidate. E si deve tenere conto delle esigenze di buona organizzazione e di economicità nel funzionamento degli uffici, esigenze che impongono l'eliminazione della documentazione cartacea risalente ad annualità remote e a rapporti ormai definiti ovvero non fatti oggetto di controversie pendenti. A ciò si aggiunga che anche i dati informatici relativi alle dichiarazioni ultradecennali talvolta non sono stati mai archiviati su supporto informatico, talaltra sono stati eliminati quando si trattava di dichiarazioni non assoggettate ad accertamento e/o a contestazione. Sta di fatto che le interrogazioni al SIAT non consentono di conoscere l'esito di dichiarazioni relative ad annualità antecedenti al decennio.

Queste circostanze hanno determinato la concreta impossibilità dell'Ufficio di risalire agli atti di liquidazione compiuti in anni remoti e di giustificare la non spettanza del rimborso per le dichiarazioni risalenti agli anni 80.

Risulta perciò evidente come sia possibile che alcuni contribuenti, malgrado l'inerzia serbata ben oltre il decennio della prescrizione, possano approfittare di questa situazione di impotenza della controparte per rispolverare vecchie dichiarazioni non più soggette ad accertamento (e dunque estranee a qualsivoglia contenzioso), che si chiudevano con un credito di imposta a suo tempo non riconosciuto e pretendere ora il rimborso, quando l'amministrazione finanziaria non è più in grado di contrastare la pretesa a causa della distruzione delle pratiche cartacee e della preclusione dell'eccezione di prescrizione, rivolta soltanto agli uffici finanziari e contenuta nell'art. 2, comma 58, della l. 350/2003.

Perciò, deve ravvisarsi, sotto questi molteplici aspetti, un conflitto della citata norma con i principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione, secondo cui gli uffici pubblici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

e) È, dunque, necessario sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale della predetta norma, in relazione agli articoli 3, 97 e 113 secondo comma della Costituzione, posto che essa impedisce all'Agenzia delle Entrate di eccepire la prescrizione.



P. Q. M.

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 58, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), per contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza e con gli articoli 3, 97 e 113 secondo comma della Costituzione, sospende il giudizio, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1949, n. 1, e dell'art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87 e invia gli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione — a cura della Cancelleria — del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte costituzionale.*

*Ordina la notificazione del presente provvedimento — sempre a cura della Cancelleria — alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alle parti in causa, nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Così deciso dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, sez. 8, nella camera di consiglio del 28 aprile 2010.*

Milano, 28 aprile 2010

*Il presidente:* CHIAROLLA

12C0477

N. 277

*Ordinanza del 24 agosto 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sui ricorsi riuniti proposti da Braja Eugenio Mario ed altri contro Università degli studi di Torino 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 pubblici (nella specie, professori ordinari, professori associati e ricercatori) - Previsione che le progressioni di carriera, comunque denominate, disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Lesione del principio di uguaglianza - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- 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 e 97.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sui ricorsi riuniti numero di registro generale 1036, 1037, 1038 del 2011, proposti da:

BRAJA Eugenio Mario, CIANCIO Claudio, CARABELLI Anna Maria, FRAQUELLI Giovanni; GHINETTI Paolo Carlo Domenico, CASALONE Giorgia, AFFERNI Raffaella, CERUTTI Stefania, SPINELLI Gianfranco, TADINI Marcello, BAICI Eliana, BONA Gianni, MEO Claudia, CASSONE Alberto, BELLONE Simonetta, BONDONIO Daniele, MASOERO Aldo, SANTORO Claudio Ventura, GRANDE Elisabetta, ALBANO Emanuele, SONEDDA Daniela, CASADIO Caterina, MENOZZI Anna, PETRI Antonella, TORAZZO Annamaria, CARINI Rita, PUSTIANAZ Marco, LOTITO Gianna, DIANZANI Umberto, STRATTA Piero, RINAUDO Caterina, VOLA Paola, TRIVERO Paolo, MASTROIANNI Michele, PRAT Maria Giovanna, CAMBRA Maura, LOMBARDI Franco, DEMARCHI Danilo, REGRUTO TOMALINO Diego, BALLATORE Enrico, ALBERTENGO Guido, BARATELLA Paola, ANTONELLI Dario, ATZENI Eleonora, AGNELLO Michelangelo, BADINI Claudio Francesco Luigi, ANDRIANOPOLI Laura Maria, MASTROGIACOMO Luca, MAISANO Domenico Augusto Francesco, FERRARO Carlo Vincenzo, BELFORTE Gustavo, BARPI Fabrizio, BISTAGNINO Luigi, BONANI Fabrizio, BEDRONE Riccardo, BENSO Alfredo, BANCHERO Mauro, BARRESI Antonello, BIANCO Gennaro, BIAMINO Sara, BONA Basilio, BOTTO Daniele, BORRI BRUNETTO Mauro, BOSCO Francesca, CHIAMPO Fulvia, BUZZACCHI Luigi, CARBONE Vin-



cenzo Ilario, VITALE BROVARONE Chiara, BONGIOVANNI Roberta Maria, BRUNO Giorgio, BADAMI Marco, BOCCA Pietro Giovanni, CHIAIA Bernardino, BERTAGNOLI Gabriele, CASALINO Lorenzo, CHIESA Sergio, CARULLO Alessio, CARENA Andrea, PELLERREY Franco, BARALIS Elena Maria, CANALE Massimo, CANUTO Enrico, CANEPARO Luca, CARPANETO Enrico, CALDERA Carlo, CAMPAGNOLI Elena, CAMPORESI Roberto, CHIANDUSSI Giorgio, CASNATI Gianfranco, COSCIA Cristina, CARLINI Enrico, CERAVOLO Rosario, CORNETTI Pietro, CIMINIERA Luigi, CERONE Vito, CORNAGLIA Paolo, CASU Mario Roberto, CARRERA Erasmo, ROMEO Giulio, CHIASSERINI Carla Fabiana, CASETTI Claudio Ettore, CIARDELLI Gianluca, D'ALFIO Nicolò, CURA' Francesca Maria, PRONELLO Cristina, DELLAPIANA Elena, CUNEO Cristina, DAMERI Annalisa, COSTANZO Giovanni Antonio, CHIADO' PIAT Valeria, MONTACCHINI Elena Piera, DE PAOLI Orio, DONGIOVANNI Claudio, CAVATORTA Maria Pia, CARUSO Sebastiano, DAGHERO Dario, CROSET Pierre Alain, DE MARCHI Andrea, DEMARTINI Claudio Giovanni, FANTILLI Alessandro Pasquale, DIANA Marco, FRANCO Walter, FERRARESI Carlo, DONATI GUERRIERI Simona, FASANA Alessandro, FAGNANI Fabio, DI SCIUVA Marco, FINO Paolo, GARDA Emilia Maria, FIORILLI Sonia Lucia, FERRERO Franco, FERLAUTO Michele, GALETTO Maurizio, FRANCESCHINI Fiorenzo, DE PIERI Filippo, BERTANI Cristina, FILIPPI Marco, DE MAIO Marina, GAUDINO Roberto, FERRERO Valter, FORNI Elisabetta, DE GIORGI Claudia, GRAGLIA Roberto, GIACCONE Paolo, GRECO Cosimo, GHIONE Giovanni, GIORDANO Luca, GIORCELLI Ermanno, GARIBALDI Luigi, DE ROSSI Antonio Attilio, FINO Debora, GOANO Michele, FIRRONE Christian Maria, GOZZELINO Giuseppe, GRIMALDI Sabrina, IULIANO Luca, TARAGNA Michele, INDRI Marina, GUGLIERI Giorgio, MARSILIO Roberto, INVERNIZZI Stefano, GRIVET TALOCIA Stefano, SARACCO Guido, LAVAGNO Luciano, MAFFIODO Daniela, LOMBARDI Guido, LANCELOTTI Sergio, MINETOLA Paolo, IUSO Gaetano, LAFACE Pietro, CANTAMESSA Marco, MARCHESE Franco, GUARDAMAGNA Laura Antonietta, MAZZARINO Italo, KNAFLITZ Marco, MARZANO Mario Rocco, MARINO Francesco, MALAN Stefano Alberto, MELE Caterina, MAIO Ivano Adolfo, MANDRACCI Pietro, MARCHESIELLO Stefano, MARMO Luca, MONDINI Giulio, MAURO Stefano, MITTICA Antonio, SPESSA Ezio, MILLO Federico, NELVA Riccardo, MOGLIA Giuseppe, MANNI Valentino, SAVOLDI Laura, MILANESE Daniel, LEONARDI Emilio, MELLIA Marco, PAGGI Marco, PAGLIOLICO Simonetta Lucia, MELLANO Paolo, MUSSO Emilio, DE STEFANO Alessandro, NUCCIO Patrizio, MESIN Luca, NOVELLO Giuseppa, MONTUSCHI Paolo, PIROLA Marco, VERDA Vittorio, PERRONE Guido, ORTA Renato, OCCELLI Chiara Lucia Maria, PALMA Riccardo, BONELLI Barbara, RAFFA Francesco Antonino, MONTRUCCHIO Bartolomeo, PAVESE Matteo, RAPARELLI Terenziano, BIGNARDI Cristina, MUNAFO' Maurizio Matteo, ASINARI Pietro, SUBBA Fabio, GRAZIANO Mariagrazia, MUTANI Guglielmina, GASTALDI Laura, PASTORELLT Stefano, PASTORELLI Michele Angelo, PANDOLFI Miriam, BORCHIELLINI Romano, PASTRONE Dario Giuseppe Marcello, PANDOLFI Luciano, PIANTANIDA Paolo, BARBATO Giulio, NOTARPIETRO Riccardo, FERRARI Alessandro, D'AMBROSIO Stefano, QUENDA Rita, ROSALBINO Francesco, RAVAZZI Piercarlo, RIVOIRA Silvano, PICCOLO Elio, RECUPERO Vincenzo, RUO ROCH Massimo, RISSO Fulvio Giovanni Ottavio, CATANIA Andrea, QUAGLIA Giuseppe, RAGUSA Carlo Stefano, REPETTO Maurizio, RICCIARDI Carlo, RONDI Laura, CAMBINI Carlo, ROGGERO Marco, RIVOLO Paola, GIORGIS Fabrizio, CAROSSO Giancarlo, RAFELE Carlo, MORISIO Maurizio, ROGGERO Costanza, GOLA Muzio, ROSSI Fausto, IOTTI Rita Claudia, FIRRAO Donato, SQUILLERO Giovanni, SANCHEZ SANCHEZ Edgar Ernesto, MISUL Daniela, RUGGERI Bernardo, LAMBERTI Fabrizio, SANNA Andrea, SETHI Rajandrea Sing, CAPPELLUTI Federica, SANTANGELO Marco, SANSOE' Claudio, ROSSO Michela, CURRI Vittorio, MARINI Paola, ROSSETTO Massimo, ROSCELLI Riccardo, SASSI Guido, RUNDO Massimo, SALVO Milena, SARALE Marcella, PERETTI Gabriella, RUSSO Nunzio, REVELLI Roberto, MANGOSIO Marika, DAVICO Pia, SORLI Massimo, DE BERNARDI Mauro, SPIRITO Francesco, BIANCO Andrea, ZUCCA Stefano, SMEACETTO Federico, SILVI Chiara, SETTINERI Luca, POGGIOLINI Pierluigi, NEIROTTI Paolo, SPECCHIA Vito, SPECCHIA Stefania, SPANO' Antonia Teresa, SCELLATO Giuseppe, SERRA Valentina, SISTO Riccardo, SERRA Angelo, TORCHIO Marco Filippo, GARRONE Edoardo, GILLI Marco, TORCHIANO Marco, CORINTO Fernando, LO RUSSO Stefano, ONIDA Barbara, GOMEZ SERITO Maurizio, VALPREDÀ Fabrizio, GEOBALDO Francesco, LACIDOGNA Giuseppe, TALIANO Maurizio, TILLI Paolo, TAGLIAFERRO Alberto, PERBOLI Guido, ROCCA Vera, VIBERTI Dario, VALLAN Alberto, VALENTE Silvio, ROSSIGNOLO Cristiana, VOGHERA Angioletta, TORDELLA Daniela, STIEVANO Igor Simone, UGUES Daniele, ROSSO Mario, TEPPATI Valeria, VAUDETTI Marco, MINUCCIANI Valeria, STARICCO Luca, TRISCIUOGLIO Marco, SURACE Cecilia, TADEI Roberto Mario Francesco, MEO Michela, BOMPARD Ettore Francesco, TENCONI Alberto, TAMBORRINO Rosa Rita Maria, SONZA REORDA Matteo, AJOMONE MARSAN Marco Giuseppe, VISINTIN Monica, VAGATI Alfredo, VENTURA Giulio, ZORZI Ferruccio, PIERACCINI Sandra, CARLIN Antonio, BERRONE Stefano, ZAMBONI Maurizio, NAPOLI Roberto, VALABREGA Paolo, DEFLORIO Francesco Paolo, UBERTALLI Graziano, SPRIANO Silvia Maria, VERNE' Enrica, ZECCHINA Riccardo, MONTORSI Arianna, ZANINO Roberto, VELARDOCCHIA Mauro, FRANZIA Carlotta, MONDIN Marina, BRUNETTA



Grazia, DALLA CHIARA Bruno, BLENGINI Giovanni Andrea, CARDU Marilena, BAZZANELLA Danilo, SCAVINO Giorgio, CINA' Giuseppe, MONTANARI Guido, RAVAGNATI Carlo, MALCOVATI Silvia, CALI' QUAGLIA Michele, ROMEO Emanuele, BARBIERI Carlo Alberto, MONCALVO Enrico, SALMI Alessandro, BANJANIN Ljiljana, ALBERTONE Manuela, ANSELMINO Mauro, MAGNEA Lorenzo, CAVALLO Federica, ARESE Marco, BARBERI SQUAROTTI Giovanni, ABOLLINO Ornella, ARZARELLO Ferdinando, AVAGNINA Paolo, BARATTA Mario, ACCORNERO Paolo, BERGERO Domenico, BACCARIN Stefano, BERTO Silvia, BIOLATTI Bartolomeo, BECCARO Gabriele, BENNA Piera, RUGGIERO Matteo, BONA Edoardo, BERTOLINO Cristina, BERTOLINO Marta, BASSO Enrico, FERRERI Silvia, GRAZIADEI Michele, BALCET Giovanni, BERTOLDO Ugo, BOTTA Roberto, BERRUTO Gaetano, BERTOLINO Luca, BANCHE Giuliana, BATTAGLINI Luca Maria, BIANCO PREVOT Alessandra, BIANCHI Silvio Diego, BUSSOLINO Federico Luigi Candido, BELLIGNI Eleonora, BELLIGNI Silvano, CADOPPI Paola, BRUSSINO Luisa, BORRA Danielle, BOVIO Giovanni, CAGNASSO Aurelio, BRESCIANI Stefano, BARGONI Alessandro, GILLI Giorgio, CARRARO Elisabetta, BONO Roberto, BORDIGA Silvia, BORGHI Luciana, BORGOGNO MONDINO Enrico Corrado; BOTTA Elena, BOCCUTI Anna, BUCCA Caterina, BIGNANTE Elisa, CANDELO Elena, BRACH DEL PREVER Elena Maria, BARA Bruno Giuseppe Giovanni, CARDANO Mario, CARRASCÓN GARRIDO Guillermo José, CALZA Paola, CAMUSSI Giovanni, ANDINA Tiziana, CONTESSI Gianni, CARLOTTI Edoardo, CALVO Angela, BUFFO Annalisa, CHIURAZZI Gaetano, CAPUCCHIO Maria Teresa, BOLLO Enrico, CONSOLE Sergio, ALUFFI Roberta, CONTINI Dalit, DANIELE Pier Giuseppe, CARULLI Daniela, CAVALLARO Cristina, CALOGERO Raffaele Adolfo, CARPANELLI Francesco, CERVETTI Ornella, CINATO Lucia, CAVALLO Franco, CIRAVEGNA Daniele, CHIAVAZZA Paola Maria, CASALEGNO Cecilia Giuliana Nicoletta, CASSARDO Claudio, CAROTA Cinzia, CONCILIO Carmelina, CAROSSO Andrea, DELFINO Massimo, COSTELLI Paola, TORDELLA Piera Giovanna, DEGANELLO Mario, DAMILANO Marina, CUFFINI Annamaria, CAVICCHIOLI Silvia, CUGNO Anna, PAVANELLI Giovanni, DE LORENZI Valeria, DE POPOLO Conchetto Salvatore, FABBRI Debora, FERRARI Stefano, DURELLI Luca, DOLCI Paola, DRUETTA Ruggero, FAVOLE Adriano, COSTA Marcella, DE BLASI Pierpaolo, FARRI Alessandro, FABRIZIO Enrico, FRAIRIA Roberto, FINO Anna Maria, FORTINA Riccardo, BERRA Mariella, FRIEDRICH Gerhard Anton, BARRERA Giuseppina, FERRETTI Carlo, FERRINI Francesco Maria, CAPRIOGLIO Nadia, GARBIERO Sergio, GAFFURI Laura, GALLICE Andrea Pier Giovanni, GONTHIER Paolo, GIRARDI Carlo, GINO Sarah, GATTIGLIO Marco, GOBETTO Roberto, GIORGINO Vincenzo Mario Bruno, GARIGLIO Bartolomeo, FERROGLIO Ezio, CAIELLI Mia, GAY Paolo, BURACCO Paolo, GENRE Andrea, FUSCONI Anna, GINEPRO Marco Maria, GIOVANNOLI Cristina, BAGGIANI Claudio, GIANINO Maria Michela, SILIQUINI Roberta, GARELLI Franco, FRONTICELLI BALDELLI Carlomaria, LICCI Giorgio, LEVRA Umberto, LUCARDA Nazzareno, MACCHI Elisabetta, PONZIO Patrizia, MERLONE Ugo, CRUPI Vincenzo, LANFRANCO Fabio, GUARALDO Alberto, LENZI Massimo, LAMBERTI Carlo, LEMMA Patrizia, LEONE Rosina, LEONESI Barbara, DI RENZO Mariaflavia, MUSSO Tiziana, SACERDOTE Laura Lea, MASSAGLIA Silvano, MARTONE Corrado, MARELLO Carla, PERRELLI Franco, PULCINI Virginia, FURIASSI Cristiano Gino, MARELLO Enrico, BORGNA Paola, MARIANI Anna Marina, MARCHISIO Marina, MANNELLI Alessandro, GREGO Elena, MANDRAS Narcisa, FABBRI Franco, ROMERO Alessandra, MANZI Luca Maria, CULASSO Francesca, GIUSTETTO Maurizio, MARTIGNANI Eugenio, JAWORSKI Krystyna Roza, PACELLI Lia, VERCELLONE Federico, MASERA Massimo, CAMANDONA Michele, VINCENTI Leila Maria Teresa, MATTIODA Enrico, MIMOSI Antonio, MIOLETTI Silvia, CASCIO Paolo, MILANI Matteo, MALTESE Enrico, TARAGNA Anna Maria, VARALDA Paolo, MATTONI Mario, MINERO Claudio, MOGNETTI Barbara, MERIGHI Adalberto, PAISSA Paola, MINOTTA Gianfranco, MIGLIORE Ernesto, MERLINO Chiara, FERRARO Guido, MAURINO Valter Sebastiano, AJANI Gianmaria, MONTAROLO Pier Giorgio, ORAZI Veronica, MASTROMARINO Anna, GIORDANO Manuela, BADINO Paola, NOVO Erica, MORELLO Riccardo, PALUMBO Antonio, ODORE Rosangela, MORI Andrea, PALTRINIERI Elisabetta, CAMPAGNA Sandra Maria, PICH Achille, NASO Irma, NOSENZO Antonio, NAY Laura, PAGLIARO Pasquale, PENNA Claudia, TROSSARELLI Gian Franco, MENCARINI Letizia, OBERTO Alessandra, RAMENGHI Ugo, NEBBIA Carlo, BOUNOUS Giancarlo, GUIDONI Silvia, PEANO Cristiana, SACCO Giovanni, POZZATO Gian Luca, PIZZO Antonio, PANZANELLI Patrizia, PONTREMOLI Alessandro Piero Mario, PAVONE Marisa Rosalba, DALMASSO Paola, PRENESTI Enrico, PIZZIMENTI Stefania, BRUSCHI Barbara, PERISSINOTTO Alessandro, PIA Patrizia, PELISSERO Alberto, PARETI Germana, OCHSE Elana, PIERVITTORI Rosanna, MACCARIO Daniela, PALESTRINI Claudia, ROLANDO Antonio, RAVAZZI Stefania, COMBA Antonella Serena, OLIVERO Giorgio, RONCO Giovanni, GARNERO Gabriele, NICODANO Giovanna, ROLLA Giovanni, PRONO Franco, MARTIRE Luca, GILETTI Anita Silvietta, NEBBIA Patrizia, PAGLIERO Mario, COLOMBINO Ugo, PORTA Massimo, PAROLA Maurizio, RICHIARDI Matteo Guido, DI GIOVANNI Marco, GALLIO Mauro, RASERO Roberto, ADENZATO Mauro, RAINOLDI Alberto, ROBUTTI Ornella, POLI Valeria, RICCA Davide, RUBBO Marco, MAGNALDI Giuseppina, ROSSI Ferdinando, BOTTERO Maria Teresa, MICHELETTI Leonardo, DALMAS Davide,



MANETTI Beatrice, SACCHI Roberto, MICALIZIO Roberto, CISI Maurizio, BIANCONE Paolo, ROSSI Guido, SARACCO Giorgio Maria, CHARRIER Lorena, MARTIN CABRERO Francisco José, SALIO Chiara, DEL BOCA Daniela, SCHIAVONE Achille, DEVICIENTI Francesco Serafino Michele, ROSSI Mariacristina, SERENO Paola, PALLANTE Francesco, ARDITO Rita Debora Bianca, MASTROPAOLO Alfio, RONCAROLO Franca, CALLIANO Oreste, DE VINCENTIIS Paola, ISAIA Eleonora, ROVERA Cristina, VALSANIA Maurizio, SASSOE' POGNETTO Marco, VARESE Erica, GUIZZI Febo, KATELHOEN Peggy, DAMBROSIO Walter, BELLUSO Elena, SEMBENELLI Alessandro, SACCHI Paola, BELLUATI Marinella, SILVESTRO Leandra, MIGNONE Gianni, BIANCONE Luigi, SPATARO Stefano Giovanni, REGINATO Mauro, SCUTERA Sara Agata Caterina, ZUCCA Mario, TAVERNA Daniela, DEFILIPPI Paola, GIRLANDA Mariangela, SPADARO Davide Carmelo, ADAMI Esterino, MARTELLI Aurelia, FUBINI Bice, UGLIENGO Piero, PREGLIASCO Marinella, SCARPA Raffaella, GIOVANDO Guido, RAINERO Christian, ZELANO Vincenzo, TROTTA Francesco, VIVARELLI Maurizio, CORBINI Amos, MINUTELLA Vincenza, VIASSONE Milena, TARDIVO Giuseppe, DOVESI Roberto, VARALLO Franca, TULLIO Viviana, MONACO Vincenzo, ROERO Clara Silvia, LUCIANO Erika, TAMPELLINI Marco, RE Giovanni, TARDUCCI Alberto, FERRERO Giovanni Battista, MAFFIOLETTI Anna, PAPA Elena, BENEDETTO Chiara, VENTURINI Alessandra, COZZO Paolo, MILANI Lorena, MAGGIORA Marco, BENFRATELLO Luigi, PAROLA Alberto, PONZETTO Carola, CREPALDI Tiziana, TONACHINI Glauco, TIROCCHI Simona, GALLINA Maria Adelaide, VANOLO Alberto, VERCELLI Alessandro, VENTURINO Ezio, MORANDINI Maria Cristina, ZANUTTINI Roberto, MASSAGLIA Stefano, VERZE' Laura, ZEME Sergio Mario Giovanni, ZAMBELLA Domenico, SALIZZONI Roberto, VOLTOLINI Alberto, PANGALLO Maria Consolata, VERCELLIN Ermanno, ZEPPA Giuseppe, PEANO Andrea, PASSERIN D'ENTREVES E COURMAYEUR Pietro, VISCARDI Guido, ROLFO Franco, ZARA Gian Paolo, ZOCCARATO Ivo, GAUNA Chiara, NOSARI Sara, LO PRESTI Anna, MELIGA Valter Roberto, FEDELI Carlo Mario, VENTURELLO Paolo, DI TOMMASO Maria Laura, PEROTTO Silvia, GUNETTI Daniele, PICARDI Claudia, MIRETTI Silvia, PORPORATO Marco, FERRONE Vincenzo, TARENZI Luisella, TERRAROLI Valerio, VIOLANTI Donata, MICAELLA Dina Lucia, CATALDI Silvio, MUSSANO Federico Davide Costantino, BERUTTI Elio, SCHIERANO Gianmario, BASSI Francesco, LINGUA Graziano, CAROSSA Stefano Maria, BRUNO Francesco, CONTI Maria Clara, rappresentati e difesi dall'avv.to Carlo Emanuele Gallo, con domicilio eletto presso l'avv.to Carlo Emanuele Gallo in Torino, via Pietro Palmieri, 40;

Contro Università degli studi di Torino, Politecnico di Torino, Università degli studi del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro", in persona dei rispettivi Rettori *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata per legge in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, non costituiti;

*Per l'annullamento quanto al ricorso n. 1036 del 2011:*

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti, nella qualità di professori ordinari, professori associati e ricercatori universitari in servizio presso l'Università di Torino a percepire gli incrementi stipendiali conseguenti alla progressione del trattamento economico per scatti e classi di stipendio con riferimento a tutta l'anzianità maturata e maturanda;

Nonché per la condanna del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Università di Torino al pagamento in favore dei ricorrenti della somma di cui sopra, oltre agli interessi legali ed alla maggior somma derivante dalla svalutazione monetaria.

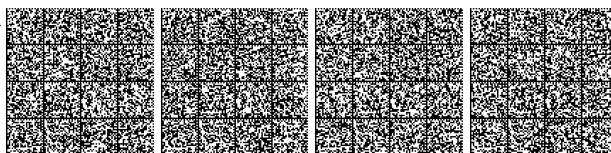
*Quanto al ricorso n. 1037 del 2011:*

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti, nella qualità di professori ordinari, professori associati e ricercatori universitari in servizio presso il Politecnico di Torino a percepire gli incrementi stipendiali conseguenti alla progressione del trattamento economico per scatti e classi di stipendio con riferimento a tutta l'anzianità maturata e maturanda;

Nonché per la condanna del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Università di Torino al pagamento in favore dei ricorrenti della somma di cui sopra, oltre agli interessi legali ed alla maggior somma derivante dalla svalutazione monetaria.

*Quanto al ricorso n. 1038 del 2011:*

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti, nella qualità di professori ordinari, professori associati e ricercatori universitari in servizio presso l'Università del Piemonte Orientale a percepire gli incrementi stipendiali conseguenti alla progressione del trattamento economico per scatti e classi di stipendio con riferimento a tutta l'anzianità maturata e maturanda;



Nonché per la condanna del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Università di Torino al pagamento in favore dei ricorrenti della somma di cui sopra, oltre agli interessi legali ed alla maggior somma derivante dalla svalutazione monetaria.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Università degli studi di Torino, del Politecnico di Torino e dell'Università del Piemonte Orientale - Sede di Vercelli;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 giugno 2012 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I ricorrenti, professori ordinari, professori associati e ricercatori universitari presso le Università resistenti hanno adito questo TAR contestando l'applicazione, nei loro confronti, del disposto dell'art. 9 comma 21 del D.L. 31.5.2010, n. 78, convertito con modificazioni nella L. 30.7.2010 n. 122.

In via principale chiedono i ricorrenti accertarsi che la disposizione, in quanto riferita al personale non contrattualizzato che fruisce di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, non è loro applicabile; in subordine, ove la disposizione fosse ritenuta loro applicabile, contestano sotto plurimi profili la legittimità costituzionale della norma.

Ritiene il collegio la prospettata questione di legittimità costituzionale rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto alla rilevanza non può accedersi all'opzione ermeneutica proposta in ricorso in via principale, secondo la quale l'art. 9 comma 21 del D.L. n. 78 del 2010 non sarebbe applicabile ai ricorrenti.

L'art. 9 comma 21 del D.L. 31.5.2010 n. 78 statuisce che "per le categorie di personale di cui all'art. 3 del d.lgs. 30.3.2011, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012, 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici".

Secondo la prospettazione principale di cui al ricorso la norma non sarebbe applicabile alla categoria di appartenenza poiché, pur trattandosi di pubblici dipendenti non contrattualizzati che hanno goduto di meccanismi di progressione stipendiale automatica, detta progressione non potrebbe più definirsi automatica in forza di successive evoluzioni normative. In particolare l'invocato nuovo assetto normativo è stato da ultimo dettato dalla L. 30.12.2010, n. 240, il cui art. 6 comma 14 prevede, tra l'altro, che "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 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382.". Suddetta relazione diviene presupposto in fatto per valutazioni di professionalità, le quali a loro volta possono incidere sull'effettiva assegnazione delle progressioni retributive.

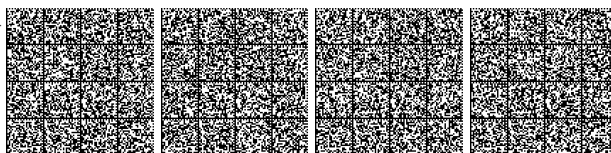
Già il D.L. 10.11.2008, n. 180, convertito in L. 9.1.2009 n. 1, aveva previsto l'introduzione di valutazioni di merito in connessione con gli scatti biennali, a partire dall'1.1.2011. La successiva citata L. n. 240 del 2010 avrebbe dunque mantenuto tale nuovo impianto normativo con identica decorrenza.

Puntualizza tuttavia immediatamente il medesimo art. 6 comma 14 della L. n. 240 del 2010, invocato in ricorso:

"fermo restando quanto previsto in materia dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.".

Inoltre l'art. 8 della legge n. 240 del 2010 demanda l'attuazione delle complessiva revisione del trattamento economico dei docenti universitari, con particolare riferimento ai docenti già in servizio, all'adozione di un regolamento di delegificazione. Il regolamento è intervenuto con il d.P.R. 15.12.2011, n. 232, pubblicato sulla *G.U.* 9.2.2012, n. 33; esso, all'art. 2 comma 2, nel disciplinare la cadenza delle progressioni economiche conformemente alla legge, rinnova espressamente la salvaguardia della disciplina dettata dall'art. 9 comma 21 del d.l. n. 78/2010 nel suo complesso. Precedentemente anche il D.M. 21 luglio 2011, n. 314 del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca era intervenuto in materia (con particolare riferimento alla regolamentazione appunto delle valutazioni di professionalità), sempre salvaguardando espressamente quanto disposto dal D.L. n. 78/2010.

Pare in definitiva al collegio che, a prescindere dall'attuale qualificazione come automatico o meno del più recente sistema di progressione stipendiale applicabile alla categoria ed in fase di progressiva attuazione, al momento di entrata in vigore del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, antecedente alla L. 30.12.2010, n. 240, esso fosse certamente automatico e come tale non potesse che essere annoverato



dal legislatore nell'alveo applicativo della contestata disposizione; successivamente il legislatore si è fatto carico di fare espressamente salva l'applicazione ai professori universitari dei "blocchi" e "tagli" stipendiali dettati dal D.L. 78/2010 art. 9 comma 21 nella sua interezza, nonostante le modifiche in corso della complessiva disciplina di contesto, ribadendo *expressis verbis* la scelta di rendere tuttora applicabili suddetti "blocchi" alla categoria, a prescindere della ristrutturazione del sistema delle progressioni stipendiali.

Ne consegue la rilevanza, ai fini del decidere, del disposto del D.L. 78/2010 art. 9 comma 21.

Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti propongono plurime censure di legittimità costituzionale avverso la norma in questione.

Preliminarmente il collegio deve dare atto che la normativa è già stata oggetto di diverse censure incidentali di legittimità costituzionale, allo stato all'attenzione del giudice delle leggi, sollevate, tra l'altro, con le ordinanze TAR Reggio Calabria, 8.5.2012, n. 311 e TAR Lombardia, sez. IV, 15.6.2012 n. 1691. I giudici remittenti hanno posto in dubbio la legittimità costituzionale della normativa in relazione agli artt. 3, 97, 53, 36, 42 della Costituzione.

Si riporta, per brevità, la sintesi di talune delle ragioni di violazione dei sovra-riportati articoli della Costituzione come letteralmente esposte nell'ordinanza del TAR Reggio Calabria in cui si legge che il contestato art. 9 comma 21 si pone in contrasto con la Costituzione poiché, tra l'altro:

"1) L'art. 3 Cost. è violato 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. 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 del 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. 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, dal momento che tanto gli adeguamenti di cui all'art. 24 della L. 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. 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)."

L'ordinanza del TAR Lombardia, poi, propone censure di legittimità costituzionale in relazione alla compatibilità della normativa con gli articoli 3, 36, 97 e 53 e si diffonde con particolare attenzione sulla violazione dell'art. 53 e sulla natura sostanzialmente tributaria dei meccanismi di riduzione stipendiale così introdotti.

Tenuto conto delle censure di illegittimità costituzionale già sollevate da altri tribunali ritiene il collegio di focalizzare la questione, che porta nuovamente all'attenzione del giudice delle leggi, su di uno specifico aspetto oggetto di considerazione nei ricorsi, che si aggiunge e sviluppa quelli già ampiamente argomentati nelle citate ordinanze, ossia gli effetti sostanzialmente permanenti e regressivi dei disposti tagli.

La contestata norma, che si colloca in un complesso quadro di contenimento emergenziale della spesa pubblica, in connessione con una congiuntura economica sfavorevole, non si limita a disporre blocchi e tagli di carattere temporaneo (per altro della durata di un triennio, in parte già prorogata, e dunque particolarmente estesa) ma introduce una penalizzazione sulle retribuzioni destinata ad incidere permanentemente ed irreversibilmente sulla struttura retributiva dei docenti universitari in servizio, con effetti talvolta disparati e regressivi tra gli appartenenti alla medesima categoria.

Recita infatti l'art. 9 comma 21 del d.l. n. 78/2010:

"i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. 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."



Come osservato dai ricorrenti, pertanto, la norma, pur collocata in un ambito emergenziale, ingenera il permanente effetto della definitiva perdita di un triennio di anzianità non solo in termini di mancata percezione degli scatti coevi (non recuperabili) ma anche quale azzeramento definitivo e *pro futuro* di detto periodo di anzianità ad ogni effetto economico, con una definitiva compressione delle retribuzioni dei soggetti incisi per tutto l'arco della futura carriera.

Ritiene il collegio che la censurata violazione dell'art. 3 della Costituzione, per tale aspetto, e alla luce dei parametri di valutazione propri del giudizio *a quo* si appalesi quantomeno non manifestamente infondata.

Inevitabilmente dei meccanismi di taglio lineare, quali quelli così introdotti, per di più focalizzati per settore di lavoratori (pubblico impiego) e ulteriormente per categoria (nel presente caso docenti universitari) finiscono per indurre, nel contingente, pressoché certe disparità di trattamento legate alla casualità, spesso anche regressiva, degli effetti.

Siffatto esito, vagliato dal giudice delle leggi già in occasione di precedenti analoghe disposizioni normative di carattere emergenziale (per altro di durata minore), nella giurisprudenza costituzionale è stato talvolta valutato compatibile con il sistema di valori della Carta fondamentale nel loro complesso; tanto perché se ne è valorizzata appunto la limitata durata temporale, giustificata dalla contingente emergenza economica a monte, ancorché non si sia mancato di evidenziare che, simili soluzioni di soddisfacimento delle esigenze di bilancio, si collocano al limite di compatibilità con i principi di uguaglianza e ragionevolezza.

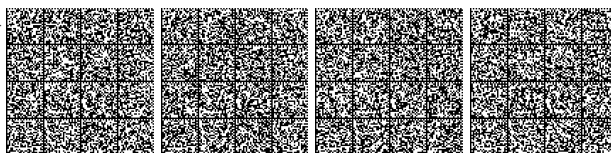
Si legge ad esempio in Corte Costituzionale, ord. n. 299 del 1999 che, norme adottate per stringenti esigenze di recupero di equilibrio di bilancio, possono “ritenersi non lesive del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza), a condizione che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso.”

Ancora, in relazione ai possibili effetti “casuali” di un blocco annuale delle progressioni stipendiali (nella fattispecie il blocco annuale di una progressione biennale colpiva, all'interno della categoria, solo coloro che proprio nell'anno del blocco avrebbero maturato il beneficio), la Corte ha chiarito: “va innanzitutto osservato che non può essere condivisa la tesi avanzata dall'Avvocatura dello Stato, per la quale si tratterebbe di una mera disparità di fatto, giusta la figura delineata dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalla sentenza n. 16 del 1960. La disuguaglianza denunciata non è effetto secondario di una disciplina che in via principale persegue altri scopi, ma è strettamente consequenziale a detta normativa. Si che è da effettuare il richiesto vaglio di legittimità costituzionale, alla luce del principio di eguaglianza”.

Ha quindi concluso il giudice delle leggi per l'infondatezza nel merito della questione poiché la norma ivi scrutinata: “emanata in un momento delicato della vita nazionale, introduce disposizioni di diversa natura, tutte segnate dalla finalità di realizzare, con immediatezza, un contenimento della spesa pubblica per il 1993, nel rispetto degli obiettivi fondamentali di politica economica e dei vincoli derivanti dal processo di integrazione europea ... Visto che detti aumenti hanno periodicità biennale, la sospensione porterebbe a una disuguaglianza — a seconda dell'anno di nomina del dipendente — che per il giudice *a quo* non è giustificabile, perché casuale e alterna.

Ma il rilievo non ha fondamento, perché il “blocco”, di cui è evidente il carattere provvedimentoale del tutto eccezionale, esauriva i suoi effetti nell'anno considerato, limitandosi a impedire erogazioni per esigenze di riequilibrio del bilancio, riconosciute da questa Corte meritevoli di tutela a condizione che le disposizioni adottate non risultino arbitrarie” (Corte Costituzionale sentenza n. 245 del 1997).

Una indiretta conferma del rilievo del parametro della stretta connessione delle soluzioni di taglio lineare degli stipendi prescelte con la contingenza temporalmente definita delle ragioni di bilancio, ai fini della legittimità costituzionale delle disposizioni, si evince anche dal recente arresto della Corte Costituzionale n. 189/2012. In tale pronuncia è stata scrutinata la legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 6, lettera *d*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010 n. 15 che stabilisce, per quanto concerne i costi del personale, le seguenti misure: [...] “*d*) alla ripresa della contrattazione collettiva, dopo la sospensione di cui alla lettera *c*) [secondo la quale: «per il quadriennio 2010-2013 non si dà luogo a contrattazione collettiva per l'adeguamento degli stipendi all'inflazione e per l'aumento del trattamento accessorio, fatta salva la contrattazione per l'erogazione di un'indennità di vacanza contrattuale per il 2010 o per eventuali forme previdenziali o assicurative»], saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». La norma è stata posta in contestazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per asserito contrasto con l'art. 9, comma 17, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, secondo il quale il «blocco» delle procedure contrattuali e negoziali del personale pubblico relative al triennio 2010-2012 ha luogo «senza possibilità di recupero», disposizione che, come tale, detterebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica travalicato dalla Provincia autonoma.



Trattasi per l'appunto di taluno dei vari meccanismi di blocco stipendiale temporaneo del pubblico impiego introdotti dal D.L. 78/2010 e che in questa sede vengono contestati con specifico riferimento al diverso comma 21 del medesimo art. 9; per altro lo stesso art. 9 comma 21 contiene simmetrica disposizione per quanto concerne gli adeguamenti di cui all'art. 24 della L. n. 448 del 1998, non contestata dai ricorrenti. La Corte, nel fare salva la disposizione della Provincia autonoma di Bolzano, ha stigmatizzato una erronea interpretazione del parametro interposto di legittimità costituzionale, evidenziando che, una lettura conforme alla *ratio legis* e immune da palese irragionevolezza dell'art. 9 comma 17 del d.l. n. 78/2010, impone di considerare che "il legislatore ha inteso evitare che il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione («non si dà luogo [...] alle procedure contrattuali») possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010-2012. L'uso, da parte del legislatore statale, dell'espressione «senza possibilità di recupero» costituisce indice sicuro della *ratio legis* di evitare che la contrattazione collettiva successiva al 2012 possa riguardare anche gli anni 2010-2012, attribuendo ai dipendenti gli stessi benefici economici non goduti in tale triennio".

In pratica, per detta fattispecie, la Corte Costituzionale ha considerato non irragionevole una compressione temporaneamente limitata delle dinamiche retributive, con l'ulteriore precisazione che gli importi tagliati (per tali intendendosi esclusivamente le somme non corrisposte negli anni di blocco) non potessero essere oggetto di ricontrattazione *ex post*, senza per contro che detto blocco ripercuota i suoi effetti *pro futuro* sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici che ne sono colpiti e che sono legittimamente oggetto di possibili riallineamenti.

A fronte di siffatto quadro, anche della giurisprudenza costituzionale, ritiene il collegio non manifestamente infondata la censurata violazione degli artt. 3, 36, 97 della Costituzione da parte del disposto dell'art. 9 comma 21 del d.l. n. 78/2010, in particolare nella sua efficacia permanente oltre che, viepiù nella sua permanenza, discriminatoria e regressiva che la rende contraddittoria rispetto alle finalità dichiaratamente temporanee ed emergenziali della norma.

Infatti, alla luce del pregresso meccanismo biennale delle progressioni stipendiali, il congelamento delle progressioni per un triennio può teoricamente colpire taluno per due volte (chi matura scatti o classi al primo e terzo anno) e tal altro per una sola (chi li matura al secondo).

Sempre in relazione all'art. 3 della Costituzione un ulteriore ed autonomo profilo di *vulnus* deriva dal meccanismo individuato per quantificare i tagli. È noto che la progressione per classi ha una incidenza maggiore in relazione alle fasce retributive più basse; le classi infatti si articolano in voci percentuali dello stipendio tabellare annuo lordo e si quantificano in percentuale variabile da un massimo dell'8%, applicabile alle classi più basse e quindi per definizione alla retribuzioni più basse, a un minimo del 2,5%, applicabile alle classi, e quindi alle retribuzioni, più elevate. L'uniforme e indiscriminato blocco delle "classi" generalmente intese comporta dunque inevitabilmente che la perdita economica più pesante, anche in termini di importo nominale oltre che di incidenza sulla retribuzione, viene addossata ai soggetti che hanno la retribuzione tabellare già più bassa; evidente è la disparità non solo tra categorie (quali i pubblici dipendenti per i quali il "blocco", anche nella ricostruzione normativa operata dal giudice delle leggi, non può protrarsi al di fuori del triennio di pertinenza), ma addirittura all'interno della stessa categoria, colpita permanentemente in forma disparitaria e persino regressiva.

Le evidenziate disparità, come già ricordato con le parole della Corte, non sono ascrivibili a mere disparità in fatto ma sono l'effetto principale e strettamente consequenziale della scelta dello strumento dei tagli lineari degli stipendi per fini di contenimento della spesa pubblica, con le connesse caratteristiche strutturali di tensione con i valori costituzionali, ed in particolare con i principi di uguaglianza sostanziale e ragionevolezza.

Esse palesano, a giudizio del collegio, la non manifesta infondatezza delle dedotte censure di legittimità costituzionale, in particolare con riferimento all'art. 3. L'assetto normativo così creatosi stride anche con l'art. 36 della Costituzione, finendo per cronicizzare e rendere fisiologica una disparità retributiva a parità di mansioni ed anzianità effettiva; sempre la cristallizzazione delle disparità contrasta infine con il canone dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione enunciato dall'art. 97 della Costituzione.

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 L. 30 luglio 2010 n. 122, per contrasto con gli artt. 3, 36, 97 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 c.p.a. ed art. 295 c.p.c.

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



*P. Q. M.*

*Riunisce i ricorsi in epigrafe.*

*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 9, comma 21 del d.l. 31.5.2010 n. 78 convertito, con modificazioni, in L. 30.7.2010 n. 122 in relazione agli artt. 3, 36, 97 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti, a cura della segreteria, alla Corte Costituzionale.*

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

Così deciso in Torino nelle camere di consiglio del giorno 28 giugno - 12 luglio 2012.

*Il Presidente:* BALUCANI

*L'Estensore:* MALANETTO

12C0478

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-049) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

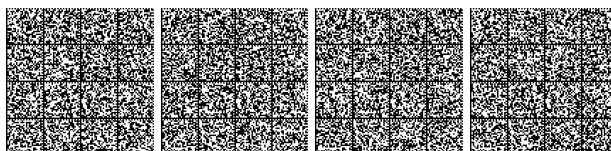
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://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](mailto: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 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b>	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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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 PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 128,06)\*  
 (di cui spese di spedizione € 73,81)\*

- annuale € **300,00**  
 - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,73)\*  
 (di cui spese di spedizione € 20,77)\*

- annuale € **86,00**  
 - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
 (€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 11,00

