1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 2

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 9 gennaio 2013** 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

SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **173.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina delle attività di vigilanza su opere e costruzioni in zone sismiche - Previsione che il deposito del certificato di collaudo statico tiene conto anche della produzione del certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni, previsto dall'art. 62 del d.P.R. n. 380 del 2001 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «protezione civile» - Richiamo alla sentenza n. 182 del 2006 della Corte costituzionale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 31 luglio 2012, n. 23, art. 12, comma 5.
– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 62. . . . . *Pag.* 1

N. **174.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Abruzzo a sostegno delle Comunità di abruzzesi nel mondo e delle loro associazioni - Previsione che gli oneri per l'attuazione siano fronteggiati con le risorse iscritte sui capitoli di spesa 13.01.002-21625 e 13.02.001-22425 - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza di quantificazione e copertura degli oneri finanziari (non essendo iscritte attualmente risorse sui capitoli indicati) - Violazione del principio di copertura delle spese.

– Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 43 (in particolare, art. 13, comma 2, aggiuntivo dei commi 3-*bis* e 3-*ter* all'art. 26 della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47).
– Costituzione, art. 81. . . . . *Pag.* 2

N. **175.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Enti locali - Norme della Regione Puglia - Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali - Istituzione dell'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Previsto svolgimento da parte dell'Autorità di attività di verifica e di regolamentazione del mercato nel settore dei servizi pubblici, a fini di promozione e sviluppo della concorrenza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza», che investe anche l'attività di promozione della concorrenza medesima.

– Legge della Regione Puglia 20 agosto 2012, n. 24, artt. 4, 7, 12 e 20.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)*. . . . . *Pag.* 3

N. **176.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Abruzzo per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale - Previsione che l'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) provvede al trattamento di dati e informazioni (da pubblicarsi annualmente sul Bollettino Ufficiale della Regione) riguardanti il numero e le specie di animali utilizzati in esperimenti negli stabilimenti utilizzatori nonché le finalità e le tipologie dell'esperimento - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dalla potestà legislativa regionale - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, secondo cui il trattamento di dati e informazioni sull'utilizzazione di animali a fini sperimentali è riservato al Ministero della salute.

– Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44, art. 3, comma 4, lett. *a)* e *b)*.
– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 116, art. 15, comma 1.

Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Abruzzo per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale - Previsione che l'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) coordina e programma corsi di formazione per il personale operante negli stabilimenti di allevamento, di fornitura e utilizzatori, assieme all'Istituto Zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise «G. Caporale» di Teramo, che ne sostiene la spesa - Ricorso del Governo - Denunciata imputazione unilaterale ad un istituto interregionale di una spesa per attività da espletare solo nella Regione Abruzzo - Contrasto con la disposizione statale secondo cui, nel caso di istituti interregionali, le Regioni provvedono di concerto - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica - Omessa quantificazione della spesa e mancata indicazione dei relativi mezzi di copertura regionale.

– Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44, art. 3, comma 5.

– Costituzione, artt. 81 e 117, comma terzo; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, artt. 2, comma 5, e 6; d.lgs. 28 giugno 2012, n. 106, art. 10, comma 2. . . . . *Pag.* 6

N. **177.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 novembre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di tutela del paesaggio - Interventi per i quali non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica - Previsione da parte della Giunta regionale dei limiti qualitativi e quantitativi di ammissibilità dei progetti relativi agli interventi - Ricorso del Governo - Denunciato ampliamento delle tipologie degli interventi per i quali non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica - Contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio che subordina tali interventi ad autorizzazione paesaggistica o ad autorizzazione paesaggistica semplificata - Violazione dei principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 31 luglio 2012 (*recte*: 1° agosto 2012), n. 27, artt. 3, comma 1, e 10.

– Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. *m)* e *s)*; statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146; d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di tutela del paesaggio - Commissione regionale per il paesaggio - Previsione che la Commissione esprime pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla «conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie» - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio che impone al trasgressore la rimessione in pristino a proprie spese - Disparità di trattamento in relazione a violazioni omogenee della normativa di tutela dei beni culturali - Contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 31 luglio 2012 (*recte*: 1° agosto 2012), n. 27, art. 9.

– Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. *m)* e *s)*; statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 167; d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139. *Pag.* 9

N. **293.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 18 giugno 2012.

Università e istituzioni di alta cultura - Ammissione ai corsi di laurea a programmazione nazionale che si svolgano sulla base di una prova predisposta dal Ministro dell'università e della ricerca, uguale per tutte le università e da tenersi lo stesso giorno in tutta Italia - Previsione di graduatorie plurime, per singoli Atenei, anziché di una graduatoria unica nazionale - Irragionevolezza - Violazione del diritto allo studio e del diritto dei più meritevoli a raggiungere i più alti gradi degli studi - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Legge 2 agosto 1999, n. 264, art. 4, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 34, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 2 del Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, art. 14. . . . . *Pag.* 12

N. **294.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo del 6 agosto 2012.

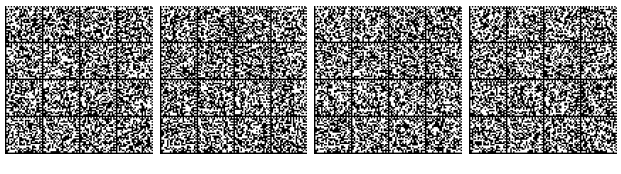
Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche (nella specie, professori e ricercatori universitari) - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Prevista conferma dell'applicazione della disposizione di cui sopra dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 1.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36 e 53. . . . . *Pag.* 21

RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo al ricorso n. 127 del registro ricorsi 2012. (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* , 1ª Serie speciale, n. 44 del 7 novembre 2012). . . . . *Pag.* 26



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **173**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina delle attività di vigilanza su opere e costruzioni in zone sismiche - Previsione che il deposito del certificato di collaudo statico tiene conto anche della produzione del certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni, previsto dall'art. 62 del d.P.R. n. 380 del 2001 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «protezione civile» - Richiamo alla sentenza n. 182 del 2006 della Corte costituzionale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 31 luglio 2012, n. 23, art. 12, comma 5.
– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 62.

Ricorso per questione di legittimità costituzionale Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), con il 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 Valle d'Aosta in persona del Presidente p.t., avverso la legge n. 23 del 31 luglio 2012, pubblicata sul BUR n. 37 del 4 settembre 2012, recante: Disciplina delle attività di vigilanza su opere e costruzioni in zone sismiche.

Con la legge in epigrafe, la regione Valle d'Aosta ha disciplinato le attività di vigilanza sulle attività di costruzione in zone sismiche.

Secondo la ricorrente Presidenza del Consiglio dei ministri, la legge in esame presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione alla previsione contenuta all'art. 12, comma 5, secondo cui «Il deposito del certificato di collaudo statico tiene luogo anche della produzione del certificato di rispondenza dell'opera alle nome tecniche per le costruzioni, previste all'art. 62 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001». Tale disposizione contrasta con il principio fondamentale in materia di protezione civile contenuto all'art. 62 del testo unico dell'edilizia, secondo cui per gli edifici costruiti in cemento armato è richiesto un certificato rilasciato dall'ufficio tecnico della regione, che accerti la perfetta rispondenza dell'opera eseguita alle norme per le costruzioni in zone sismiche.

Va spremesso al riguardo che lo Statuto di autonomia della Regione Valle d'Aosta (adottato con legge costituzionale 26 febbraio 2948, n. 4), che pure attribuisce alla Regione potestà legislativa in materia urbanistica (art. 2, lett. *q)*), non prevede una potestà legislativa regionale nella materia «protezione civile» (non potendosi ricondurre tale materia ai «servizi anticendi» contemplati all'art. 2, lett. *z)*.

Conseguentemente, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, deve ritenersi applicabile l'art. 117, comma 3, che affida la materia «protezione civile» alla competenza concorrente tra Stato e regioni.

Tanto premesso, ritiene la Presidenza del Consiglio dei ministri che la previsione contenuta all'art. 62 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, che richiede il rilascio del certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni, essendo finalizzato a garantire la sicurezza delle costruzioni in zone sismiche, risponda ad un'esigenza unitaria di sicurezza, non derogabile dal legislatore regionale.

D'altronde, con riferimento al rischio sismico, codesta ecc.ma Corte ha già avuto modo di rilevare che «L'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidue sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui, ugualmente, compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

Conseguentemente, il coinvolgimento di interessi primari della collettività limita la possibilità del legislatore regionale di introdurre misure di semplificazione, quale contenuta dalla disposizione censurata (cfr, sentenza n. 182/2006).

Per le regioni suesposte, l'art. 12, comma 5 contrasta con l'art. 117, comma 3 della Costituzione e con la disposizione interposta di cui all'art. 62 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

P. Q. M.

Si conclude pertanto per l'accoglimento del presente ricorso con ogni conseguente statuizione.

Roma, 22 ottobre 2012

L'avvocatura dello Stato: NUNZIATA

12C00489

N. **174**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Regione Abruzzo a sostegno delle Comunità di abruzzesi nel mondo e delle loro associazioni - Previsione che gli oneri per l'attuazione siano fronteggiati con le risorse iscritte sui capitoli di spesa 13.01.002-21625 e 13.02.001-22425 - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza di quantificazione e copertura degli oneri finanziari (non essendo iscritte attualmente risorse sui capitoli indicati) - Violazione del principio di copertura delle spese.

– Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 43 (in particolare, art. 13, comma 2, aggiuntivo dei commi 3-*bis* e 3-*ter* all'art. 26 della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47).
– Costituzione, art. 81.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), fax: 0696514300 - PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso cui domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la regione Abruzzo in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* avverso la legge regionale Abruzzo 10 agosto 2012, n. 43, pubblicata nel BUR n. 46 del 29 agosto 2012.

La legge della regione Abruzzo n. 43 del 10 agosto 2012, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale del 13 dicembre 2004, n. 47 (Disciplina delle relazioni tra la regione Abruzzo e le comunità di abruzzesi nel mondo)» interviene in materia di sostegno alla comunità di cittadini di abruzzesi nel mondo ed alle loro associazioni. Sennonché tale provvedimento presenta taluni profili di illegittimità costituzionale che ne impongono l'impugnativa.

In particolare, l'art. 13, comma 2, aggiunge, dopo il comma 3 dell'art. 26 della legge regionale n. 47/2004, i commi 3-*bis* e 3-*ter*, i quali prevedono rispettivamente che «Agli oneri correnti derivanti dall'attuazione degli articoli 1-*bis*, 16, e 17 per ciascuno degli esercizi 2012, 2013 e 2014 si fa fronte, senza oneri aggiuntivi, con le risorse iscritte nel capitolo di spese 13.01.002 - 21625 denominato «Interventi per cittadini abruzzesi emigrati – legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47» e che «Alle spese d'investimento indotte dagli articoli -*bis*, 16 e 17, per ciascuno degli esercizi 2012, 2013 e 2014 si fa fronte, senza oneri aggiuntivi, con le risorse iscritte nel capitolo di spese 13.02.001 - 22425 denominato «Interventi in conto capitale a favore dei cittadini abruzzesi emigrati - legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47».

Come si vede, già dal tenore letterale emerge che tali disposizioni regionali prevedono oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria, non essendo attualmente iscritte risorse sui capitoli di spesa 13.01.002 - 21625 e 13.02.001 - 22425 per la copertura degli oneri di cui agli articoli 1-*bis*, 16, e 17 della legge regionale n. 47 del 2004. Orbene, per tali ragioni, le disposizioni richiamate violano il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., in quanto la potestà legislativa regionale viene esercitata in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria che incombe anche sul legislatore regionale. A tale riguardo l'orientamento di codesta ecc.ma Corte è univoco e consolidato ed è ribadito anche da una recente pronuncia (sentenza n. 272 del 2011), nella quale la Consulta ha precisato che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» e che la copertura finanziaria di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (*cfr.* anche Corte Cost. nn. 106/2011, 141/2010, 386/2008).

Ha osservato ancora codesta Corte con la citata decisione, pure resa con riguardo ad una legge regionale Abruzzo: «Questa Corte, inoltre, ha anche precisato relativamente a fattispecie analoga a quella oggi oggetto di scrutinio — che l'indicazione della copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., quarto comma, Cost. è richiesta anche quando alle nuove

o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli» (per tutte sentenza n. 30 del 1959).

Poiché nell'ipotesi in esame — diversamente da quanto riportato nel comma 3 dell'art. 3 della legge della regione Abruzzo n. 54 del 2010 — lo stanziamento, già iscritto in precedenti capitoli di spesa e ridenominato «Interventi per gli investimenti sugli impianti sciistici del comprensorio di Scanno», non è disponibile nel bilancio di previsione del 2010, come si evince dal documento relativo al bilancio di previsione del 2010 pubblicato nel BUR Abruzzo del 15 gennaio 2010, n. 1, straordinario (l'attualità delle cui risultanze al successivo dicembre non è contestata dalla regione che ha ritenuto di non costituirsi) e, pertanto, non esiste alcuna copertura per far fronte agli oneri finanziari derivanti dallo stesso, la disposizione impugnata viola l'art. 81, quarto comma, Cost.».

P.Q.M.

Conclusivamente, si insiste perché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare la incostituzionalità della disposizione impugnata, con ogni conseguente statuizione.

Roma, addì 22 ottobre 2012

L'avvocato dello Stato: NUNZIATA

12C0490

N. **175**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2012
(Presidente del Consiglio dei Ministri)

Enti locali - Norme della Regione Puglia - Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali - Istituzione dell'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Previsto svolgimento da parte dell'Autorità di attività di verifica e di regolamentazione del mercato nel settore dei servizi pubblici, a fini di promozione e sviluppo della concorrenza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza», che investe anche l'attività di promozione della concorrenza medesima.

– Legge della Regione Puglia 20 agosto 2012, n. 24, artt. 4, 7, 12 e 20.
– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *e)*.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Puglia, in persona del presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale della Puglia n. 24 del 20 agosto 2012, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 123 del 24 agosto 2012, recante «Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali», negli articoli 4, 7, 12 e 20.

La legge regionale della Puglia n. 24 del 2012, nel disciplinare il rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali, ha previsto all'art. 7, quanto segue:

«Art. 7 *(Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica)*. — 1. È istituita l'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, avente sede a Bari.

2. L'Autorità è organo collegiale composto da un presidente e due membri commissari, nominati dal presidente della giunta regionale, previa designazione da parte del consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei partecipanti al voto.

3. I componenti dell'Autorità sono scelti fra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza in possesso di titolo di laurea che per la loro attività pregressa assicurino indipendenza nello svolgimento della funzione; durano in carica cinque anni e non possono essere confermati. A pena di decadenza essi non possono esercitare, direttamente o indirettamente, alcuna attività professionale o di consulenza in favore delle imprese operanti nella gestione dei servizi

pubblici locali nel territorio regionale, né ricoprire incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici. Per almeno due anni dalla cessazione dell'incarico i componenti delle autorità non possono intrattenere, direttamente o indirettamente, rapporti di collaborazione, di consulenza o di impiego con le imprese nella gestione dei servizi pubblici locali nel territorio regionale. Le indennità spettanti ai componenti sono determinate con decreto del presidente della giunta regionale pari al 50 per cento delle somme dovute al nucleo di valutazione e verifica degli investimenti della Regione Puglia.

4. L'Autorità, operando con piena autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione, nel rispetto delle funzioni delle autorità nazionali di settore, esercita le seguenti funzioni:

a) verifica la corretta attuazione della pianificazione d'ambito territoriale;

b) svolge l'analisi di mercato di cui all'art. 4;

c) determina le tariffe per l'erogazione dei servizi, in conformità alla disciplina statale, conformandole a principi di contenimento e agli eventuali criteri generali fissati dalle autorità nazionali di regolazione settoriale e ai criteri per la determinazione delle tariffe agevolate stabiliti dagli Organi di governo;

d) determina e controlla i livelli generali del servizio e gli standard di qualità;

e) predispone lo schema-tipo dei bandi di selezione pubblica e i contratti di servizio;

f) definisce specifici criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e fissa regole uniformi per la determinazione dei compensi dei componenti delle stesse nel rispetto di quanto previsto dal Codice degli appalti pubblici;

g) predispone meccanismi di soluzione alternativa delle controversie tra imprese e utenti nel rispetto di quanto previsto dal Codice degli appalti pubblici;

h) collabora con le autorità o organismi statali di settore.

5. La giunta regionale, approva con regolamento, ai sensi dell'art. 44, comma 2, dello statuto regionale, l'atto di funzionamento dell'Autorità.

6. In fase di prima applicazione, all'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità si provvede mediante quota parte dei fondi dell'ecotassa.

7. L'Autorità assicura la piena e leale collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con le autorità nazionali preposte alla regolazione e alla vigilanza nei singoli settori, con la regione, con gli enti locali e con gli Organi di governo.

8. Prima di assumere le sue decisioni, l'Autorità assicura la piena partecipazione degli enti locali e consulta le imprese regolate, le organizzazioni sindacali e le associazioni dei consumatori.

9. Le funzioni di cui al comma 4 sono di esclusiva competenza dell'Autorità».

In forza dell'art. 4 della legge regionale in epigrafe, l'Autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici di rilevanza economica verifica le condizioni di concorrenza e adotta provvedimenti sul regime di mercato. Gli artt. 12 e 20 disciplinano queste attività di verifica e regolamentazione con specifico riferimento al settore della gestione dei rifiuti e in quello dei trasporti.

In particolare l'art. 4 prevede:

«Art. 4 *(Verifica delle condizioni di concorrenza e adozione del provvedimento sul regime di mercato)*. — 1. L'Autorità verifica, settore per settore, in ciascun ATO, la sussistenza delle condizioni per un idoneo sviluppo della concorrenza nel mercato, incluse le eventuali modalità di regolamentazione della stessa, tale da non pregiudicare raggiungimento degli obblighi di servizio pubblico e universale, definiti ai sensi dell'art. 3 e gli obiettivi di contenimento dell'uso delle risorse pubbliche e delle tariffe. A tal fine, l'Autorità svolge una specifica analisi di mercato, anche in relazione alla vantaggiosità di procedere all'affidamento congiunto di più servizi. L'analisi di mercato deve specificamente accertare la dimensione ottimale di svolgimento unitario, del servizio che consenta di perseguire il migliore livello omogeneo nella qualità del servizio, il maggior grado di accesso universale e i benefici derivanti da economie di scala e di scopo.

L'analisi deve altresì accertare l'esistenza in ciascun ATO di società considerate in house secondo la disciplina dell'UE e deve specificamente valutare la loro idoneità a svolgere il servizio in modo da assicurare il principio di accesso universale e il diritto dei cittadini, nel rispetto degli obiettivi di contenimento dei costi e dei vincoli di finanza pubblica.

2. L'Organo di governo, entro trenta giorni dalla data di ricezione dell'analisi di mercato svolta dall'Autorità, definisce con apposito provvedimento il regime di mercato di ciascun servizio pubblico locale in ciascun ATO».

L'art. 12 dispone quanto segue:

«Art. 12 *(Verifica delle condizioni di concorrenza nel settore della gestione dei rifiuti e adozione della delibera sul regime di mercato)*. — 1. L'Autorità verifica per ciascun ATO, e all'interno di questi per ciascun ARO, la sussistenza delle condizioni per un idoneo sviluppo della concorrenza del mercato, tale da non pregiudicare il raggiungimento degli obblighi di servizio universale e nel rispetto degli standard tecnici definiti ai sensi dell'art. 11.

2. L'Autorità svolge le analisi di mercato prioritariamente all'interno degli ATO al fine di favorire il più possibile il recupero privilegiando il principio di prossimità, fermo restando la necessità di consentire economie di scala e differenziazione per le diverse frazioni merceologiche intercettate dalla raccolta differenziata idonea a massimizzare l'efficienza del servizio.

3. L'Organo di governo, entro trenta giorni dalla data di ricezione dell'analisi di mercato svolta dalla Autorità, adotta, ai sensi dell'art. 6, comma 3, lettera *c)*, i conseguenti provvedimenti deliberativi sul regime di mercato in ciascun ATO e ARO».

L'art. 20 è così formulato:

«Art. 20 *(Verifica delle condizioni di concorrenza nel settore dei trasporti e adozione della delibera sul regime di mercato)*. — 1. In ciascun ATO, l'Autorità verifica la sussistenza delle condizioni per un idoneo sviluppo della concorrenza nel mercato, nel rispetto dei principi di cui all'art. 4, tenendo conto della specificità dei diversi servizi di importo e del grado di sostituzione intermodale.

2. L'Organo di governo, entro trenta giorni dalla data di ricezione dell'analisi di mercato svolta dall'Autorità, adotta, ai sensi dell'art. 6, comma 3, lettera *c)*, i conseguenti provvedimenti deliberativi sul regime di mercato».

Le predette disposizioni regionali sono illegittime per i seguenti motivi.

Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)* della Costituzione.

Le disposizioni censurate sono riconducibili alla materia della «tutela della concorrenza», che l'art. 117, comma 2, lettera *e)*, della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

In effetti con dette disposizioni la Regione Puglia ha costituito un'autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica che, operando «con piena autonomia e

indipendenza di giudizio e di valutazione», svolge attività di verifica e di regolamentazione del mercato nel settore dei servizi pubblici, a fini di promozione e sviluppo della concorrenza.

In particolare, l'art. 7 della legge regionale, istituendo l'autorità regionale, prevede che essa, ai sensi degli artt. 4, 12 e 20, abbia il compito di verificare, per ciascun settore e ciascun ATO, «la sussistenza delle condizioni per un idoneo sviluppo della concorrenza nel mercato, incluse le eventuali modalità di regolamentazione della stessa, tale da non pregiudicare il raggiungimento degli obblighi di servizio pubblico».

Le predette norme regionali costituiscono una violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» che, secondo l'insegnamento di codesta Corte costituzionale, investe non solo la tutela della concorrenza in senso statico, ma anche l'attività di promozione della concorrenza medesima.

In particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 27 luglio 2004 ha puntualizzato che «la tutela della concorrenza "non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali" (sentenza n. 14 del 2004). In altri termini, la tutela della concorrenza riguarda nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude perciò anche interventi promozionali dello Stato».

Il legislatore statale ha quindi la competenza esclusiva di proteggere e, nel contempo, promuovere l'assetto concorrenziale del mercato, integrandosi così una «materia-funzione» che «non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata» ma «trasversale» (Corte Cost., n. 272/2004 cit.).

Al riguardo, sia consentito richiamare altresì la sentenza di codesta Corte costituzionale n. 325 del 17 novembre 2010 dove, proprio in materia di regolamentazione dei servizi pubblici locali, si è così statuito:

«In proposito, va ribadito che — come questa Corte ha più volte affermato — la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: *a)* non è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.), perché riguarda, appunto, i servizi di rilevanza economica e non attiene, comunque, alla determinazione di livelli essenziali (sentenza n. 272 del 2004); *b)* non può essere ascritta neppure all'ambito delle "funzioni fondamentali dei comuni, delle province e città metropolitane" (art. 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost.), perché "la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale" (sentenza n. 272 del 2004) e, quindi, "non riguarda [...] profili funzionali degli enti locali" (sentenza n. 307 del 2009, al punto 6.1.); *c)* va ricondotta, invece, all'àmbito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, "tutela della concorrenza», prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (*ex plurimis*, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004). Di conseguenza, con riguardo alla concreta disciplina censurata, la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008).

Tali conclusioni risultano avvalorate dalla "nozione comunitaria di concorrenza", che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., anche per il tramite del primo comma dello stesso art. 117 e dell'art. 11 Cost.; nozione richiamata anche dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato). Secondo tale nozione, la concorrenza presuppone "la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi" (sentenza n. 401 del 2007). Essa pertanto — come affermato in numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 270, n. 232 e n. 45 del 2010; n. 314 del 2009 e n. 148 del 2009; n. 63 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004) — può essere tutelata mediante tipi diversi di interventi regolatori, quali: 1) "misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati" (misure antitrust); 2) misure legislative di promozione, "che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese" (per lo più dirette a tutelare la concorrenza "nel" mercato); 3) misure legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare "la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici" (dirette a tutelare la concorrenza "per" il mercato)».

Dall'esame delle disposizioni regionali sopra menzionate emerge che l'autorità regionale per la regolamentazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, istituita dall'art. 7, ai sensi degli artt. 4, 12 e 20 ha il compito di verificare, per ciascun settore e ciascun ATO, la sussistenza delle condizioni per un idoneo sviluppo della concorrenza nel mercato, incluse le eventuali modalità di regolamentazione della stessa.

P. Q. M.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le norme regionali, ancorché sia previsto che l'Autorità operi «nel rispetto delle funzioni delle Autorità nazionali di settore» (art. 7, comma 4) e in «piena e leale collaborazione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con le autorità nazionali preposte alla regolazione e alla vigilanza nei singoli settori» (art. 7, comma 7), violano l'art. 117, comma 2, lettera e) *della Costituzione, nella misura in cui attribuiscono a un'autorità regionale compiti e funzioni in materia di promozione e tutela della concorrenza.*

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità degli artt. 4, 7, 12 e 20 della legge regionale della Puglia n. 24 del 20 agosto 2012.

Roma, 19 ottobre 2012

L'avvocato dello Stato: D'ASCIA

12C0491

N. **176**

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

Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Abruzzo per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale - Previsione che l'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) provvede al trattamento di dati e informazioni (da pubblicarsi annualmente sul Bollettino Ufficiale della Regione) riguardanti il numero e le specie di animali utilizzati in esperimenti negli stabilimenti utilizzatori nonché le finalità e le tipologie dell'esperimento - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dalla potestà legislativa regionale - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, secondo cui il trattamento di dati e informazioni sull'utilizzazione di animali a fini sperimentali è riservato al Ministero della salute.

– Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44, art. 3, comma 4, lett. *a)* e *b)*.
– Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 116, art. 15, comma 1.

Ricerca scientifica e tecnica - Norme della Regione Abruzzo per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale - Previsione che l'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) coordina e programma corsi di formazione per il personale operante negli stabilimenti di allevamento, di fornitura e utilizzatori, assieme all'Istituto Zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise «G. Caporale» di Teramo, che ne sostiene la spesa - Ricorso del Governo - Denunciata imputazione unilaterale ad un istituto interregionale di una spesa per attività da espletare solo nella Regione Abruzzo - Contrasto con la disposizione statale secondo cui, nel caso di istituti interregionali, le Regioni provvedono di concerto - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica - Omessa quantificazione della spesa e mancata indicazione dei relativi mezzi di copertura regionale.

– Legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44, art. 3, comma 5.
– Costituzione, artt. 81 e 117, comma terzo; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 270, artt. 2, comma 5, e 6; d.lgs. 28 giugno 2012, n. 106, art. 10, comma 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 per il ricevimento degli atti, Fax 06/96514000 e PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Abruzzo (C.F. 80003170661) in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, Piazza S. Giusto Palazzo Centi - L'Aquila - c.a.p. 67100, per la declaratoria della illegittimatà costituzionale dell'art. 3, comma 4, lettere *a)* e *b)*, comma 5 della legge della Regione Abruzzo n. 44 del 10 agosto 2012 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 46 del 29 agosto 2012, recante «"Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale» in quanto contengono alcune disposizioni che contrastano i principi statali in materia di tutela della salute e, pertanto, violano l'art. 117, terzo comma, e 81 della Costituzione, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 16 ottobre 2012.

FATTO

La legge della regione Abruzzo 10 agosto 2012, n. 44, recante «Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale» presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 3, comma 4, lettere *a)* e *b)*, e comma 5.

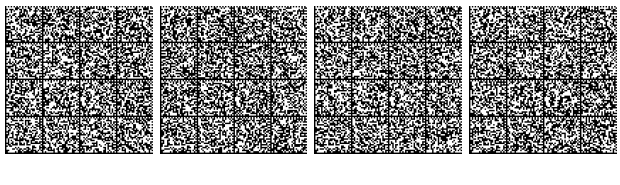
In particolare: 1) l'art. 3, dopo aver istituito, ai commi 1, 2 e 3, l'Osservatorio regionale sulla sperimentazione animale (ORSA) per il trattamento della documentazione relativa ai protocolli di sperimentazione animale in ambito regionale, disciplinandone la composizione, e prevedendo che tale Osservatorio attiva e gestisce un sistema informativo regionale per la registrazione della documentazione trattata, al successivo comma 4 dispone che «i dati e le informazioni elaborati dall'ORSA sono raccolti annualmente in un Rapporto annuale pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo contenente: *a)* l'elenco aggiornato degli stabilimenti di allevamento e degli stabilimenti fornitori autorizzati a livello regionale; *b)* il numero e le specie di animali utilizzati in esperimenti negli stabilimenti utilizzatori; *c)* le finalità e le tipologie dell'esperimento; *d)* il numero e le specie degli animali ceduti o detenuti dagli stabilimenti di allevamento».

Tale ultima disposizione, limitatamente alle lettere *b)* e *c)*, eccede dalle competenze regionali.

Essa, infatti, attribuendo all'organismo regionale ORSA il trattamento dei dati e delle informazioni relativi all'utilizzo degli animali ed in particolare i dati riguardanti il numero e le specie di animali utilizzati in esperimenti negli stabilimenti utilizzatori (lettera *b)* e le finalità e le tipologie dell'esperimento (lettera *c)*, senza peraltro specificare le modalità di raccolta, elaborazione e pubblicazione di detti dati e informazioni, si pone in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute di cui all'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 116/1992, ai sensi del quale il trattamento dei dati e delle informazioni relative all'utilizzo di animali è di esclusiva competenza del Ministero della salute.

Detta norma statale prevede, infatti, che: «Il Ministero della sanità raccoglie i dati statistici sull'utilizzazione di animali a fini sperimentali in base agli elementi contenuti nelle richieste di autorizzazione, nelle comunicazioni ricevute nonché nelle relazioni presentate e li pubblica almeno ogni tre anni nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana».

La norma statale specifica poi che i suddetti «dati statistici concernono: *a)* il numero e le specie di animali utilizzati in esperimenti; *b)* il numero degli animali di cui alla lettera *a)*, suddivisi in categorie selezionate; utilizzati negli esperimenti, di cui all'art. 3; *c)* il numero degli animali di cui alla lettera *a)* suddivisi in categorie selezionate, utilizzati negli esperimenti richiesti dalle legge vigenti».



La disposizione di cui all'art. 3, comma 4, pertanto, nella parte in cui, alle lettere *b)* e *c)*, attribuisce alla Regione il trattamento di dati e di informazioni relativi all'utilizzo degli animali, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto si pone in contrasto con la richiamata norma statale di cui all'art. 15, comma 1 del d.lgs. n. 116/1992, che si configura quale principio fondamentale in materia di tutela della salute.

2) L'art. 3, comma 5, della legge regionale in esame prevede che «al fine di assicurare la competenza professionale del personale che, a vario titolo e livello, opera negli stabilimenti di allevamento, di fornitura e utilizzatori, l'ORSA coordina e programma corsi di formazione attinenti alle attività di competenza ed alle specie utilizzate, assieme all'Istituto Zooprofilattico sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale" di Teramo che ne sostiene la spesa».

Tale norma regionale, nel disporre il coordinamento e la programmazione di corsi di formazione per gli operatori degli stabilimenti, prevede, nonostante la clausola di invarianza finanziaria di cui al successivo art. 4, una specifica spesa per dette attività di formazione, omettendo però di quantificarla e di indicare gli specifici mezzi di copertura regionale, ed imputandola a carico dell'Istituto Zooprofilattico sperimentale di Teramo.

Così disponendo la norma regionale in questione, nella parte in cui prevede che la spesa per la formazione gravi sull'Istituto Zooprofilattico sperimentale, si pone in contrasto con l'art. 6 del d.lgs. n. 270/1993, secondo il quale gli Istituti Zooprofilattici sperimentali sono destinatari, oltre che di risorse regionali, di risorse statali finalizzate a scopi specifici «in relazione alle esigenze del territorio di competenza e alle attività da svolgere».

Essa pertanto determina il rischio che tali risorse statali siano distratte dalle finalità cui sono indirizzate.

Inoltre, poiché l'Istituto Zooprofilattico sperimentale «G. Caporale» di Teramo opera nell'ambito di due territori regionali (quelli della regione Abruzzo e della regione Molise), la norma in esame, imputando unilateralmente all'Istituto spese per attività destinate ad essere espletate solo nel territorio della regione Abruzzo, si pone in contrasto con l'art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 270/1993, ribadito dall'art. 10, comma 2 del d.lgs. n. 106/2012, che prevede il concerto tra le regioni interessate per la disciplina delle modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché per la razionalizzazione ed ottimizzazione delle loro spese, disponendo che «nel caso di istituti interregionali, le regioni provvedono di concerto».

Ne consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica, di cui alle citate disposizioni statali (art. 6 del d.lgs. n. 270/1993; art. 2, comma 5 del d.lgs. n. 270/1993 e art. 10, comma 2 del d.lgs. n. 106/2012).

Infine la norma regionale in esame, omettendo di quantificare la spesa e di indicare i relativi mezzi di copertura regionale, si none altresì in contrasto con l'art. 81 della Costituzione.

Per i suddetti motivi, si ritiene di proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P. Q. M.

Dichia costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati,

l'art. 3, comma 4, lettere a) *e* b)*,*

l'art. 3, comma 5 della legge della Regione Abruzzo n. 44 del 10 agosto 2012 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 46 del 29 agosto 2012, recante «Norme per la diffusione di metodologie alternative alla sperimentazione animale» in quanto contengono alcune disposizioni che contrastano i principi statali in materia di tutela della salute e, pertanto, violano l'art. 117, terzo comma e 81 della Costituzione, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 16 ottobre 2012.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera dei Consiglio dei ministri 1° settembre 2011;
2. copia della legge regionale impugnata;
3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento degli Affari Regionali.

Roma, addì 7 settembre 2011

L'Avvocato dello Stato: RAGO

12C0492

N. **177**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 novembre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di tutela del paesaggio - Interventi per i quali non è richiesta l'autorizzazione paesaggistica - Previsione da parte della Giunta regionale dei limiti qualitativi e quantitativi di ammissibilità dei progetti relativi agli interventi - Ricorso del Governo - Denunciato ampliamento delle tipologie degli interventi per i quali non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica - Contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio che subordina tali interventi ad autorizzazione paesaggistica o ad autorizzazione paesaggistica semplificata - Violazione dei principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 31 luglio 2012 (*recte*: 1° agosto 2012), n. 27, artt. 3, comma 1, e 10.

– Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. *m)* e *s)*; statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 146; d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139.

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di tutela del paesaggio - Commissione regionale per il paesaggio - Previsione che la Commissione esprime pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla «conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie» - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio che impone al trasgressore la rimessione in pristino a proprie spese - Disparità di trattamento in relazione a violazioni omogenee della normativa di tutela dei beni culturali - Contrasto con le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 31 luglio 2012 (*recte*: 1° agosto 2012), n. 27, art. 9.

– Costituzione, artt. 9 e 117, comma secondo, lett. *m)* e *s)*; statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, art. 2; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 167; d.P.R. 9 luglio 2010, n. 139.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri in persona del suo Presidente p.t., rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Valle d'Aosta n. 27 del 31 luglio 2012 (pubblicata sul BUR n. 37 del 4 settembre 2012), recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (deleghe ai comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio) e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio».

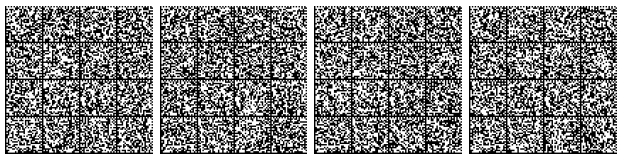
Nella seduta del 16 ottobre 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato la determinazione di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la legge della Regione Valle d'Aosta n. 27 del 31 luglio 2012, recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (deleghe ai comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio) e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio», secondo quanto si argomenta e si deduce come segue.

DIRITTO

La legge della Regione Valle d'Aosta n. 27 del 2012 presenta profili d'illegittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3, 9 e 10.

Le disposizioni censurate, nel modificare alcune norme della legge regionale 27 maggio 1994, n. 18, introducono disposizioni in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con le norme interposte, di fonte ordinaria, direttamente attuative degli artt. 9 e 117 cit. Cost., contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004, artt. 146 e 167, decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010), con l'art. 117, comma secondo, lettera *m)*, della Costituzione, nonché con le norme dello statuto speciale della Valle d'Aosta, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (art. 2).

Occorre premettere che, sebbene la potestà di emanare norme legislative nella materia della tutela del paesaggio sia stata riconosciuta alla Regione Valle d'Aosta dall'art. 2, comma 1, lettera *q)* dello statuto, lo stesso art. 2 dispone anche che la stessa deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».



Al riguardo, la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura di norme di grande riforma economica e sociale, opponibili anche alla potestà normativa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, di diverse norme di tutela del paesaggio, contenute nel decreto legislativo n. 42 del 2004.

Con riferimento alla Valle d'Aosta, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 164 del 2009, ha verificato la compatibilità di talune norme regionali con la potestà legislativa primaria ad essa attribuita dallo statuto di autonomia, quale potestà — al pari di quella della provincia di Trento — da esercitare «in armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico-sociale», e ha affermato, in detta prospettiva, che l'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che individua le aree tutelate per legge, costituisce norma di grande riforma economica-sociale, finalizzata a garantire standard uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale. Giova richiamare anche la recente sentenza n. 207 del 2012, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato che spetta allo Stato disciplinare, anche nei confronti della provincia autonoma di Trento, il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, trattandosi di una normativa volta a «predisporre modelli procedurali semplificati, in grado di accelerare i tempi che siano, nel contempo, uniformi su tutto il territorio nazionale».

La Corte ha quindi affermato che: «Chiare ed inequivocabili sono, quindi, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale, tanto da giustificare — grazie al citato parametro (art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.) — che si impongano anche all'autonomia legislativa delle regioni. Nella disposizione censurata si ravvisa l'esigenza (comune, per gli argomenti sopra esposti, ai provvedimenti di semplificazione amministrativa, a prescindere dalla materia sulla quale vengano ad incidere) «di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle regioni a statuto speciale e delle province autonome» (sentenza n. 164 del 2012)».

Passando al merito delle disposizioni censurate, gli artt. 3, 9 e 10 presentano i seguenti profili di incostituzionalità:

1) gli artt. 3 e 10, che recano disposizioni in materia di autorizzazione paesaggistica, si pongono in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con le norme interposte, di fonte ordinaria, direttamente attuative degli artt. 9 e 117 Cost., contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004, art. 146, decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010), con l'art. 117, comma secondo, lettera *m)*, nonché con l'art. 2 dello statuto speciale della Valle d'Aosta, approvato con legge costituzionale n. 4/1948, nella parte in cui prevede che la potestà legislativa regionale deve esplicarsi «nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

In particolare, l'art. 3, comma 1, nel sostituire l'art. 4 della legge regionale n. 18 del 1994, amplia le tipologie degli interventi per i quali non è necessaria l'autorizzazione paesaggistica, aggiungendo alle ipotesi già previste dalla normativa statale ulteriori tipologie di interventi (individuate alle lettere *g)*, *h)*, *k)*, *q)*, *r)*), che in alcuni casi sono suscettibili di avere un impatto visibile dei luoghi protetti dal vincolo paesaggistico. Si tratta in particolare:

di interventi di qualunque natura su edifici o aree ricompresi in ogni zona omogenea del PRG vigente per le quali siano stati redatti strumenti urbanistici attuativi, laddove tali strumenti siano vigenti e siano stati preventivamente concertati con le strutture regionali competenti in materia di tutela del paesaggio e di beni culturali, e qualora siano corredati da puntuale disciplina degli interventi ammissibili per ogni singolo immobile (lettera *g)*;

di interventi diretti al ripristino dell'efficienza di opere e di strutture esistenti danneggiate in tutto o in parte a causa di eventi eccezionali (lettera *h)*;

della collocazione di nuovi apparati tecnologici sulle esistenti postazioni e strutture di supporto per gli impianti radioelettrici e di radiotelecomunicazioni (lettera *k)*;

della realizzazione di nuove aperture su edifici realizzati posteriormente al 1945 (lettera *q)*;

della sostituzione o rifacimento parziale o totale di balconi su edifici realizzati posteriormente al 1945, qualora si rispettino le tipologie prevalenti nel contesto edificato circostante (lettera *r)*. L'art. 10, che introduce l'art. 11-*ter* alla legge regionale n. 16 del 1994, stabilisce che con delibera della giunta regionale sono fissati i «limiti qualitativi e quantitativi, ai fini della tutela del paesaggio, di ammissibilità dei progetti relativi agli interventi di cui all'art. 3». L'art. 3, richiamato da tale disposizione, individua un elenco di interventi per i quali i comuni sono delegati al rilascio delle autorizzazioni e dei pareri previsti dalla legge.

Entrambe le disposizioni regionali hanno l'effetto di declassare ad attività paesaggisticamente irrilevante una pluralità di interventi che la normativa statale (art. 146 del Codice) subordina ad autorizzazione paesaggistica o ad autorizzazione paesaggistica semplificata (disciplinata, per gli interventi di lieve entità, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010). L'art. 3, perché esenta dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica degli interventi per i quali il codice dei beni culturali espressamente la prevede, l'art. 10 perché, delegando alla giunta regionale la possibilità di stabilire i «limiti qualitativi e quantitativi» per l'applicabilità della autorizzazione paesaggistica, è suscettibile di comportare una restrizione dell'ambito di tutela prevista dal legislatore statale.

Entrambe le disposizioni, quindi, sono lesive degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale, che sono riconducibili alle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che ai sensi dell'art. 2 dello statuto di autonomia la regione è tenuta a rispettare nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria. Pertanto, le norme devono essere dichiarate incostituzionali;

2) l'art. 9, che introduce l'art. 11-*bis* alla legge regionale n. 16 del 1994, al comma 2, prevede che la commissione regionale per il paesaggio possa esprimere pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla «conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie». Tale disposizione si pone in contrasto con l'art. 167 del codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo cui, in caso di violazioni degli obblighi e degli ordini imposti dalla normativa statale in materia di paesaggio, «il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese». La sanzione pecuniaria è prevista limitatamente ai casi in cui risulti possibile rilasciare l'autorizzazione in sanatoria (qualora, in concreto, non vi sia stato aumento di volumetria o superficie utile, e quindi possa presumersi un limitatissimo impatto paesaggistico, e l'attendibilità di una valutazione di compatibilità effettuata a posteriori), e comunque sempre previo accertamento positivo della compatibilità paesaggistica degli interventi. La disposizione censurata, quindi, si pone in contrasto con il principio fondamentale secondo cui ciò che non risulta paesaggisticamente compatibile deve essere rimosso o comunque ricondotto al pristino stato. Inoltre, è suscettibile di creare disparità di trattamento in relazione a violazioni omogenee della normativa di tutela dei beni culturali, finalizzata a garantire standard uniformi di tutela sul tutto il territorio nazionale. Anche questa disposizione, dunque, è da considerarsi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., con le norme interposte, di fonte ordinaria, direttamente attuative degli artt. 9 e 117 Cost., contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004, art. 167), con l'art. 117, comma secondo, lettera *m)*, nonché lesiva degli standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale. Questi ultimi riconducibili alle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che ai sensi dell'art. 2 dello statuto di autonomia la regione è tenuta a rispettare nell'esercizio della sua potestà legislativa primaria.

CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità della legge della Regione Valle d'Aosta n. 27 del 31 luglio 2012, recante «Modificazioni alla legge regionale 27 maggio 1994, n. 18 (deleghe ai comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio) e ad altre disposizioni in materia di tutela del paesaggio» per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s)*, Cost., con le norme interposte, di fonte ordinaria, direttamente attuative degli artt. 9 e 117 cit. Cost., contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004, artt. 146 e 167, decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010), con l'art. 117, comma secondo, lettera* m)*, della Costituzione, nonché con le norme dello statuto speciale della Valle d'Aosta, approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (art. 2).*

Si depositeranno con il ricorso:

legge Regione Valle d'Aosta n. 27 del 31 luglio 2012;

copia stralcio della delibera 16 ottobre 2012 del Consiglio dei Ministri;

relazione allegata alla delibera.

Roma, 26 ottobre 2012

L'avvocato dello Stato: SCARAMUCCI

12C0493

N. **293**

Ordinanza del 18 giugno 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ministero dell'università e della ricerca ed altri contro Gasperoni Lorenzo ed altri

Università e istituzioni di alta cultura - Ammissione ai corsi di laurea a programmazione nazionale che si svolgano sulla base di una prova predisposta dal Ministro dell'università e della ricerca, uguale per tutte le università e da tenersi lo stesso giorno in tutta Italia - Previsione di graduatorie plurime, per singoli Atenei, anziché di una graduatoria unica nazionale - Irragionevolezza - Violazione del diritto allo studio e del diritto dei più meritevoli a raggiungere i più alti gradi degli studi - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

– Legge 2 agosto 1999, n. 264, art. 4, comma 1.
– Costituzione, artt. 3, 34, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 2 del Protocollo addizionale della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, art. 14.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza con sentenza parziale:

1) sull'appello principale numero di registro generale 5472 del 2008, proposto dal Ministero dell'università e della ricerca e dall'Università degli Studi di Bologna "Alma Mater Studiorum", rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Contro Lorenzo Gasperoni e Maria Carla Mazzotti, rappresentati e difesi dagli avv. Andrea Fornasari, Michele Bonetti, Cristina Rimondi, con domicilio eletto presso Michele Bonetti in Roma, viale Angelico 97;

2) sull'appello principale proposto da Giovanna Accolti, Niccolò Principi, Irene Sgambaro, Margherita Tiezzi, Valentina Valpiani e Claudia Zanetti, rappresentati e difesi dagli avv. Andrea Fornasari, Michele Bonetti, Cristina Rimondi, con domicilio eletto presso Michele Bonetti in Roma, viale Angelico 97;

Contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e l'Università degli studi di Bologna "Alma Mater Studiorum", in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica e nei confronti di Davide Campagna entrambi per la riforma della sentenza del T.A.R. EMILIA-ROMAGNA — BOLOGNA, SEZIONE I n. 1773/2008, resa tra le parti, concernente diniego di ammissione al corso di laurea specialistica a ciclo unico medicina e chirurgia.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2012 il Cons. Rosanna De Nictolis e udito per le amministrazioni appellanti l'avvocato dello Stato Fedeli.

1. Con ricorso di primo grado al Tar Emilia Romagna, sede di Bologna, notificato l'11 ottobre 2007 i signori Accolti, Gasperoni, Mazzotti, Principi, Sgambaro, Mezzi, Valpiani e Zanetti (insieme ad altri 3 soggetti che non sono parti del presente giudizio di appello) hanno impugnato la graduatoria delle prove selettive per l'ammissione alla facoltà di medicina e chirurgia dell'Università di Bologna per l'anno accademico 2007/2008, in cui non si sono collocati in posizione utile.

1.1. Hanno sostenuto l'illegittimità dell'annullamento ministeriale di due degli ottanta quesiti (il n. 71 e il n. 79), l'irregolare svolgimento delle prove, l'illegittimità della previsione di graduatorie diversificate per singole facoltà.

1.2. Con successivi motivi aggiunti al ricorso di primo grado, notificati il 9 novembre 2007, hanno proposto ulteriori censure contro la graduatoria e l'annullamento ministeriale dei quesiti 71 e 79; hanno contestato anche i quesiti 9, 13 e 14; hanno impugnato altresì il d.m. 17 maggio 2007 e il d.m. 19 giugno 2007.

1.3. Con un secondo atto di motivi aggiunti, notificato il 21 gennaio 2008, è stato impugnato il d.m. 21 novembre 2007 con cui il Ministero dell'università e della ricerca ha confermato gli atti e le operazioni del procedimento di correzione degli elaborati sulla base di 78 anziché di 80 quesiti.

1.4. Nel corso del giudizio di primo grado era stata accolta la domanda cautelare limitatamente ai candidati Gasperoni e Mazzotti, ma il Consiglio di Stato riformava il provvedimento cautelare di primo grado, con ordinanza della VI sezione n. 1092/2008.

2. Il Tar adito, con la sentenza in epigrafe (Tar Emilia — Romagna, Bologna, sez. I, 8 maggio 2008 n. 1773):

— ha dichiarato-inammissibile il ricorso di primo grado per genericità e per conflitto di interesse, essendo stato proposto da 11 candidati senza indicare le rispettive posizioni e il rispettivo interesse all'annullamento della sola graduatoria o dell'intera procedura;

— ha esaminato il primo motivo del primo atto di motivi aggiunti, in relazione al quale ha rilevato che: l'ultimo soggetto collocato in posizione utile in graduatoria (al 335° posto) ha conseguito 47 punti; dei candidati ricorrenti, gli unici che, con la prova di resistenza, ove fosse fondato il ricorso, potrebbero raggiungere o superare tale punteggio, sono Santucci, Gasperoni e Mazzotti; sicché tutti gli altri non hanno interesse al ricorso; quanto, poi, alla Santucci, non avendo risposto al quesito 71 e avendo dato risposta esatta ai quesiti 13 e 14, non ha del pari a dolersi dell'annullamento del primo e degli asseriti vizi dei secondi; i candidati Gasperoni e Mazzotti, avendo dato risposta esatta al quesito 71, hanno interesse a dolersi del suo annullamento; l'annullamento del quesito 71 (motivato in base al rilievo che erano due le possibili risposte esatte) secondo il Tar sarebbe illegittimo perché ha leso l'affidamento di coloro che vi avevano dato risposta esatta;

— ha respinto il secondo motivo del primo atto di motivi aggiunti, con cui si censurava il sistema di graduatorie separate in luogo di una unica nazionale;

— ha ritenuto fondato il secondo atto di motivi aggiunti, nei limiti in cui ha accolto il primo atto di motivi aggiunti, ossia limitatamente alla posizione dei candidati Gasperoni e Mazzotti.

3. La sentenza è stata gravata - anzitutto con appello principale del Ministero dell'università e della ricerca e dell'Università di Bologna, notificato ai soli candidati Gasperoni e Mazzotti.

3.1. È stato poi proposto un secondo appello (qualificato: ricorso in appello contenente motivi aggiunti) proposto dai signori Giovanna Accolti, Niccolò Principi, Irene Sgambaro, Margherita Tiezzi, Valentina Valpiani e Claudia Zanetti.

3.2. Tale secondo appello, confluito nel medesimo fascicolo del primo appello principale, va qualificato come appello principale e non come appello incidentale, atteso che l'appello incidentale presuppone la ricevuta notifica dell'appello principale, che nella specie non vi è stata.

4. La domanda cautelare di sospensione della sentenza, proposta con il primo appello principale, è stata accolta, e per l'effetto nessuno dei candidati ricorrenti in primo grado è stato ammesso al corso di laurea.

5. I due appelli principali devono essere riuniti, essendo stati proposti avverso la medesima sentenza.

6. Nell'ordine logico delle questioni va esaminato per primo l'appello principale delle Amministrazioni (Ministero e Università).

6.1. Si contesta il capo di sentenza che ha ritenuto illegittimo l'annullamento in autotutela del quesito 71.

Si osserva che tale quesito era errato perché consentiva due risposte esatte, e pertanto era in contrasto con l'art. 3, comma 2, d.m. 17 maggio 2007, a tenore del quale i quesiti a risposta multipla devono consentire una sola risposta esatta tra le cinque proposte.

Non sarebbe stata lesa la par condicio, perché l'annullamento in autotutela ha avuto effetti per tutti i concorrenti.

L'annullamento in autotutela mirerebbe anche a neutralizzare il rischio che, essendovi più di una risposta esatta, la risposta esatta in concreto sia stata frutto del caso e non di una scelta consapevole.

La sentenza viene contestata anche laddove afferma che le singole commissioni avrebbero potuto risolvere l'anomalia del quesito applicando le regole di ermeneutica contrattuale.

7. L'appello delle Amministrazioni è fondato.

7.1. Dispone l'art. 3, commi 1 e 2, d.m. 17 maggio 2007: "Prova di ammissione ai corsi di laurea specialistica/magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria.

1. Per l'accesso ai corsi di laurea specialistica/magistrale in medicina e chirurgia, in odontoiatria e protesi dentaria e in medicina veterinaria, le relative prove di ammissione, di contenuto identico sul territorio nazionale, sono predisposte dal Ministero dell'università e della ricerca avvalendosi di una apposita commissione di esperti, costituita con decreto ministeriale che opera in conformità dei commi seguenti.

2. La prova di ammissione per l'accesso a ciascun corso di laurea specialistica/magistrale, di cui al comma precedente, consiste nella soluzione di ottanta quesiti a risposta multipla, di cui una sola esatta ha le cinque indicate su argomenti di:

- logica e cultura generale;
- biologia;
- chimica;
- fisica e matematica".

Costituisce pertanto prescrizione imperativa quella secondo cui ogni quesito deve prevedere una sola risposta esatta tra le cinque proposte. Ne consegue che sono illegittimi non solo i quesiti che non prevedono nessuna risposta esatta, ma anche quelli che prevedono più di una risposta esatta.

L'annullamento di tali quesiti in via di autotutela, deve essere vagliato alla luce dei consueti canoni dell'interesse pubblico concreto e attuale all'annullamento di atto illegittimo, al ragionevole lasso temporale, alla valutazione comparativa dei contrapposti interessi (art. 21-*nonies*, l. n. 241 del 1990).

Tali canoni sono stati pienamente rispettati, in quanto:

— vi è l'illegittimità dell'atto;

— vi è l'interesse pubblico concreto e attuale a rimuovere l'illegittimità, e il rispetto di un termine ragionevole per l'esercizio dell'autotutela, atteso che al momento dell'annullamento in autotutela la procedura era in corso;

— vi è stata una corretta valutazione comparativa degli interessi pubblico e privati, perché un quesito con una pluralità di risposte esatte altera la correttezza della prova concorsuale (atteso che aumenta il rischio di una risposta casuale che si riveli esatta), e per l'effetto la par condicio tra i concorrenti.

Né può ritenersi che debba essere tutelato il ragionevole affidamento di chi ha dato al quesito 71 una delle due risposte esatte, perché non può esserci ragionevole affidamento a fronte di un quesito che prevede più di una risposta esatta.

Va poi considerato che a fronte di uno o più quesiti inesatti, l'amministrazione, nell'esercizio discrezionale del potere d autotutela, ha in teoria due alternative: annullare solo i quesiti inesatti, annullare l'intera prova concorsuale.

Siffatta scelta costituisce merito amministrativo e implica valutazioni di opportunità riservate all'amministrazione, sindacabili in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta irragionevolezza o travisamento.

A fronte di un numero limitatissimo di quesiti erronei (nel caso di specie due su ottanta) appare del tutto ragionevole la scelta di non inficiare l'intera procedura, ma solo i quesiti inesatti, scelta coerente con il principio di conservazione degli atti (utile per inutile non vitiatur), con il principio di tutela dell'affidamento della massa di candidati che hanno partecipato alla procedura e che la hanno superata, con il principio di buon andamento dell'amministrazione.

Va per l'effetto accolto l'appello delle Amministrazioni.

8. Occorre a questo punto passare all'esame del secondo appello principale, autoqualificato "ricorso in appello contenente motivi aggiunti".

8.1. Alla pubblica udienza del 5 giugno 2012 il Collegio ha rilevato d'ufficio, dandone atto a verbale ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., l'inammissibilità di taluni motivi di appello perché nuovi o perché generici.

Ritiene il Collegio, in dettaglio, che vada dichiarata:

a) l'inammissibilità di motivi proposti per la prima volta in appello (pagg. 14-16 e pagg. 23-30 dell'atto di appello);

b) l'inammissibilità della mera riproposizione di motivi primo grado senza critica alla sentenza (da pag. 7 a pag. 13, da pag. 16 a pag. 23, da pag. 31 a pag. 33 dell'atto di appello);

c) l'inammissibilità della proposizione di un motivo aggiunto in appello (da pag. 36 a pag. 41 dell'atto di appello).

Il Collegio ha in conclusione rilevato che l'appello è ammissibile solo a pag. 14 (dove si lamenta il vizio di omessa pronuncia) e da pag. 33 a pag. 36 (dove si ripropone il secondo motivo del primo atto di motivi aggiunti in primo grado).

9. Da pag. 7 a pag. 13 di tale atto di appello viene riproposto in toto l'originario ricorso di primo grado.

A pag. 14 viene riproposto il primo motivo del ricorso di primo grado.

Inoltre da pag. 31 a pag. 33 viene riproposto tal quale il secondo motivo dell'originario ricorso di primo grado.

A pag. 33 viene riproposto il terzo motivo del ricorso di primo grado.

9.1. Tuttavia, l'intero ricorso di primo grado è stato dichiarato inammissibile dal Tar, e non vi è alcuna critica contro tale capo di sentenza.

Sicché l'atto di appello è inammissibile da pag. 7 a pag. 13, nonché a pag. 14, a pag. 31 e a pag. 33 dove contiene, rispettivamente, riproposizione del primo, secondo e terzo motivo del ricorso introduttivo di primo grado.

9.2. Solo per completezza il Collegio osserva che correttamente il Tar ha dichiarato inammissibile l'originario ricorso di primo grado, perché proposto collettivamente senza indicazione della posizione specifica di ciascuno.

Questo Consesso ha infatti già statuito, proprio con riguardo a ricorsi in materia di procedure per l'ammissione a corsi di laurea in caso di così detto numero chiuso, che la presentazione di un gravame da parte di un gran numero di ricorrenti, che non specifichino, come nella fattispecie, le singole e concrete posizioni legittimanti e i presupposti

dell'azione, e quindi né l'esito delle prove, né il punteggio singolarmente riportato, né, addirittura, l'ateneo presso il quale hanno sostenuto la prova e la specifica graduatoria impugnata, priva il giudice della possibilità di controllare la concreta e individuale pretesa vantata dai singoli e, quindi, l'effettiva sussistenza delle condizioni di ammissibilità del ricorso, anche alla luce del principio del contraddittorio e con particolare riguardo all'effettiva esistenza di un interesse ristorabile per effetto dell'accoglimento delle pretese fatte valere in giudizio (per tutte, Cons. St., sez. VI, 4 febbraio 2008, n. 301; Id., 6 aprile 2009 n. 2127).

10. A pag. 14 dell'atto di appello, poi, si lamenta che il Tar avrebbe omesso di motivare in ordine all'implicito rigetto dei motivi di ricorso rivolti contro i plurimi quesiti errati, irragionevoli o contenenti plurime risposte esatte.

10.1. Le censura è in fondata.

Infatti il Tar, con riguardo alla posizione degli odierni appellanti, ha reso una pronuncia di difetto di interesse, sulla base di una prova di resistenza, atteso che in base alla stessa tabella prodotta in primo grado dai ricorrenti, risulta che gli stessi, anche con l'aggiunta di ulteriori punti, non raggiungerebbero i 47 punti necessari per l'ammissione in graduatoria (47 è il punteggio dell'ultimo classificato in posizione utile nella graduatoria dell'Università di Bologna).

11. A pag. 14 dell'appello si assume che in base ai criteri prestabiliti, degli 80 quesiti 13 avrebbero dovuto attenete alla materia fisica e matematica. Con l'annullamento di due quesiti, solo 11 attengono alla materia fisica e matematica, con violazione dei detti criteri.

Si lamenta poi la violazione del diritto allo studio ex art. 34 Cost.

11.1. Entrambi tali due censure sono inammissibili perché proposte per la prima volta in appello.

12. Da pag. 16 a pag. 30 dell'atto di appello viene riproposto il primo motivo aggiunto del primo ricorso di primo grado, e vengono addotti a suo sostegno argomenti ulteriori tratti da giurisprudenza del Tar Lazio.

12.1. La pura e semplice riproposizione del primo motivo aggiunto al ricorso di primo grado, senza alcuna critica alla sentenza, è inammissibile, dovendo i motivi dí appello essere specifici (Cons. St., ad. plen., n. 10/2011).

Peraltro nel caso di specie il Tar ha dichiarato, nei confronti degli odierni appellanti, inammissibile il primo motivo del primo atto di motivi aggiunti, per mancato superamento della prova dì resistenza, e tale capo di inammissibilità non viene in alcun modo contestato con l'atto di appello.

13. Inoltre da pag. 23 a pag. 30 nella misura in cui vengono riportati gli argomenti della sentenza del Tar Lazio — Roma sez. III-*bis*, n. 5986/2008, che non riguarda il presente contenzioso, si introducono motivi del tutto nuovi non proposti in prime cure.

Non senza considerare (ad abundantiam) che la invocata sentenza del Tar Lazio — Roma sez. III-*bis*, n. 5986/2008 è stata annullata senza rinvio dalla sentenza del Cons. St., sez. VI, 6 aprile 2009 n. 2127 (che ha dichiarato inammissibile il ricorso di primo grado proposto al Tar Lazio), e pertanto, non esistendo più nel mondo del diritto, non costituisce precedente utile.

14. Da pag. 33 a pag. 36 viene contestato il capo di sentenza che ha respinto il secondo motivo del primo atto di motivi aggiunti.

14.1. Il Tar ha ritenuto legittimo che in luogo di una graduatoria unica nazionale siano state predisposte graduatorie singole per ciascuna sede universitaria, ancorché sulla base di una prova nazionale unica, perché in tal modo si privilegerebbe la scelta di ciascuno studente per singoli Atenei.

14.2. Parte appellante critica tale capo di sentenza osservando che il sistema delle graduatorie plurime in luogo di quella unica comporta che in alcuni Atenei vengono esclusi candidati che hanno riportato un punteggio maggiore rispetto a quello di candidati ammessi in altri Atenei.

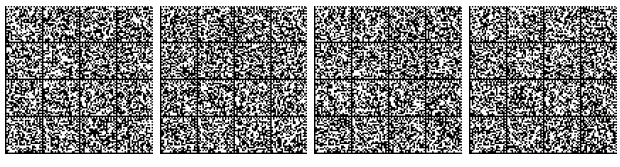
Esemplificando, mentre a Bologna sono stati necessari 47 punti per il collocamento utile in graduatoria, a Sassari ne sarebbero stati sufficienti 37, a Napoli 40,75; vengono menzionati altri 4 Atenei (Brescia, Firenze, Roma Tor Vergata, Siena) in cui sono stati collocati in posizione utile candidati con meno di 47 punti.

Assume l'appellante che se anche il sistema della graduatoria unica può creare problemi organizzativi, sarebbe un criterio più ragionevole cd equo, e lo stesso legislatore ha scelto tale sistema per i concorsi pubblici quale quello in magistratura, e in passato per le prove di ammissione per l'accesso alla facoltà di odontoiatria.

Il modesto beneficio di scegliere la sede non sarebbe comparabile con quello ben maggiore di rientrare in graduatoria, ancorché in una sede meno gradita.

Sarebbero perciò violati gli artt. 3 e 34 Cost.

15. In relazione a tale mezzo è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale nei termini che si vanno ad esporre.



15.1. La legge 2 agosto 1999, n. 264 detta disposizioni per l'accesso ai corsi universitari, indicando per quali la programmazione è stabilita a livello statale (art. 1) e per quali a livello universitario (art. 2).

Si prevede inoltre che le prove di ammissione si svolgono, in entrambi i casi, presso i singoli Atenei; peraltro per alcuni corsi a programmazione statale [quelli di cui all'art. 1, lett. *a)* e 13)] tra cui quello di medicina e chirurgia, rilevante nel caso di specie, spetta al Ministero stabilire i contenuti delle prove di ammissione, dunque con una prova unica nazionale che si svolge contemporaneamente presso i singoli Atenei.

In sintesi, ferma la unicità delle prova, essa si svolge presso i singoli Atenei, e il collocamento in posizione utile avviene in singole graduatorie anziché in una graduatoria unica. Con la conseguenza che il collocamento in posizione utile dipende sia dal numero di posti disponibili presso ciascun Ateneo, sia dal numero di concorrenti presso ciascun Ateneo, e dunque può accadere che, se presso un Ateneo è maggiore il numero dei posti, o minore il numero dei concorrenti, è sufficiente, per il collocamento in graduatoria, un punteggio inferiore rispetto a quello necessario in altro Ateneo.

15.2. Parte appellante sostiene che tale sistema sarebbe irrazionale, per disparità di trattamento, perché gli appellanti avrebbero conseguito un punteggio maggiore di quello sufficiente, in Atenei diversi da Bologna, per essere collocati in posizione utile.

Sicché, il sistema normativo avrebbe dovuto prevedere una graduatoria unica nazionale.

15.3. La censura proposta appare diretta, piuttosto che contro provvedimenti amministrativi, contro la stessa legge, art. 4 citato, di cui i provvedimenti impugnati sono mera attuazione.

La censura si traduce dunque in una critica alla legge, e può in astratto trovare ingresso solo se si ravvisino vizi di incostituzionalità della disposizione.

La scelta tra graduatoria unica e graduatorie di Ateneo per l'ammissione ai corsi di laurea a numero chiuso è una scelta discrezionale riservata all'Amministrazione e, prima ancora, al legislatore, e non è sindacabile se non si ravvisano vizi di palese illogicità, irrazionalità, travisamento, disparità di trattamento, difetto di proporzionalità.

15.4. Tali vizi ad avviso del Collegio sussistono.

15.5. La prospettata questione di legittimità costituzionale è rilevante ai fini del giudizio in corso, perché se accolta comporterebbe raccoglimento dell'appello quanto meno per la concessione del risarcimento del danno per equivalente (atteso che il decorso del tempo ha fatto verosimilmente venir meno l'interesse all'annullamento degli atti impugnati, anche se questo non è stato specificamente dedotto (v. art. 34, comma 3, cod. proc. amm.).

In definitiva, raccoglimento della censura di costituzionalità è essenziale per affermare l'illegittimità derivata dei provvedimenti amministrativi applicativi della legge e conseguentemente per accordare il risarcimento del danno per equivalente chiesto dalle parti.

15.6. La prospettata questione è non manifestamente infondata, atteso che il sistema delle graduatorie di Ateneo in luogo di una graduatoria unica nazionale appare lesiva anzitutto degli artt. 3, 34 e 97 Cost.

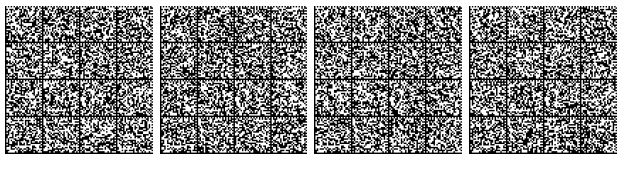
Infatti, a fronte di una prova unica nazionale, con 80 quesiti, l'ammissione al corso di laurea non dipende in definitiva dal merito del candidato, ma da fattori casuali e affatto aleatori legati al numero di posti disponibili presso ciascun Ateneo e dal numero di concorrenti presso ciascun Ateneo, ossia fattori non ponderabili ex ante.

Infatti, ove in ipotesi il concorrente scegliesse un dato Ateneo perché ci sono più posti disponibili e dunque maggiori speranze di vittoria, la stessa scelta potrebbero farla un numero indeterminato di candidati, e per converso in una sede con pochi posti potrebbero esservi pochissime domande.

Va poi evidenziato che, svolgendosi la prova unica nazionale nello stesso giorno presso tutti gli Atenei, a ciascun candidato è data una unica possibilità di concorrere, in una sola università, per una sola graduatoria (one shot), con l'effetto pratico che coloro che conseguono in un dato Ateneo un punteggio più elevato di quello conseguito da altri in un altro Ateneo, rischiano di essere scartati, e dunque posposti, solo in virtù del dato casuale del numero di posti e di concorrenti in ciascun Ateneo.

Questo è del tutto contrario alla logica del concorso unico nazionale.

In tal modo non solo si lede l'eguaglianza tra i candidati, e il loro diritto fondamentale allo studio (diritto sancito anche dall'art. 2 del protocollo addizionale alla CEDU, Carta europea dei diritti dell'uomo protocollo firmato a Parigi il 20 marzo 1952 (a tenore del quale "il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno", nonché, limitatamente alle materie di competenza dell'Unione europea, dall'art. 14 della Carta di Nizza, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), atteso che i candidati non vengono ammessi in base al merito, ma in base a fattori casuali e aleatori, ma si lede anche il principio di buon andamento dell'Amministrazione, atteso che la procedura concorsuale non sortisce l'esito della selezione dei migliori. Si determina, in definitiva, una ingiusta penalizzazione della aspettativa dei candidati di essere giudicati con un criterio meritocratico, senza consentire alle Università la selezione dei migliori; la scelta degli ammessi risulta dominata in buona misura dal caso.



Sicché è violato anche il principio di ragionevolezza e logicità delle scelte legislative (art. 3 Cost.).

Né possono opporsi, alla soluzione della graduatoria unica, ragioni organizzative o di autonomia universitaria, ostandovi il principio di ragionevole proporzionalità tra mezzi impiegati e obiettivo perseguito; esigenze organizzative non possono infatti ragionevolmente penalizzare il diritto allo studio sulla base di un criterio meritocratico.

Neppure le ragioni organizzative sono effettive, atteso che sarebbe ben possibile che il concorso si svolgesse presso i singoli Atenei, e che i candidati esprimessero opzione in ordine decrescente per le varie sedi universitarie, e che poi le prove confluissero in un sistema di correzione unica e graduatoria unica nazionale, in cui tener conto del punteggio conseguito da ciascun concorrente e delle sedi da esso prescelte. Non si lederebbe in tal modo né il diritto allo studio, né il diritto alla vittoria dei più meritevoli, né il diritto dello studente a scegliere la sede universitaria (diritto di scelta che, come ben evidenziato nell'atto di appello, è recessivo rispetto all'interesse a entrare comunque all'università, ancorché in una sede meno appetita, a fronte dell'alternativa di non entrare affatto nella sede prescelta). Non si lede nemmeno l'autonomia universitaria, atteso che, in un sistema in cui le prove sono predisposte dal Ministero e dunque sono identiche per tutte le Università, e sono prestabiliti i posti disponibili in ciascun Ateneo, per i singoli Atenei è del tutto indifferente l'opzione tra graduatoria unica e graduatorie plurime, e, anzi, è più vantaggioso il sistema della graduatoria unica, che consente la selezione e l'accesso dei più meritevoli.

Non si tratta, poi, qui, di sindacare una tra le tante possibili opzioni lasciate alla discrezionalità del legislatore, perché una volta che il legislatore abbia optato, a monte, per il sistema meritocratico dei tests unici nazionali da svolgersi nello stesso giorno in tutti gli Atenei italiani, non può che residuare l'unica opzione della graduatoria unica nazionale, e non quella delle graduatorie plurime a cui si accede con diversi punteggi minimi.

Una volta che il legislatore abbia, nella sua insindacabile discrezionalità, optato per il criterio meritocratico, esso deve essere portato alle estreme conseguenze e non può essere contraddetto da un metodo applicativo non meritocratico in cui i punteggi minimi di accesso varino da Università a Università a fronte di un concorso unico.

15.7. Il Collegio sottopone alla Corte costituzionale anche la questione della violazione dell'art. 2, par. 1, del protocollo addizionale alla CEDU, e per l'effetto dell'art. 117, comma 1, Cost. (violazione da parte dello Stato italiano degli obblighi internazionali).

Dispone la citata previsione della CEDU che "No person shall be denied the right to education" (il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno).

Secondo l'interpretazione data dalla CorteEDU a tale disposizione, la stessa si applica anche all'istruzione universitaria, e la previsione implica che il diritto all'istruzione, anche universitaria, sia pratico ed effettivo non meramente teorico ed illusorio; ad avviso della Corte, sebbene la previsione non imponga agli Stati di istituire le Università, una volta che gli Stati le abbiano istituite, essi devono garantire che l'accesso ad esse sia effettivo.

Secondo la Corte il diritto all'istruzione non è assoluto, ma può essere soggetto a limitazioni, e gli Stati godono di un certo margine di discrezionalità in questo ambito; tuttavia le restrizioni imposte al diritto all'istruzione non possono limitarlo al punto di snaturarne l'essenza e privarlo della sua effettività.

Le restrizioni devono perseguire uno "scopo legittimo"; non esiste un catalogo chiuso e predefinito di "scopi legittimi", tuttavia le limitazioni, ad avviso della Corte, sono compatibili con l'art. 2, par. 1 citato solo se c'è una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito. Ad esempio sono state ritenute giustificate restrizioni all'accesso universitario per ragioni penali o disciplinari, o per il mancato rispetto di regole interne dell'Università (CorteEDU, 10 novembre 2005, Sahin v. Turkey, che richiama anche la precedente giurisprudenza della medesima Corte), o giustificate regole interne scolastiche ritenute non limitative del diritto all'istruzione (CorteEDU 18 marzo 2011 Lautsi c. Gov. Italia).

Sembra al Collegio rimettente che alla luce di tale interpretazione del diritto all'accesso all'istruzione universitaria, dato dalla Corte EDU, la restrizione imposta dal legislatore italiano, in base alla quale in luogo di una graduatoria unica, si formano graduatorie plurime, che vanificano il criterio meritocratico prescelto dallo stesso legislatore, sia una restrizione non proporzionata rispetto allo scopo perseguito (numero chiuso) e che vanifica nella sua essenza e nella sua effettività il diritto fondamentale allo studio universitario.

15.8. Si riportano, per comodità della Corte costituzionale, i paragrafi rilevanti della citata decisione della Corte EDU (v. in particolare parr. da 134 a 142 e da 152 a 162):

"134. The first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 provides that no one shall be denied the right to education. Although the provision makes no mention of higher education, there is nothing to suggest that it does not apply to all levels of education, including higher education.

135. As to the content of the right to education and the scope of the obligation it imposes, the Court notes that in the Case "relating to certain aspects of laws on the use of languages in education in Belgium" ("the Belgian linguistic

case" (merits), judgment of 23 July 1968, Series A no. 6, pp. 30-31, § 3), it stated: "The negative formulation indicates, as is confirmed by the preparatory work" ..., that the Contracting Parties do not recognise such a right to education as would require them to establish at their own expense, or to subsidise, education of any particular type or at any particular level. However, it cannot be concluded from this that the State has no positive obligation to ensure respect for such a right as is protected by Article 2 of the Protocol. As a "right" does exist, it is secured, by virtue of Article 1 of the Convention, to everyone within the jurisdiction of a Contracting State.".

136. The Court does not lose sight of the fact that the development of the right to education, whose content varies from one time or place to another according to economic and social circumstances, mainly depends on the needs and resources of the community. However, it is of crucial importance that the Convention is interpreted and applied in a manner which renders its rights practical and effective, not theoretical and illusory. Moreover, the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions (see Marckx v. Belgium, judgment of 13 June 1979, Series A no. 31, p. 19, § 41; Airey v. Ireland, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, pp. 14-15, § 26; and, as the most recent authority, Mamatkulov and Askarov v. Turkey [GC], nos. 46827/99 and 46951/99, § 121, ECHR 2005-1). While the first sentence of Article 2 essentially establishes access to primary and secondary education, there is no waterright division separating higher education from other forms of education. In a number of recently adopted instruments, the Council of Europe has stressed the key role and importance of higher education in the promotion of human rights and fundamental freedoms and the strengthening of democracy (see, inter alia, Recommendation No. R (98) 3 and Recommendation 1353 (1998) — cited in paragraphs 68 and 69 above). As the Convention on the Recognition of Qualifications concerning higher Education in the European Region (see paragraph 67 above) states, higher education "is instrumental in the pursuit and advancement of knowledge" and "constitutes an exceptionally rich cultural and scientific asset for both individuals and society".

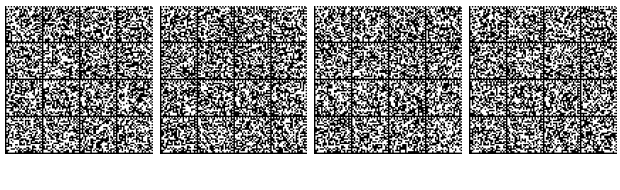
137. Consequently, it would be hard to imagine that institutions of higher education existing at a given time do not come within the scope of the first sentence of Article 2 of Protocol No 1. Although that Article does not impose a duty on the Contractig States to set up institutions of higher education, my State doing so will be under an obligation to afford an effective right of access to them. In a democratic sociey, the right to education, which is indispensable to the furtherance of human rights, plays such a fundamental role that a restrictive interpretation of the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 would not be consistent with the aim or purpose of that provision (see, mutatis mutandis, the Belgian linguistic case, cited above, pp. 33-34, § 9, and Delcourt v. Belgium, judgment of 17 January 1970, Series A no. 11, pp. 13-15, § 25).

138. This approach is in line with the Commission's report in the Belgian linguistic case (judgment cited above, p. 22), in which as far back as 1965 it stated that, although the scope of the right protected by Article 2 of Protocol No. 1 was not defined or specified in the Convention, it included, "for the purposes of examining the present case", "entry to nursery, primary, secondary and higher education".

139. The Commission subsequently observed in a series of decisions: "[T]he right to education envisaged in Article 2 is concerned primarily with elementary education and not necessarily advanced studies such as technology" (see X v. the United Kingdom, no. 5962/72, Commission decision of 13 March 1975, DR 2, p. 50, and Kramelius v. Sweden, no. 21062/ 92, Commission decision of 17 January 1996, unreported). In more recent cases, leaving the door open to the application of Article 2 of Protocol No. 1 to university education, it examined the legitimacy of certain restrictions on access to institutions of higher education (see, with regard to restrictions on access to higher education, X v. the United Kingdom, no. 8844/80, Commission decision of 9 December 1980, DR 23, p. 228; and with regard to suspension or expulsion from educational institutions, Yanasik v. Turkey, no. 14524/89, Commission decision of 6 January 1993, DR 74, p. 14,- and Sulak v. Turkey, no. 24515/94, Commission decision of 17 January 1996, DR 84-A, p. 98).

140. For its part, after the Belgian linguistic case the Court declared a series of cases on higher education inadmissible, not because the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 was inapplicable, but on other grounds (complaint of a disabled person who did not satisfy a university's entrance requirements, Lukach v. Russia (dec.), no. 48041/99, 16 November 1999; refusal of permission to an applicant in custody to prepare for and sit a final university examination for a legal diploma, Georgiou v. Greece (dec), no. 45138/98, 13 January 2000; interruption of advanced studies by a valid conviction and sentence, Durmaz and Others v. Turkey (dec.), nos. 46506/99, 46569/99, 46570/99 and 46939/99, 4 September 2001).

141. In the light of all the foregoing considerations, it is clear that any institutions of higher education existing at a given time come within the scope of the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1, since the right of access to such institutions is an inherent part of the right set out in that provision. This is not an extensive interpretation forcing new obligations on the Contracting States: it is based on the very terms of the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 read in its context and having regard to the object and purpose of the Convention, a law-making treaty, (see, mutatis mutandis, Golder v. the United Kingdom, judgment of 21 February 1975, Series A no. 18, p. 18, § 36).



142. Consequently, the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 is applicable in the instant case. The manner in which it is applied mill, however, obviously depend on the special features of the right to education.".

"152. The right to education, as set out in the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1, guarantees everyone within the jurisdiction of the Contracting - States"a right of access to educational institutions existing at a given time", but such access constitutes only a part of the right to education. For that right "to be effective, it is further necessary that, inter alia, the individual who is the beneficiary should have the possibility of drawing profit from the education received, that is to say, the right to obtain, in conformity with the rules in free in each State, and in one film or another, official recognition of the studies which he has completed" (see the Belgian linguistic case, cited above, pp. 30-32, § 3-5; see also Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, pp. 25-26, § 52). Similarly, implicit in the phrase "No person shall ..." is the principle of equality of treatment of all citizens in the exercise of their right to education.

153. The fundamental right of everyone to education is a right guaranteed equally to pupils in State and independent schools, without distinction (see Costello-Roberts v. the United Kingdom, judgment of 25 March 1993, Series A no. 247-C, p. 58, § 27).

154. In spite of its importance, this right is not, however, absolute, but may be subject to limitations; these are permitted by implication since the right of access "by its very nature calls for regulation by the State" (see the Belgian linguistic case, cited above, p. 32, § 5; see also, mutatis mutandis, Golder, cited above, pp. 18- 19, § 38, and Fayed v. the United Kingdom, judgment of 21 September 1994, Series A no. 294-B, pp. 49-50, § 65). Admittedly, the regulation of educational institutions may vary in time and in place, inter alia, according to the needs and resources of the community and the distinctive features of different levels of education. Consequently, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in this sphere, although the final decision as to the observance of the Convention's requirements rests with the Court. In order to ensure that the restrictions that are imposed do not curtail the right in question to such an extent as to impair its very essence and deprive it of its effectiveness, the Court must satisfy itself that they are foreseeable for those concerned and pursue a legitimate aim. However, unlike the position with respect to Articles 8 to 11 of the Convention, it is not bound by an exhaustive list of "legitimate aims" under Article 2 of Protocol No. 1 (see, mutatis mutandis, Podkolzina v. Latvia, no. 46726/99, § 36, ECHR 2002-II). Furthemore, a limitation will only be compatible with Article 2 of Protocol No. 1 if there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be achieved.

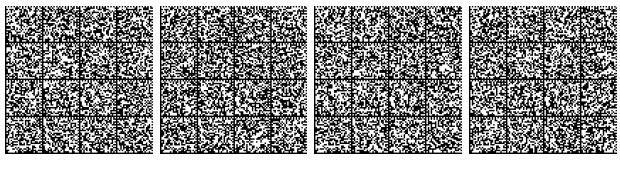
155. Such restrictions must not conflict with other rights enshrined in the Convention and its Protocols either (see the Belgian linguistic case, cited above, p. 32, § 5; Campbell and Cosans v. the United Kingdom, judgment of 25 February 1982, Series A no. 48, p. 19, § 41; and Yanasik, decision cited above). The provisions of the Convention and its Protocols must be considered as a whole. Accordingly, the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1 must, where appropriate, be read in the light in particular of Articles 8, 9 and 10 of the Convention (see Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen, cited above, p. 26, § 52 in fine).

156. The right to education does not in principle exclude recourse to disciplinary measures, including suspension or expulsion from an educational institution in order to ensure compliance with its internal rules. The imposition of disciplinary penalties is an integral part of the process whereby a school seeks to achieve the object for which it was established, including the development and moulding of the character and mental powers of its pupils (see, among other authorities, Campbell and Cosans, judgment cited above, p. 14, § 33; see also, with respect to the expulsion of a cadet from a military academy, Yanasik, decision cited above, and the expasion of a student for fraud, Sulak, decision cited above).

(b) Application of these principles to the present case

157. By analogy with its reasoning on the question of the existence of interfirence under Atiicle 9 of the Convention (see paragraph 78 above), the Court is able to accept that the regulations on the basis of which the applicant was refused access to various lectures and examinations for wearing the Islamic headscarf constituted a restriction on her right to education, notwithstanding the fact that she had had access to the university and been able to read the subject of her choice in accordance with the results she had achieved in the university entrance examination. However, an analysis of the case by reference to the right to education cannot in this instance be divorced from the conclusion reached by the Court with respect to Article 9 (see paragraph 122 above), as the considerations taken into account under that provision are clearly applicable to the complaint under Article 2 of Protocol No. 1 , which complaint consists of criticism of the regulation concerned that takes much the same form as that made with respect to Article 9.

158. In that connection, the Court has already found that the restriction was foreseeable to those concerned and pursued the legitimate aims of protecting the rights and freedoms of others and maintaining public order (see paragraphs 98 and 99 above). The obvious purpose of the restriction was to preserve the secular character of educational institutions.



159. As regards the principle of proportionality, the Court found in paragraphs 118 to 121 above that there was a reasonable relationship of proportionality between the means used and the aim pursued. In so finding, it relied in particular on the following factors which are clearly relevant here. Firstly, the measures in question manifestly did not hinder the students in performing the duties imposed by the habitual forms of religious observance. Secondly, the decision-making process for applying the internal regulations satisfied, so far as was possible, the requirement to weigh up the various interests at stake. The university authorities judiciously sought a means whereby they could avoid having to turn away students wearing the headscarf and at the same time honour their obligation to protect the rights of others and the interests of the education system. Lastly, the process also appears to have been accompanied by safeguards — the rule requiring conformity with statute and judicial review — that were apt to protect the students' interests (see paragraph 95 above).

160. It would, furthermore, be unrealistic to imagine that the applicant, a medical student, was unaware of Istanbul University internal regulations restricting the places where religious dress could be worn or had not been sufficiently informed about the reasons for their introduction. She could reasonably have foreseen that she ran the risk of being refused access to lectures and examinations if, as subsequently happened, she continued to wear the Islamic headscarf after 23 February 1998.

161. Consequently, the restriction in question did not impair the very essence of the applicant's right to education. In addition, in the light of its findings with respect to the other Articles relied on by the applicant (see paragraphs 122 above and 166 below), the Court observes that the restriction did not conflict with other rights enshrined in the Convention or its Protocols either.

162. In conclusion, there has been on violation of the first sentence of Article 2 of Protocol No. 1".

15.9. In conclusione, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, legge 2 agosto 1999, n. 264, in relazione agli artt. 3, 34, 97 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui, per l'ammissione ai corsi di laurea a programmazione nazionale che si svolgono sulla base di una prova predisposta dal Ministero dell'università e della ricerca, uguale per tutte le Università e che si svolge nello stesso giorno in tutta Italia, non prevede la formazione di una graduatoria unica nazionale in luogo di graduatorie plurime, per singoli Atenei.

16. Da pag. 36 a pag. 41 viene proposto un motivo aggiunto in appello, avverso un atto non impugnato in precedenza, e in particolare avverso i lavori di predisposizione dei quesiti ad opera dell'apposita Commissione ministeriale.

Il vizio di tali lavori consisterebbe nella mancata verbalizzazione delle operazioni di predisposizione dei quesiti.

Si assume che tale vizio sarebbe stato conosciuto solo a seguito della lettura della sentenza del Tar Lazio — Roma n. 5986/2008 che ha ritenuto sussistente tale vizio.

Si assume che i lavori della commissione sarebbero stati impugnati sin dal primo grado di giudizio con la formula della contestazione degli atti preordinati conseguenti e connessi, e tanto giustificherebbe la proposizione di motivi aggiunti per la prima volta in appello.

16.1. Il motivo aggiunto proposto per la prima volta in appello è nel caso specifico inammissibile.

Infatti secondo la giurisprudenza preferibile, formatasi prima del cod. proc. amm. ed applicabile *ratione temporis*, e ora codificata nell'art. 104, comma 3, cod. proc. amm., in appello possono essere proposti motivi aggiunti solo qualora la parte venga a conoscenza di documenti non prodotti dalle parti nel giudizio di primo grado da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti amministrativi già impugnati in primo grado.

In definitiva, in grado di appello sono ammessi i motivi aggiunti solo avverso gli atti già impugnati in primo grado, e non anche contro atti mai impugnati in primo grado.

Nel caso di specie, in primo grado non sono mai stati contestati i lavori della Commissione di predisposizione degli 80 quesiti, ma semmai solo il risultato di tali lavori, e in particolare i singoli quesiti.

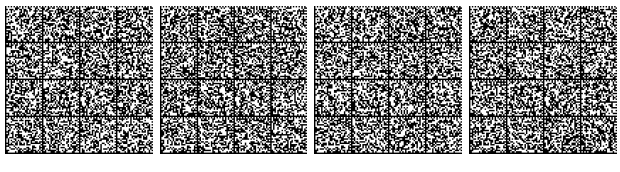
Né può ritenersi, contrariamente a quanto sostenuto da parte appellante, che tale atto sarebbe stato impugnato con la formula di stile della impugnazione "di tutti gli atti del procedimento, preordinati, conseguenti e connessi".

Si tratta infatti di formula di stile che non esonera dall'identificare, se non con gli estremi esatti, quanto meno genericamente nel contenuto, gli atti che si contestano, al fine di una corretta delimitazione della materia del contendere.

17. In conclusione, è accolto l'appello del Ministero dell'università e della ricerca e dell'Università di Bologna.

Invece l'appello proposto da Giovanna Accolti, Niccolò Principi, Irene Sgambaro, Margherita Tiezzi, Valentina Valpiani e Claudia Zanetti va in parte dichiarato inammissibile, in parte respinto, e infine, limitatamente al motivo da pag. 33 a pag. 36, va sospeso il giudizio e vanno rimessi gli atti alla Corte costituzionale.

Spese al definitivo.



P.Q.M.

Parzialmente e non definitivamente pronunciando sugli appelli in epigrafe e previa loro riunione:

a) *accoglie l'appello del Ministero dell'università e della ricerca e dell'Università di Bologna;*

b) *quanto all'appello proposto da Giovanna Accolti, Niccolò Irene Sgambaro, Margherita Tiezzi, Valentina Valpiani e Claudia Zanetti in parte lo dichiara inammissibile, in parte lo respinge, in parte sospende il giudizio limitatamente al motivo da pag. 33 a pag. 36;*

c) *visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, l. 2 agosto 1999 n. 264, in relazione agli artt. 3, 34, 97 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui, per l'ammissione ai corsi di laurea a programmazione nazionale che si svolgono sulla base di una prova predisposta dal Ministero dell'università e della ricerca, uguale per tutte le Università e da tenersi nello stesso giorno in tutta Italia, non prevede la formazione di una graduatoria unica nazionale in luogo di graduatorie plurime, per singoli Atenei;*

d) *ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

e) *ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica;*

f) *riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2012.

Il Presidente: VOLPE

L'estensore: DE NICTOLIS

12C0508

N. **294**

Ordinanza del 6 agosto 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sez. staccata di Pescara sul ricorso proposto da Agamennone Mariangela ed altri contro Università degli studi di Chieti G. D'Annunzio e Presidenza del Consiglio dei ministri.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Dipendenti delle amministrazioni pubbliche (nella specie, professori e ricercatori universitari) - Trattamento economico - Prevista riduzione, per i trattamenti economici superiori a 90.000 euro lordi e a 150.000, rispettivamente del 5 per cento e del 10 per cento dei predetti importi - Lesione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Prevista conferma dell'applicazione della disposizione di cui sopra dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 - Irrazionalità - Ingiustificato deteriore trattamento dei lavoratori dipendenti pubblici rispetto a quelli privati ed autonomi - Violazione del principio di retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione dei principi di solidarietà sociale, politica ed economica - Violazione dei principi di generalità e progressività della tassazione e di capacità contributiva, attesa la sostanziale natura tributaria della prestazione patrimoniale imposta.

– Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 2; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, comma 1.

– Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36 e 53.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale n. 428 del 2011, proposto da: Agamennone Mariangela, Mariangela Agamennone, Nerino Francesca Romana Alparone, Gianluca Amato, Luigi Amoroso, Rosa Amoroso, Fabio Andreazza, Antonio Angelini, Flavia Antonacci, Maria Giulia Aurigemma, Patrizia Ballerini, Roberto Benedetti, Fabio Benzi, Monica Berté, Lucia Bertolini, Rossella Bianchi, Paolo Boncio, Mario Bonomini, Aldo Bove, Francesco Brozzetti, Ines Bucci, Marcello Buccolini, Roberto Buonaguidi, Francesco Caccamo, Marisa Adriana Cacchio, Ivana Cacciatore, Emanuele Cafagna, Alessandro Cama, Marina Camodeca, Cristina Campestre, Leonardo Cangelmi, Erminia Cadetti, Iole Carletttni, Giuseppe Caducei, Norberto Catenacci, Giacomo Cavuta, Maria Silvana Celentano, Lucia Centurione, Virgilio Cesarone, Eleonora Cianci, Renata Ciccarelli, Mario Cimini, Giuseppe Cipollone, Cecilia Coletti, Giorgia Committeri, Agostino Consoli, Luciano Corbellini, Maria Cristina Curia, Gaetano Curzi, Guglielmo D'Amico, Adriana D'Angelo, Gabriella D'Orazi, Raffaele De Caterina, Barbara De Filippis, Vincenzo De Laurenzi, Maria Grazia Del Fuoco, Massimo Del Gatto, Cosimo Del Gratta, Antonella Del Signore, Fausto Di Biase, Giuseppe Di Biase, Giovanni Di Bonaventura, Viviana Di Giacomo, Mario Di Gioacchino, Patrizia Di Iorio, Luisa Di Marzio, Maria Luigia Di Marzio, Rosalia Di Matteo, Marta Di Nicola, Decio Di Nuzzo, Roberta Di Pietro, Sergio Di Sano, Patrizio Domenicucci, Francesco Epifano, Diana liberata Esposito, Katia Falasca, Stefano Fanali, Giorgio Fanò, Maria Luigia Fantacuzzi, Elisabetta Fazzini, Luca Federici, Claudio Ferrante, Antonio Ferretti, Giuseppe Fidelibus, Antonella Fontana, Lata Fontanella, Irene Fosi, Pier Enrico Gallenga, Francesco Gambi, Salvatore Genovese, Domenico Genovesi, Mario Giaccio, Andrea Gialloreto, Letizia Gíampietro, Valeria Giannantonio, Patricia Giuliani, Rossella Grande, Maria Teresa Guagnano, Simone Guarnieri, Stefano Iacobelli, Paolo Innocenti, Piergiorgio Landini, Domenico Lapenna, Francesco Leone, Maria Rita Leto, Marco Liberati, Lucio Lobefalo, Marcello Locatellí, Alessandra Lugaresi, Grazia Luisi, Cristina Maccallini, Andrea Mariani, Renato Mariani-Costantini, Maria Addolorata Mariggiò, Rita Martella, Elia Mascitelli, Luigi Menghini, Oliva Menozzi, Maria Chiara Meo, Arcangelo Merla, Ilaria Miarelli Mariani, Gabriella Mincione, Adriano Mollica, Fabrizio Monaco, Antonio Moretti, Luca Moscardelli, Luisa Mucciante, Felice Mucilli, Raffaella Mutato, Giorgio Napolitano, Luca Maria Napolitano, Paola Nardone, Clara Natoli, Giampiero Neri, Mauro Nicoletti, Daniela Novembre, Gian Gabriele Ori, Giustino Orlando, Roberto Paganelli, Giorgio Pagannone, Alessandro Pancheri, Alessandro Pandimiglio, Assunta Pandolfi, Cecilia Paolini, Antonio Pasculli, Luciana Pasquini, Paola Patrtgnani, Antonia Patruno, Flavia Petrtni, Tommaso Piacentini, Mauro Piantelli, Maurizio Piattelli, Laura Picconi, Sante Donato Pterdomenico, Paola Pierucci, Monica Pivetti, Alberto Pizzi, Eligio Pizzigallo, Giovanni Pizzorusso, Monica Pondrelli, Pierfrancesco Porena, Paolo Postiglione, Davide Quaglione, Giancarlo Quiriconi, Isabella Raffi, Mario Luigi Rainone, Marcello Rapinese, Marcella Reale, Lucia Recinella, Natascia Ridolfi, Gian Luca Romani, Pietro Rovigatti, Sergio Rusi, Paolo Sacchetta, Aristide Saggino, Cristina Anna Maria Salvioni, Francesca Santilli, Alessandro Sarra, Cosima Schiavone, Dario Sciulli, Francesca Scozzati, Michael Segre, Maria Carla Somma, Piera Sozio, Lorenza Speranza, Luca Stirpe, Carlo Tedeschi, Nicola Tinari, Alessandro Tornei, Marco Tommasi, Rossana Torlontano, Lisa Toto, Stefano Trinchese, Oriana Trubiani, Sante Ucchino, Edilio Valenttni, Jacopo Vecchiet, Fabio Verginelli, Giovina Vianale, Luciano Vitacolonna, Paolo Vitale, Filippo Zappasodi, Michele Zito, rappresentati e difesi dagli avv. Andrea Sortino, Federico Dinelli, con domicilio eletto presso Giovanni M. Bucci in Pescara, via Puccini n. 3;

Contro Università degli studi di Chieti «G. D'Annunzio»; Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in L'Aquila, via Buccio di Ranallo presso il complesso S. Domenico; e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Sergio Caputi, Renato Celletti, Camillo D'Arcangelo, Michele D'Attilio, Marco Dolci, Felice Festa, Giovanna Murmura, Michele Paolantonio, Giorgio Perfetti, Antonio Scanno, Liborio Stuppia, Stefano Tetè, Domenico Tripodi, rappresentati e difesi dagli avv. Federico Dinelli, Andrea Sortino, con domicilio eletto presso Giovanni M. Bucci in Pescara, via Puccini n. 3;

Per l'accertamento del diritto dei ricorrenti, professori o ricercatori di ruolo in servizio presso l'Università degli studi G. D'Annunzio di Chieti-Pescara, a considerare utili, ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio loro spettanti, gli anni 2011-2012-2013.

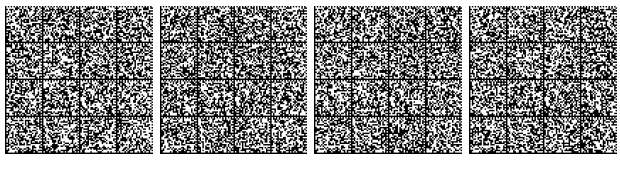
Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2012 il dott. Alberto Pasi e uditi per le parti i difensori gli avv. Andrea Sortino e Federico Dinelli per le parti ricorrenti e l'avv. distrettuale dello Stato Domenico Pardi per la Presidenza del Consiglio dei ministri intimata.



I ricorrenti, docenti e ricercatori universitari dell'Università degli studi «G. D'Annunzio» di Chieti, hanno richiesto che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale della norma prevista dall'art. 9, comma 2, decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, che blocca, per gli anni 2011, 2012 e 2013, i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato e per quello di cui all'art. 3, decreto legislativo n. 165/2001, di cui fa parte il personale universitario in parola.

Tale disposizione prevede, fra l'altro, che per il personale di cui all'art. 3 decreto legislativo n. 165/2001 le progressioni di carriera eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 abbiano effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici e non economici.

Essa viene ritenuta illegittima in quanto asseritamente in contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di uguaglianza; con l'art. 9, comma 1, Cost., per violazione del principio per cui la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnologica; con l'art. 36, comma 1, Cost., per violazione del principio per cui il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a se e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa; con l'art. 53 Cost. per violazione dei principi di progressività e capacità contributiva. La disposizione contestata è stata emanata nell'ambito di misure in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica urgenti, quindi nella logica del contenimento della spesa pubblica, che ha riguardato diversi settori economici ed in particolare tutto il pubblico impiego, senza eccezioni.

La misura colpisce i soli dipendenti pubblici, tra cui i docenti universitari, anche col blocco di ogni meccanismo di adeguamento retributivo e di progressione stipendiale, con esclusione del settore privato e dei lavoratori autonomi, i quali sono esentati dal concorso economico straordinario, pur beneficiando della spesa pubblica generale.

La discriminazione è ritenuta irragionevole e lo stesso legislatore aveva divisato dì superare tale ingiusta sperequazione con l'istituzione di un «contributo di solidarietà» *erga omnes*.

La preventivata abolizione della decurtazione, di cui al citato art. 9, comma secondo, prevista dall'art. 2, comma primo, decreto-legge n. 38/2011, non ha trovato l'avallo parlamentare, con conferma della normativa preesistente.

La misura ha i connotati del «prelievo forzoso» e si risolve in una «tassazione aggiunta» per i dipendenti pubblici.

Il Tribunale, valutate le ragioni di diritto, ritiene prioritario l'esame delle sollevate eccezioni di costituzionalità, atteso che le previsioni normative trovano immediata e diretta applicazione, per il triennio 2011-2013, a carico dei ricorrenti; in merito é già stata sollevata analoga questione con ordinanza n. 701/2011.

La normativa richiamata (art. 9, comma secondo, decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 e confermata dall'art. 2, comma primo, decreto-legge n. 138/2001, convertito in legge n. 148/2011), stante il suo automatico carattere cogente, pone una lesione patrimoniale non mediata da alcun provvedimento dell'Amministrazione, sospendibile e/o annullabile in quanto tale, venendo a dare esclusiva e decisiva rilevanza alla sollevata questione di legittimità costituzionale, in quanto la caducazione, anche parziale, dei citati articoli, determinerebbe l'accoglimento del gravame, con statuizione della piena tutela giurisdizionale.

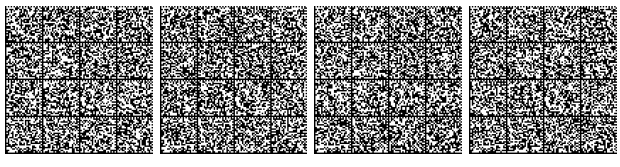
Le censure concernono l'art. 9, comma secondo, decreto-legge n. 78/2010, quale convertito in legge n. 122/2010, e vanno estese anche all'art. 2, comma primo, decreto-legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, che riafferma in maniera testuale ed autonoma, le stesse precedenti disposizioni le quali «continuano ad applicarsi nei termini, ivi previsti», recependone integralmente il contenuto.

Vengono in rilievo, per la loro violazione, gli articoli 2, 3, 23, 36, 53 della Costituzione.

Le misure economiche stabilite *ex lege* si sostanziano in una «prestazione economica imposta» in via duratura (triennio), attuata mediante blocchi stipendiali gravanti solo sui dipendenti pubblici, lasciando indenni sia i lavoratori privati, sia quelli autonomi che, pur beneficiando di pari fasce retributive possono liberamente incrementare ulteriormente il proprio reddito. Ciò nonostante la ratio *legis* che, è nella necessità di un concorso generalizzato al contenimento delle spese pubbliche, che inevitabilmente richiama il principio di solidarietà economica e della capacità contributiva individuale dei cittadini; le ragioni di equità sociale, infatti, possono far comprendere la scelta selettiva di livelli retributivi medio-alti, resta, invece, inspiegabile la limitazione, della sfera soggettiva dei destinatari, ai dipendenti pubblici che, quali percettori di redditi fissi, notoriamente non sfuggono ad alcuna tassazione, stante la piena conoscenza degli introiti stipendiali ed il pagamento fiscale contestuale alla liquidazione mensile.

La diversa denominazione del prelievo e l'eccezionalità della situazione, per nulla di breve durata, non muta la natura del sacrificio patrimoniale, che rappresenta, per le finanze pubbliche, sempre un'entrata pecuniaria, utilizzata per finalità generali; il punto ineludibile è la parità di trattamento e la non ragionevolezza di gravose soluzioni unidirezionali e plurime su una stessa categoria (blocco degli adeguamenti retributivi e della normale progressione economica nel triennio) che, invero, vengono illogicamente collegate anche alla lotta all'evasione fiscale, certamente non imputabile ai percettori di un reddito fisso, tassato alla fonte.

La delicatezza della situazione economico-finanziaria nazionale ed europea può giustificare politiche di riequilibrio, ma l'intervento normativa deve rispettare i canoni di cui agli articoli 2, 3 e 53 Cost., che non ammettono soluzioni arbitrarie e sbilanciate, specie se non sono circoscritte ai periodi di breve durata ed addossano l'intero sacrificio ai soli dipendenti pubblici.



Il legislatore ha imposto sacrifici economici che si risolvono in una reformatio in peius dell'intero trattamento economico dei dipendenti pubblici investiti di maggiori impegni e responsabilità, facendone una speciale categoria di cittadini che avrebbero una capacità contributiva oltre ogni logica equitativa, tanto è vero che lo stesso legislatore, in sede di elaborazione del decreto-legge n. 138/2011, ha avvertito la discriminazione perpetrata, proponendo, senza esito, la soluzione del «contributo di solidarietà» per la generalità dei contribuenti.

Il principio di proporzionalità non può essere aggirato dalla retorica linguistica di un generico prelievo forzoso che nella sua effettività si sostanzia in una diminuzione retributiva costituzionalmente sbilanciata; in realtà si è in presenza di un contributo eccezionale e straordinario che penalizza una ristretta categoria di soggetti sia per la sua durata, sia per l'entità delle trattenute. È da chiedersi: le misure adottate, estese, con la dovuta gradualità, a tutta la platea dei contribuenti, non sarebbero state più produttive, di minore incidenza e di più breve durata?

In sostanza (trattandosi obiettivamente, come non è dato di dubitare anche alla luce del contesto normativo in cui è stata codificata, di prestazione patrimoniale imposta di natura sostanzialmente tributaria, come tale assoggettata ai vincoli di cui agli articoli 23 e 53 della Carta costituzionale), la sua previsione (esclusivamente rimessa, al di là del *nomen juris* utilizzato, alla normativa primaria, in forza dei principi di legalità e sostanzialità dei tributi) avrebbe dovuto gravate, a parità di redditi incisi, su «tutti» i cittadini (c.d. principio di generalità delle imposte), in ragione della loro capacità contributiva, in un sistema informato a criteri di progressività (c.d. principio di progressività); per tal via — avuto riguardo al comune e condiviso intendimento del requisito della capacità contributiva scolpito all'art. 53 Cost. quale «valore» diretto ad orientare, nel quadro di una complessiva «razionalità» impositiva, la discrezionalità del legislatore in ordine alla prefigurazione e configurazione dei fenomeni tributari — deve ritenersi che limite espresso all'azione impositiva sia quello per cui «a situazioni uguali corrispondano tributi uguali»: di tal che, anche alla luce del correlato principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e del principio solidaristico di cui all'art. 2, il sacrificio patrimoniale che — per non implausibili e contingenti ragioni di contenimento della spesa pubblica — incida soltanto sulla condizione e sul patrimonio di una determinata categoria di pubblici impiegati, lasciando indenni, a parità di capacità reddituale, altre categorie di lavoratori (essenzialmente e segnatamente privati e autonomi), risulterebbe arbitrario ed irragionevole (arg. ex Corte cost. ORD. 14 febbraio 1999, n. 299 e 18 luglio 1997, n. 245).

Inoltre la non recuperabilità degli incrementi (non corrisposti nel triennio) neanche per il futuro, fa si che la misura impatti sul trattamento retributivo di tutta la vita lavorativa, sul TFR e sul trattamento di quiescenza, venendo a mancare anche quel requisito di provvisorietà stigmatizzato dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 228/99 «norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all'art. 3 Cost. (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 sino eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo».

Va ricordato che ogni situazione di eccezionalità economico-finanziaria deve trovare soluzione nell'ambito dei principi sovrani di ragionevolezza, generalità, gradualità e certezza giuridica; di qui la non manifesta infondatezza dell'eccezione di costituzionalità dell'art. 9, commi 2 e 22, del decreto-legge n. 138/2011 (legge n. 148/2011); essa, invero, si pone rilevante ed attuale, ai fini di ogni tipo di decisione, circa la domanda in punto di integrità del trattamento retributivo dei ricorrenti, che è possibile solo all'esito del giudizio di costituzionalità.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953 e riservata ogni decisione, si solleva l'eccezione di costituzionalità come da motivazione, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

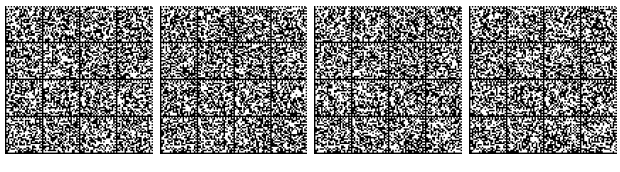
Dichiara la proposta questione di costituzionalità non manifestamente infondata, rilevante ed attuale, nei termini prospettati; sospende il presente giudizio; ordina la notificazione, da parte della segreteria del Tribunale, dell'ordinanza a tutte le parti in causa, alla Presidenza del Consiglio, al Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati; dispone l'immediata trasmissione degli atti, da parte della segreteria del Tribunale, alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2012.

Il Presidente: ZUBALLI

L'estensore: PASI



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

SEZIONE STACCATA DI PESCARA

Ha pronunciato il presente

DECRETO COLLEGIALE

Vista la domanda depositata in data 6 novembre 2012 da Agamennone Mariangela, rappresentato e difeso dagli avv. Andrea Sortino, Federico Dinelli, con domicilio eletto presso Giovanni M. Bucci in Pescara, via Puccini, n. 3,

per la correzione

della sentenza n. 378 del 2012 pronunciata da questa Sezione sul ricorso 428 del 2011;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 novembre 2012 il dott. Massimiliano Balloriani e uditi per le parti i difensori l'avv. G.Maria Bucci, su delega degli avv.ti Andrea Sonino e Federico Dinelli per le parti ricorrenti e l'avv. distrettuale dello Stato Anna Buscemi per l'Amministrazione resistente;

Vista la sentenza n. 378 del 2012, con cui questa Sezione ha sollevato la questione di costituzionalità dell'articolo 9 comma 21 del d.l. n. 78 del 2010, nel ricorso in epigrafe.

Vista l'istanza di correzione di errore materiale depositata il 6 novembre 2012;

Visto l'art. 86, comma 1, cod. proc. amm.;

Rilevato che l'istanza di correzione di errore materiale, depositata il 6 novembre 2012, non è stata notificata all'Avvocatura dello Stato (come richiesto invece dalla giurisprudenza, *cfr.* Consiglio di Stato, sentenza n. 5009 del 28 settembre 2007, Tar Lazio, sentenza n. 9577 del 6 dicembre 2011), la quale, tuttavia, si è costituita in giudizio, accettando il contraddittorio e dichiarando a verbale di aderire all'istanza di correzione medesima.

Ritenuto, pertanto, sanato il difetto di notifica, e rilevato che, in virtù del consenso delle parti, si può provvedere con decreto collegiale.

Considerato che, dalla lettura della motivazione della sentenza e dalle argomentazioni in essa espresse, è rilevabile ictu oculi che il Collegio abbia voluto riferirsi all'articolo 9 comma 21 del d.l. n. 78 del 2010, condividendo la prospettazione delle parti ricorrenti di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'unica disciplina ad esse applicabile nella fattispecie.

P.Q.M.

Dispone che, nella motivazione (pagine 5, 6, 7, 11) della sentenza di questo Tribunale amministrativo n. 378 del 2012 e, in particolare, nelle conclusioni contenute a pag. 11, al 17esimo rigo, i riferimenti normativi, indicati come sospetti di illegittimità costituzionale, siano sostituiti con l'indicazione del seguente: «articolo 9 comma 21 del d.l. n. 78 del 2010».

Nulla spese (Cassazione s.u., sentenza n. 9438 del 27 giugno 2002; Tar Napoli, sentenza n. 2970 del 31 marzo 2005).

Ordina alla Segreteria l'effettuazione delle annotazioni di cui all'art. 86, comma 3, cod. proc. amm..

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 22 novembre 2012.

Il Presidente: ELIANTONIO

L'estensore: BALLORIANI

12C0509

RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo al ricorso n. 127 del registro ricorsi 2012. (Ricorso pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* , 1ª Serie speciale, n. 44 del 7 novembre 2012).

I riferimenti normativi relativi al ricorso n. 127 del Registro Ricorsi 2012 (riportato sia nel sommario che alla pag. 61 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1ª Serie speciale, n. 44 del 7 novembre 2012), sono rettificati come segue:

«Miniere, cave e torbiere - Norme della Provincia autonoma di Trento - Autorizzazioni alla coltivazione di cave - Previsione che la proroga delle autorizzazioni per le quali non vi sia stato il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati può essere disposta per un massimo di due volte per periodi non superiori a tre anni - Estensione, altresì, della possibilità di proroga a tutte le autorizzazioni rilasciate anteriormente all'entrata in vigore della legge provinciale n. 7 del 2006 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le disposizioni statali e comunitarie in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) - Elusione della procedura amministrativa di rinnovo dell'autorizzazione - Inosservanza dei vincoli statutari alla potestà legislativa primaria delle Province autonome in materia di miniere, cave e torbiere - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale n. 1 e n. 67 del 2010.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 20 luglio 2012, n. 14, artt. 4, comma 2 (sostitutivo dell'art. 7, comma 5, lett. *a)*, della legge provinciale 24 ottobre 2006, n. 7), e 13, comma 2 [aggiuntivo del comma 7-*quater* dall'art. 37 della legge provinciale 24 ottobre 2006, n. 7].

– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 8, comma 1; Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s)*; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 26, comma 6, e da 20 a 28, ed Allegati alla Parte seconda - III, lettera *s)*, e IV, punto 8, lettera *i)*; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985, Allegato I, punto 22, ed Allegato II, punto 13, primo trattino».

13C0001

MARCO MANCINETTI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-02) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.

* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 0 1 0 9 *

€ 2,00