

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 7

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 febbraio 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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 12. Ordinanza 16 gennaio - 6 febbraio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Patrocinio a spese dello Stato - Liquidazione degli onorari dovuti al consulente tecnico di parte o all'ausiliario del giudice - Prenotazione a debito, da effettuarsi a domanda, laddove sia impossibile la ripetizione nei confronti della parte onerata delle spese processuali ovvero della parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione - Mancata previsione dell'anticipazione a carico dell'erario - Asserita lesione del diritto dell'ausiliario al compenso quando manchino i presupposti per la prenotazione - Asserita irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina applicabile ai difensori, ovvero agli ausiliari del magistrato nei giudizi penali, o al curatore fallimentare, per i quali è prevista l'anticipazione dei rispettivi compensi a carico dell'erario - Manifesta infondatezza della questione.

– D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 131, comma 3.

– Costituzione, artt. 3 e 36. Pag. 1

N. 13. Ordinanza 16 gennaio - 6 febbraio 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un senatore per il reato di diffamazione a mezzo stampa commesso contro alcuni magistrati - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Giudice monocratico della quinta sezione penale del Tribunale ordinario di Roma - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 3 agosto 2010 (doc. IV-ter, n. 17-A).

– Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37. Pag. 4

N. 14. Ordinanza 16 gennaio - 6 febbraio 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per risarcimento danni a carico di un deputato per le opinioni espresse nei confronti di alcuni magistrati - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dalla Corte di cassazione - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

– Deliberazione della Camera dei deputati del 27 febbraio 2001 (doc. IV-quater, n. 174).

– Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37. Pag. 7

N. 15. Ordinanza 16 gennaio - 6 febbraio 2013

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errore materiale contenuto nel dispositivo della sentenza n. 200 del 2012 - Correzione.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (7/10/2008), art. 32, comma 1. Pag. 10



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Enti locali - Comunità montane - Norme della Regione Molise - Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle comunità montane - Previsione che la Regione, al fine di agevolare l'estinzione delle sopresse comunità montane, favorisce la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale in servizio a tempo indeterminato mediante corresponsione di un incentivo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di rapporti civilistici.**
- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 22, art. 2, comma 11.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo. Pag. 11
- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 gennaio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Farmacia - Norme della Regione Liguria - Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie - Previsione che le farmacie, che intendono rimanere aperte sino alle ore 21.00, assicurino il servizio sino alle ore 8.00 del giorno successivo - Ricorso del Governo - Denunciata lesione del principio fondamentale di liberalizzazione degli orari di apertura delle farmacie, a fronte della previsione dell'obbligo ad esse imposto di assicurare l'intero servizio notturno - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Incidenza sulla disciplina di un servizio pubblico, come il servizio notturno, attinente alla materia della tutela della salute, di competenza regionale concorrente - Interferenza sull'autonomia contrattuale e sulla libertà di iniziativa economica dei privati - Contrasto con il principio di ragionevolezza.**
- Legge della Regione Liguria 6 novembre 2012, n. 35, art. 2, comma 4.
 - Costituzione, artt. 3, 41 e 117, commi secondo, lett. e), e terzo; decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 11, comma 8. Pag. 12
- N. 3. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 gennaio 2013 (del Commissario dello Stato della Regione Siciliana)
- Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Proroga sino al 30 aprile 2013 dei contratti di lavoro in essere alla data del 30 novembre 2012 - Mancata limitazione ai soli contratti di lavoro subordinato a tempo determinato - Conseguente applicabilità anche ai rapporti di lavoro autonomo e parasubordinato, previa "verifica da parte dei dirigenti generali dell'Amministrazione regionale della imprescindibile esigenza del fabbisogno di risorse umane" - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con la normativa statale di riferimento - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Modificazione della causa e dell'oggetto dei contratti di lavoro autonomo (di natura occasionale o coordinata e continuativa), con indebita assimilazione a quelli di lavoro subordinato - Refluenza negativa sul buon andamento della P.A. - Disparità di trattamento *in melius* dei lavoratori in servizio presso l'Amministrazione regionale rispetto a quelli delle altre pubbliche amministrazioni.**
- Delibera legislativa della Regione Siciliana 30 dicembre 2012, n. 58, art. 1, comma 1.
 - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. l); legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 400; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 7, comma 6, lett. c), come integrato dall'art. 1, comma 147, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Pag. 16



N. 4. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Previsione della sospensione delle seguenti disposizioni della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo), già oggetto di impugnativa statale con ricorso n. 61/2012: a) rifinanziamento del contributo, di cui alla legge regionale n. 72/2000, ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicotici che applicano il metodo Doman; b) previsione della competenza della Giunta regionale per la definizione delle linee di indirizzo delle aziende del SSR volte all'implementazione del sistema di misurazione e di valutazione della performance del personale sanitario regionale; c) previsione dell'importo massimo della quota di compartecipazione a carico degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica; d) previsione della possibilità di trasferimento di alcune attività sanitarie in strutture non accreditate - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con le funzioni del commissario ad acta statale - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e della violazione del principio di certezza del diritto - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. p), lett. p)-bis; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 17, comma 6; decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8-bis, commi 1 e 3, 8-ter e 8-quater.

Pag. 18

N. 13. Ordinanza del Tribunale di Pinerolo del 16 novembre 2012.

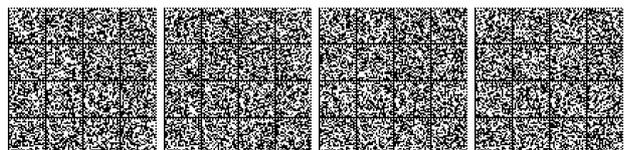
Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Inosservanza della procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera dei disegni di legge di delegazione legislativa - Mancato esame in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa nonché dell'iter previsto per la decretazione d'urgenza.

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo.

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Denunciata "illegittimità consequenziale", derivante dalla incostituzionalità (per vizio formale) della norma di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi da questa stabiliti - Eccesso di delega - Arbitraria ed irrazionale disparità di trattamento fra utenti del Tribunale di Pinerolo e degli altri Tribunali sub-metropolitani - Violazione del principio del giudice naturale, del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, nonché del diritto ad una tutela giudiziaria effettiva.

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1 (limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui all'allegata Tabella A).
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. b), d) ed e).....

Pag. 23



N. 14. Ordinanza del Tribunale di Forlì del 27 giugno 2012.

Lavoro e occupazione - Disposizioni in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale - Prevista possibilità per la Pubblica Amministrazione di rivedere i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati senza il consenso del lavoratore - Lesione di norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Violazione del principio di promozione degli accordi internazionali intesi a regolare i diritti del lavoro - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 16.
- Costituzione, artt. 10, 35, comma terzo, e 117, primo comma; decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, art. 5, comma 1; Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, art. 5, comma 2, allegato alla direttiva 97/81/CE del 15 dicembre 1997.

Pag. 29

N. 15. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 20 giugno 2012.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica riservati ai profughi - Previsione che i profughi assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica possano chiedere ai Comuni la cessione in proprietà di tali alloggi entro il 30 giugno 2006, beneficiando delle condizioni di miglior favore di cui all'art. 3 - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza.

- Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica riservati ai profughi - Determinazione del prezzo di cessione nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa, ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza.

- Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, art. 3.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 32

N. 16. Ordinanza del Tribunale regionale giustizia amministrativa di Trento del 20 dicembre 2012.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati, che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

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

Pag. 39



N. 17. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Napoli del 29 novembre 2012.

Processo penale - Procedura per l'applicazione delle misure di sicurezza - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica - Contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Violazione del principio del giusto processo - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 2010.

- Codice di procedura penale, artt. 678, comma 1, 679, comma 1, e 666, comma 3.
- Costituzione, artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 45

N. 18. Ordinanza del Consiglio di Stato del 25 luglio 2012.

Enti locali - Prevista possibilità di distacco temporaneo di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncem, della Cispel - Mancata previsione della possibilità di distaccare tale personale anche in associazioni diverse da quelle tassativamente indicate - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento - Violazione del principio di libertà di associazione - Lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale e finanziaria degli enti locali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 271, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 18, 97, 114, 118 e 119.

Pag. 50





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 12

Ordinanza 16 gennaio - 6 febbraio 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Patrocinio a spese dello Stato - Liquidazione degli onorari dovuti al consulente tecnico di parte o all'ausiliario del giudice - Prenotazione a debito, da effettuarsi a domanda, laddove sia impossibile la ripetizione nei confronti della parte onerata delle spese processuali ovvero della parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione - Mancata previsione dell'anticipazione a carico dell'erario - Asserita lesione del diritto dell'ausiliario al compenso quando manchino i presupposti per la prenotazione - Asserita irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina applicabile ai difensori, ovvero agli ausiliari del magistrato nei giudizi penali, o al curatore fallimentare, per i quali è prevista l'anticipazione dei rispettivi compensi a carico dell'erario - Manifesta infondatezza della questione.

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 131, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 36.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 131, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promosso dal Tribunale ordinario di Caltanissetta nel procedimento vertente tra C.M. e M.C., con ordinanza del 28 febbraio 2012, iscritta al n. 199 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Caltanissetta - nel corso di un procedimento per accertamento tecnico preventivo introdotto con ricorso presentato da persona che era stata ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato - avendo ricevuto l'istanza di liquidazione dei compensi da parte del consulente tecnico, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 131, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui, per un verso, esclude che, nei giudizi civili in cui vi è ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, i compensi spettanti agli ausiliari del giudice siano anticipati



dall'Erario e, per altro verso, consente che i medesimi compensi siano prenotati a debito, a domanda, solo ricorrendo determinate condizioni;

che, ad avviso del rimettente, effetto della disposizione censurata - in base alla quale gli onorari dei consulenti tecnici, sia di parte che di ufficio, sono, a domanda, prenotati a debito ove sia impossibile ripeterli dalla parte a carico della quale sono state poste le spese processuali o dalla stessa parte ammessa al beneficio, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione - sarebbe la gratuità della prestazione del consulente nei procedimenti di volontaria giurisdizione, nei quali non è individuabile una parte soccombente, e in quelli in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato risulti soccombente e non si veda revocato il beneficio;

che, aggiunge il rimettente, la norma censurata imporrebbe, in ogni caso, al consulente di attendere la fine del giudizio per chiedere la prenotazione a debito, dovendo previamente verificare la impossibilità della ripetizione dalle parti in giudizio;

che il giudice *a quo* afferma di essere a conoscenza delle pronunzie di questa Corte secondo le quali sarebbe errata l'interpretazione della disposizione censurata che conduce ad affermare la gratuità della prestazione del consulente tecnico;

che, tuttavia, a suo avviso, in tali pronunzie si sarebbe trascurato di considerare che il rimedio della prenotazione a debito è efficace nelle ipotesi in cui, individuata una parte tenuta al pagamento delle spese, risulta impossibile per il consulente ottenere tale pagamento e non anche nelle ipotesi in cui «manchi del tutto il soggetto nei cui confronti tentare la ripetizione» o perché non è individuabile un soccombente o perché sia soccombente la parte ammessa al beneficio e questo non le sia stato revocato;

che, non potendosi in tali ipotesi procedere alla prenotazione a debito, effetto della disposizione in questione sarebbe l'impossibilità del pagamento dei compensi spettanti al consulente tecnico, con violazione dell'art. 36 Cost.;

che, continua l'ordinanza di rimessione, non può negarsi che l'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, non consentendo l'anticipazione a carico dell'Erario dei compensi dei consulenti, determini un'irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto, nei giudizi penali, per difensori e per ausiliari del giudice, i quali hanno i compensi anticipati dall'Erario e, conseguentemente, non hanno la necessità di attivare, dopo la conclusione del giudizio, la procedura per la loro prenotazione a debito;

che il complesso meccanismo di pagamento regolato dalla norma censurata renderebbe «oltremodo difficoltoso il soddisfacimento del credito degli ausiliari nominati dal giudice nel processo civile», i quali sarebbero tenuti a prestare la loro opera, peraltro sotto il vincolo della obbligatorietà, senza alcuna certezza né sull'an né sul quando del compenso;

che il rimettente, non ignorando la giurisprudenza di questa Corte che ha escluso la illegittimità costituzionale di siffatta disparità, tuttavia ritiene che la pretesa eterogeneità delle figure professionali poste a confronto, giustificatrice del diverso trattamento normativo, non sia riscontrabile nel caso dei consulenti, i quali, sia pure nei diversi ambiti penale e civile, svolgono il medesimo compito;

che ancora più evidente, infine, sarebbe la disparità di trattamento in relazione alla disciplina del curatore fallimentare (incarico anche questo facoltativo), per il quale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 174 del 2006, vi è la anticipazione di spese ed onorari a carico dell'Erario;

che, sulla rilevanza della questione, il rimettente osserva che, ove fosse accolto l'incidente di costituzionalità egli, liquidati i compensi del consulente tecnico istante, ne potrebbe disporre la anticipazione a carico dell'Erario, cosa che, in caso contrario, non potrebbe avvenire;

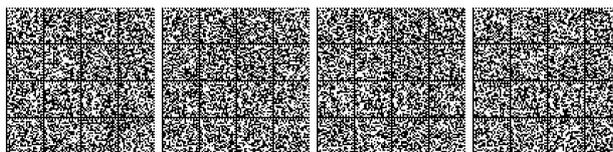
che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la infondatezza del ricorso;

che la difesa dello Stato, in via preliminare, deduce l'inammissibilità della questione per non avere il rimettente sperimentato soluzioni di carattere interpretativo volte a pervenire ad una lettura conforme a Costituzione della disposizione censurata;

che, per altro verso, la Avvocatura osserva - con riferimento alla asserita illegittimità costituzionale derivante dalla impossibilità per il consulente di richiedere la prenotazione a debito nei casi in cui non sia ravvisabile un soccombente ovvero che tale sia la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato - che la questione sarebbe comunque inammissibile, in quanto prematura e come tale irrilevante, posto che la pendenza del giudizio non consente ancora di attribuire ad alcuno la soccombenza nel giudizio;

che, in quanto dedotta negli stessi termini già esaminati da questa Corte in precedenti decisioni di infondatezza, la questione relativa all'art. 3 Cost. sarebbe, per consolidata giurisprudenza, manifestamente inammissibile;

che la interveniente difesa osserva, altresì, quanto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., che la questione sarebbe, comunque non fondata;



che, infatti, non può convenirsi col rimettente nel ritenere che dall'applicazione della norma censurata deriverebbe la gratuità dell'opera svolta dall'ausiliario del magistrato;

che, peraltro, non vi è alcun principio costituzionale che imponga un modello unitario di liquidazione di spese e compensi per gli ausiliari del magistrato;

che, riguardo alla prospettata irragionevolezza della disposizione, osserva la Avvocatura che la pretesa assimilazione della disciplina relativa alla liquidazione dei compensi dell'ausiliario del magistrato civile a quella relativa ai difensori della parte non abbiente ovvero all'ausiliario del magistrato nel processo penale è una delle possibili opzioni volte a colmare la lacuna che deriverebbe dall'accoglimento della presente questione, essendo, tuttavia, possibile individuarne altre rimesse alla discrezionalità del legislatore;

che la difesa dello Stato conclude affermando che tale pluralità di opzioni è indice della inammissibilità della questione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Caltanissetta dubita, in relazione agli articoli 3 e 36 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 131, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui prevede che, nei giudizi civili nei quali una delle parti è ammessa al patrocinio a spese dello Stato, gli onorari dovuti al consulente tecnico di parte, ovvero all'ausiliario del giudice, siano prenotati a debito e non siano anticipati dall'Erario e nella parte in cui, nei medesimi giudizi, la prenotazione a debito di detti onorari possa avvenire, a domanda, solamente ove non ne sia possibile la ripetizione o dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali ovvero dalla stessa parte ammessa, stante la vittoria di questa nella causa o data la revoca dell'ammissione al predetto beneficio;

che, in particolare, il rimettente ritiene che nella mancata anticipazione da parte dell'Erario degli onorari in questione sia ravvisabile un'ingiustificata disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 Cost., fra la disciplina applicabile ai consulenti tecnici, di parte o di ufficio, nei giudizi civili in cui una parte sia ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, e quella applicabile ai difensori di tali parti, ovvero agli ausiliari del magistrato, nei giudizi penali o, infine, al curatore fallimentare, per i quali è, invece, prevista la anticipazione dei rispettivi compensi a carico dell'Erario;

che, ad avviso del rimettente, tale diverso meccanismo normativo renderebbe ingiustificatamente deteriore la posizione dei consulenti tecnici nei giudizi civili «beneficiari», essendo costoro, diversamente dai rappresentanti delle altre categorie poste in comparazione, sottoposti, al fine di conseguire i loro onorari, ad una più lunga e difficoltosa procedura, comportante non solo l'onere di formulare la domanda di prenotazione a debito dopo la fine del giudizio nel quale hanno prestato la loro opera, ma anche quello di dover dimostrare in tale occasione che non è stato possibile ottenere dai soggetti indicati dalla norma censurata quanto loro spettante;

che, aggiunge il rimettente, siffatto meccanismo procedurale si pone in contrasto con l'art. 36 Cost., rendendo possibile, nelle ipotesi in cui - come nei giudizi, quale è quello *a quo*, di accertamento tecnico preventivo - non sia ravvisabile una parte soccombente oppure sia soccombente la parte ammessa al beneficio (senza che quest'ultimo sia oggetto di revoca), che il consulente tecnico svolga la sua opera senza ottenere alcun compenso;

che la questione, siccome prospettata, risulta essere manifestamente infondata sotto ambedue i profili proposti;

che, con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 36 Cost. - anche prescindendo da ogni rilievo in ordine alla correttezza della adombrata attribuzione del procedimento per accertamento tecnico preventivo al genere della volontaria giurisdizione (attribuzione dalla quale il rimettente fa discendere la impossibilità di identificare nel giudizio *a quo* una parte soccombente) invece che a quello della giurisdizione cautelare - deve rilevarsi che il rimettente non ha tenuto nel dovuto conto l'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità in base al quale le spese giudiziali relative all'accertamento tecnico preventivo sono ordinariamente liquidabili, in base al principio della soccombenza, o al termine del relativo procedimento, ogniqualvolta il ricorso introduttivo non sia stato accolto (Corte di cassazione, sentenza 29 marzo 1996, n. 2937), ovvero al termine del conseguente giudizio di merito (Corte di cassazione, sentenza 23 dicembre 1993, n. 12759);

che, non risultando giustificati i dubbi espressi dal rimettente in ordine alla individuabilità di una parte soccombente in relazione ad un giudizio del tipo ora sottoposto alla sua attenzione, sono manifestamente infondati i connessi dubbi in ordine alla concreta possibilità per il consulente tecnico di vedersi corrisposti i propri compensi;

che, infatti, questi o graveranno sui soggetti di cui al citato art. 131 del d.lgs. n. 115 del 2002 ovvero, laddove sia impossibile ripeterli da costoro, se ne potrà chiedere la prenotazione a debito, con successiva liquidazione a carico dell'Erario;

che, riguardo alla dedotta violazione del principio di uguaglianza - conseguente alla mancata previsione, per la fattispecie esaminata dal giudice *a quo*, dell'anticipazione dei compensi a carico dell'Erario - più volte, anche di recente,



questa Corte ha affermato la insussistenza di disparità di trattamento in ragione della diversa normativa applicabile, in materia di spese in giudizi in cui vi è stata ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai soggetti operanti, con distinti compiti, attribuzioni e funzioni, nell'ambito dei singoli giudizi, ovvero nell'ambito dei giudizi civili o penali;

che, in particolare, il contrasto con l'art. 3 Cost. è stato escluso perché la ontologica eterogeneità dei soggetti ovvero dei modelli processuali posti a confronto non consente di istituire fra gli stessi un valido rapporto di comparazione (*ex multis*: ordinanze n. 270 del 2012, n. 203 del 2010 e n. 195 del 2009);

che, pertanto, anche sotto questo profilo la questione è manifestamente infondata.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 131, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Caltanissetta con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130012

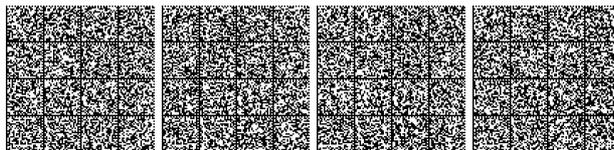
N. 13

Ordinanza 16 gennaio - 6 febbraio 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un senatore per il reato di diffamazione a mezzo stampa commesso contro alcuni magistrati - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Giudice monocratico della quinta sezione penale del Tribunale ordinario di Roma - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 3 agosto 2010 (doc. IV-ter, n. 17-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 3 agosto 2010, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse nel libro intitolato «Lo sbirro e lo Stato» dall'onorevole Raffaele Iannuzzi nei confronti del dottor Guido Lo Forte ed altri, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, con ricorso depositato in cancelleria il 9 agosto 2012 ed iscritto al n. 6 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2012, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

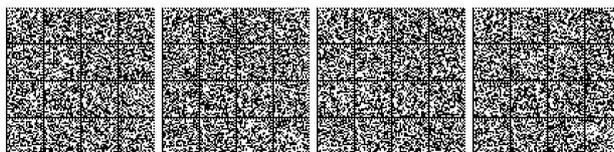
Ritenuto che, con ricorso depositato il 9 agosto 2012, il Giudice monocratico della quinta sezione penale del Tribunale ordinario di Roma, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla deliberazione del 3 agosto 2010 (Doc. IV-ter, n.17-A) con la quale l'Assemblea ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse da Raffaele Iannuzzi, all'epoca dei fatti senatore della Repubblica, nei confronti di Guido Lo Forte, Giancarlo Caselli, Antonio Ingroia e Ignazio De Francisci;

che oggetto del giudizio *de quo* sono le affermazioni (analiticamente trascritte nei singoli capi di imputazione) contenute nel libro dello Iannuzzi intitolato «Lo sbirro e lo Stato», pubblicato nel 2008 (con il quale l'autore ha tra l'altro riproposto un suo precedente articolo, apparso su «Il Giornale» del 7 novembre 2004 e intitolato «Mafia: 13 anni di scontri tra PM e Carabinieri»), che hanno determinato l'instaurazione a carico del predetto del processo per il reato di diffamazione a mezzo stampa, previsto dagli artt. 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale, 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), e 61, numero 10, del codice penale, in ragione del fatto che nel contesto della pubblicazione - in cui si afferma, altresì, che le vicende giudiziarie alle quali avevano preso parte, per le loro funzioni, i querelanti erano conseguenza o comunque espressione di una "guerra" promossa dalla Procura di Palermo contro il ROS dei Carabinieri per delegittimare importanti esponenti dell'Arma, con finalità diverse da quella istituzionale - i suddetti magistrati vengono definiti «professionisti dell'antimafia», e si assume che la loro attività sarebbe stata improntata a dolosa faziosità e ad intenti persecutori, e comunque ispirata da finalità illecite attuate mediante comportamenti devianti;

che - riferite le vicende processuali, nel corso delle quali, a seguito della richiesta di rinvio a giudizio dello Iannuzzi, il giudice per le indagini preliminari aveva ordinato (su eccezione della difesa ed opposizione delle parti civili costituite) la trasmissione di copia degli atti al Senato e sospeso il procedimento penale, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato); procedimento poi ripreso una volta trascorso il novantesimo giorno dalla ricezione degli atti da parte del Senato, e quindi definito con il rinvio a giudizio - il ricorrente deduce che, nel frattempo, con la citata delibera del 3 agosto 2010, l'Assemblea del Senato non ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (secondo la quale le dichiarazioni in esame non ricadevano nell'ipotesi dell'art. 68, primo comma, Cost.), e ne ha affermato così l'insindacabilità;

che - secondo quanto riferito nel ricorso -, a seguito di tale delibera, la difesa dell'imputato ha invocato una pronuncia di non doversi procedere, mentre il pubblico ministero ed il difensore delle parti civili hanno chiesto sollevarsi conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost.;

che, in accoglimento di quest'ultima richiesta, il ricorrente rileva che, come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, se è indubbio che la garanzia dell'insindacabilità si estende anche alle dichiarazioni rese da un appartenente al Parlamento della Repubblica fuori dall'ambito parlamentare, è però necessario che sussista un nesso funzionale tra le affermazioni extra moenia e le funzioni in concreto svolte dal parlamentare che ne è stato l'artefice, non essendo sufficiente (per qualificare ciò che altrimenti realizzerebbe l'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.) un semplice collegamento di argomento e/o di contesto politico tra l'attività



parlamentare e le dichiarazioni rese, le quali viceversa debbono essere riprodottrive delle opinioni sostenute in sede parlamentare, al fine di renderle note ai cittadini;

che pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, la garanzia costituzionale della insindacabilità non opera sulla base di un mero collegamento con lo status di parlamentare in sé considerato (diversamente trasformandosi l'istituto previsto dall'art. 68 Cost. in un ingiustificato privilegio personale incompatibile con il principio di eguaglianza e con il diritto di accesso alla giustizia da parte dei cittadini lesi dalle dichiarazioni), ma necessita che le dichiarazioni siano effettivamente e sostanzialmente corrispondenti ai contenuti di attività tipicamente parlamentari e costituiscano divulgazione o comunicazione all'esterno di atti già compiuti nell'ambito della stretta funzione parlamentare;

che, ciò premesso, il ricorrente osserva sia che il disegno di legge avente ad oggetto la «Istituzione di una commissione di inchiesta sulla gestione di coloro che collaborano con la giustizia» (A.S. 2292 delle XIV legislatura) - indicato dal medesimo Iannuzzi, nel corso della sua audizione da parte della Giunta per le autorizzazioni, quale attività parlamentare alla quale le opinioni espresse nel libro sarebbero funzionalmente collegate - riguarda il tema di carattere generale della gestione dei pentiti e delle conseguenze delle dichiarazioni da loro rese; sia che neppure nella relazione che accompagna il disegno di legge vi è qualsivoglia riferimento alle specifiche vicende giudiziarie, cui viceversa si riferiscono le accuse contenute nel libro;

che dunque, secondo il ricorrente - dato anche l'ampio lasso di tempo intercorrente tra la presentazione del disegno di legge (23 giugno 2003) e la pubblicazione del libro (risalente al febbraio 2008), tale da farne escludere il carattere divulgativo -, la condotta addebitabile all'imputato esulerebbe dall'esercizio delle funzioni parlamentari, non presentando alcun legame con atti parlamentari, anche nella loro accezione più ampia;

che, peraltro, per il giudice *a quo*, non ricorre (come invece eccepito dalla difesa dell'imputato) alcuna ipotesi di bis in idem per il fatto che il libro «Lo sbirro e lo Stato» riproduce anche un articolo già pubblicato nel 2004 sul quotidiano «Il Giornale» - in relazione al quale si era svolto altro procedimento penale, avanti al Tribunale di Milano, a carico del senatore Iannuzzi, per il reato di diffamazione col mezzo della stampa, e sul cui contenuto il Senato aveva deliberato l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'autore; delibera da cui era conseguita la proposizione di altro conflitto di attribuzione, ammesso da questa Corte, ma poi dichiarato improcedibile per tardivo deposito dell'atto introduttivo notificato, con successivo proscioglimento, ad opera del GIP, del senatore dal reato ascrittogli -, giacché oggetto dell'attuale procedimento non sono le affermazioni contenute nell'articolo del 2004, ma quelle riportate nel libro del 2008, il contenuto del quale non si esaurisce nel precedente scritto;

che, in conclusione, il giudice *a quo* (sospeso il processo) chiede che la Corte, «dichiari ammissibile il presente conflitto», «dichiari che non spettava al Senato della Repubblica la valutazione della condotta addebitabile al senatore Iannuzzi in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68 Cost.» e, di conseguenza, «annulli la delibera del Senato della Repubblica adottata il 3 agosto 2010».

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia la «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del Giudice monocratico del Tribunale ordinario di Roma (quinta sezione penale) a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica (cui apparteneva l'imputato all'epoca dei fatti) ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dal Giudice monocratico della quinta sezione penale del Tribunale ordinario di Roma, nei confronti del Senato della Repubblica;

dispone:

a) che la cancelleria della Corte costituzionale dia immediata comunicazione della presente ordinanza al predetto giudice, che ha proposto il conflitto di attribuzione;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130013

N. 14

Ordinanza 16 gennaio - 6 febbraio 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per risarcimento danni a carico di un deputato per le opinioni espresse nei confronti di alcuni magistrati - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dalla Corte di cassazione - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 27 febbraio 2001 (doc. IV-*quater*, n. 174).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 27 febbraio 2001, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Maurizio Gasparri nei confronti dei dottori Gian Paolo Cariello, Donato D'Auria e Giovanna Di Donna, promosso dalla Corte di cassazione con ricorso depositato in cancelleria il 25 giugno 2012 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2012, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, con ordinanza-ricorso depositata il 24 ottobre 2011, la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei Deputati, in riferimento alla deliberazione con la quale l'Assemblea, approvando il 27 febbraio 2001 la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere (doc. IV-*quater* n. 174), ha dichiarato la insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Maurizio Gasparri nei confronti dei magistrati Giovanna Di Donna, Donato D'Auria e Gian Paolo Cariello;

che la Corte ricorrente premette di essere stata investita della impugnazione proposta dai predetti magistrati avverso la sentenza della Corte di appello di Roma, confermativa della pronuncia di primo grado, con la quale era stata dichiarata improcedibile nei confronti del deputato Gasparri (e respinta nei confronti de Il Mattino s.p.a. e del giornalista Paolo Gambescia) la domanda di risarcimento danni avanzata in relazione al contenuto ingiurioso e diffamatorio di due interviste pubblicate sul quotidiano Il Mattino nei giorni 18 e 19 marzo 2000;

che, nel giudizio di merito, gli attori avevano, in particolare, lamentato che, nella prima intervista, il deputato Gasparri - nel commentare il provvedimento del Tribunale del riesame di Napoli, da essi composto, con il quale era stata disposta la custodia cautelare, anziché in carcere, in casa di cura, da cui era poi evaso, di un imputato di gravi fatti di camorra - li avesse definiti irresponsabili; e che nella successiva intervista, resa in relazione alla stessa vicenda, quel deputato avesse aggiunto di aver sospetti non di mera dabbenaggine, ma di loro comportamento illecito;

che i motivi della impugnazione proposta contro il deputato Gasparri (previamente separata da quella relativa agli altri convenuti) - con i quali i magistrati hanno denunciato violazione dell'articolo 68 della Costituzione, in relazione alla delibera assembleare, ritenuta ostantiva alla procedibilità della loro domanda risarcitoria nella sede di merito - ad avviso della Corte di cassazione, appaiono fondati;

che infatti, secondo la richiamata, ormai costante, giurisprudenza della Corte costituzionale, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento - al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. - è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le ultime, sentenze n. 301 del 2010, n. 420, n. 410, n. 134 e n. 171 del 2008, n. 11 e n. 10 del 2000);

che, viceversa, la delibera di insindacabilità della Camera dei Deputati, per cui è conflitto, non indica atti parlamentari tipici del deputato anteriori o contestuali alle dichiarazioni del deputato Gasparri, limitandosi ad affermare che le dichiarazioni del parlamentare «si inseriscono nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro paese inerente ai problemi della giustizia (e in tale contesto al modo di procedere della magistratura) ed alle tematiche della sicurezza» e che la fuga dell'imputato di cui trattavasi «fu oggetto anche di iniziative parlamentari di sindacato ispettivo, iniziative che lo stesso deputato Gasparri aveva preannunziato», senza però indicare chi avesse intrapreso tali iniziative (peraltro negate dai ricorrenti) e quando esse fossero state richieste.



Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'articolo 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione della Corte di cassazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, la Corte ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Camera dei deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dalla Corte di cassazione nei confronti della Camera dei deputati;

2) dispone:

a) che la Cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla ricorrente Corte di cassazione, terza sezione civile;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura della ricorrente, notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con prova dell'avvenuta notifica, nella Cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'articolo 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 15

Ordinanza 16 gennaio - 6 febbraio 2013

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Corte costituzionale - Pronunce - Errore materiale contenuto nel dispositivo della sentenza n. 200 del 2012 - Correzione.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (7/10/2008), art. 32, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 200 del 17-20 luglio 2012.

Udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Considerato che nel dispositivo della sentenza n. 200 del 2012, ai numeri 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) e 9), per mero errore materiale è indicato il decreto-legge n. 138 del 2008, anziché il decreto-legge n. 138 del 2011;

ravvisata la necessità di correggere tali errori materiali.

Visto l'art. 32 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 200 del 2012 sia corretto il seguente errore materiale: nel dispositivo, ai numeri 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8) e 9), l'anno «2008» è sostituito dall'anno «2011».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130015



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 gennaio 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Enti locali - Comunità montane - Norme della Regione Molise - Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle comunità montane - Previsione che la Regione, al fine di agevolare l'estinzione delle sopresse comunità montane, favorisce la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale in servizio a tempo indeterminato mediante corresponsione di un incentivo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di rapporti civilistici.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 22, art. 2, comma 11.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi secondo, lett. l), e terzo.

Ricorso del 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 Molise n. 22 del 19 ottobre 2012 (pubblicata nel BUR n. 25 del 26 ottobre 2012), recante «Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane».

Nella seduta dell'11 dicembre 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato la determinazione di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la Legge della Regione Molise n. 22 del 19 ottobre 2012 (pubblicata nel BUR n. 25 del 26 ottobre 2012), recante «Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane», secondo quanto si argomenta e si deduce come segue.

D I R I T T O

La legge regionale è censurabile con riferimento all'art. 2, comma 11; disposizione che prevede che la Regione, al fine di accelerare l'estinzione delle sopresse Comunità montane, favorisca la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale in servizio a tempo indeterminato mediante corresponsione di un incentivo economico.

La norma si pone in contrasto con le vigenti disposizioni contrattuali di comparto che, per il personale non dirigenziale, non consentono l'elargizione del succitato incentivo. Incidendo la norma sulla materia del trattamento economico riservata alla contrattazione collettiva, ne deriva un contrasto con le disposizioni contenute nel Titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del d.lgs. n. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione.

Viene, quindi, violato l'art. 117, lettera l) Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi).

Più precisamente, la norma, introducendo un istituto economico, quale l'indennità in questione e rimettendo (comma 12) alla Giunta Regionale la determinazione dei criteri per il suo calcolo e, quindi, la sua entità, ha una chiara natura contrattuale, incidendo direttamente sulla regolamentazione del rapporto di lavoro con i dipendenti delle Comunità montane.

Pertanto, essa, si pone in contrasto con le disposizioni statali contenute negli artt. da 40 a 50 del d.lgs. n. 165 del 2001, che riservano alla contrattazione collettiva la determinazione delle norme regolatrici del rapporto di lavoro privatizzato con le pubbliche amministrazioni e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sentenze n. 7 del 2011, n. 332 del 2010 e n. 189 del 2007).



Verrebbe, inoltre, violato anche l'art. 3 della Costituzione, in quanto viene lesa il principio di eguaglianza tra i cittadini. Il personale di altre Regioni, infatti, pur nella stessa situazione lavorativa, si troverebbe di fronte ad una diversa qualificazione degli emolumenti.

Risulterebbe, inoltre, violato l'art. 117, comma terzo, Cost., essendo la norma stata adottata in violazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica sopra richiamate.

Infatti, come ha chiarito codesta Corte, la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 169 del 2007).

Le disposizioni regionali censurate, pertanto, sono lesive della competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

P.Q.M.

Voglia la Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità dell'art. 2, comma 11, della Legge della Regione Molise n. 22 del 19 ottobre 2012 (pubblicata nel BUR n. 25 del 26 ottobre 2012), recante «Disposizioni urgenti per la liquidazione ed estinzione delle Comunità montane», per contrasto con gli artt. 3, 117, comma 2, lett. 1), e 117, comma 3, della Costituzione.

Si depositeranno con il ricorso:

legge Regione Molise n. 22 del 19 ottobre 2012;

copia stralcio della delibera 11 dicembre 2012 del Consiglio dei Ministri;

relazione allegata alla delibera.

Roma, 21 dicembre 2012

L'Avvocato dello Stato: SCARAMUCCI

13C00024

N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 gennaio 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Farmacia - Norme della Regione Liguria - Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie - Previsione che le farmacie, che intendono rimanere aperte sino alle ore 21.00, assicurino il servizio sino alle ore 8.00 del giorno successivo - Ricorso del Governo - Denunciata lesione del principio fondamentale di liberalizzazione degli orari di apertura delle farmacie, a fronte della previsione dell'obbligo ad esse imposto di assicurare l'intero servizio notturno - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Incidenza sulla disciplina di un servizio pubblico, come il servizio notturno, attinente alla materia della tutela della salute, di competenza regionale concorrente - Interferenza sull'autonomia contrattuale e sulla libertà di iniziativa economica dei privati - Contrasto con il principio di ragionevolezza.

- Legge della Regione Liguria 6 novembre 2012, n. 35, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, commi secondo, lett. e), e terzo; decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 11, comma 8.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12 contro Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della L.R. Liguria del 6 novembre 2012 n. 35 pubblicata sul BUR n. 18 del 7 novembre 2012 recante «Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie».



La legge regionale n. 35 del 6 novembre 2012 (pubblicata nel Bur della Regione Liguria n. 18 del 7 novembre 2012) disciplina gli orari, i turni e le ferie delle farmacie.

Più precisamente l'art. 2 nel definire le fasce orarie obbligatorie dispone al comma 1 che «le farmacie svolgono il servizio ordinario a battenti aperti in orari compresi tra le ore 8.00 e le ore 21,00 e obbligatoriamente dalle ore 9,00 alle ore 12,00 e dalle ore 16.00 alle ore 19.00.».

In particolare, i commi 2 e 3, prevedono che «nei giorni feriali l'apertura per una o per mezza giornata comporta l'obbligo di rispettare le fasce orarie di cui al comma 1», e «l'apertura per mezza giornata dei festivi comporta l'obbligo di una apertura continuata per almeno otto ore».

Il medesimo art. 2, al comma 4, dispone «nel caso in cui le farmacie intendano prorogare l'apertura oltre le ore 21 sono tenute a garantire il servizio notturno sino alle ore 8,00 del giorno successivo».

Quest'ultima disposizione, l'art. 2 comma 4 sopra richiamato, appare costituzionalmente illegittima, sotto i profili che verranno ora evidenziati, e pertanto il Governo — giusta delibera del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012 (che per estratto autentico si produce sub 1) ai sensi dell'art. 127 Cost. la impugna con il presente ricorso per i seguenti

MOTIVI

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

Come si è detto con la legge regionale n. 35 del 6 novembre 2012 la Regione Liguria ha disciplinato gli orari, i turni e le ferie delle farmacie.

A questo fine la Regione ha definito le fasce orarie obbligatorie disponendo al comma 1 che le farmacie svolgono il servizio ordinario a battenti aperti in orari compresi tra le ore 8.00 e le ore 21.00 e, obbligatoriamente, dalle ore 9.00 alle ore 12.00 e dalle ore 16.00 alle ore 19.00.

Il successivo comma 4 aggiunge, come si è detto, che «nel caso in cui le farmacie intendano prorogare l'apertura oltre le ore 21 sono tenute a garantire il servizio notturno sino alle ore 8.00 del giorno successivo».

Tale disposizione in primo luogo impone alle farmacie che intendono rimanere aperte oltre le ore 21 di garantire, necessariamente, il servizio notturno fino alle ore 8.00 del giorno successivo.

La predetta norma impedisce, inoltre, in tal modo, che le stesse farmacie restino aperte oltre le 21 ma per un periodo inferiore a quello che copre l'intero servizio notturno.

Il servizio notturno, infatti, come precisa anche il successivo art. 4 comma 3 della medesima legge deve essere svolto dalle ore 21 alle ore 8.00 del giorno successivo. L'art. 2 comma 4, nei sensi anzidetti, contrasta con l'art. 11 comma 8 del decreto-legge n. 1/2012 convertito in legge 24 marzo 2012 n. 27.

L'art. 11 cit. disciplina il potenziamento del servizio di distribuzione farmaceutica e al comma 8 prevede che «i turni e gli orari di farmacia stabiliti dalle autorità competenti in base alla vigente normativa non impediscono l'apertura della farmacia in orari diversi da quelli obbligatori».

La norma statale richiamata vuole assicurare la liberalizzazione degli orari di apertura delle farmacie, consentendo una maggiore concorrenza tra le medesime, pur facendo salvi gli orari di apertura previsti come obbligatori, in quanto strumentali agli interessi pubblici sottesi alla regolamentazione del servizio farmaceutico.

L'art. 2 comma 4 della legge regionale, invece, obbligando, come si è detto, le farmacie che intendono rimanere aperte sino alle 21,00 ad assicurare il servizio sino alle ore 8,00 del giorno successivo, lede la libertà ad esse riconosciuta dalla normativa statale di decidere autonomamente il proprio orario di apertura (ferma restando ovviamente la necessità di rispettare comunque l'apertura prevista nelle fasce obbligatorie).

La disposizione regionale introduce una palese penalizzazione a carico delle imprese che intendono avvalersi della liberalizzazione degli orari, assoggettandone l'esercizio ad un onere (l'obbligo di assicurare l'intero servizio notturno) che accolta all'imprenditore, per disposto di legge, costi, quali quelli comportati dall'adempimento del servizio notturno, che l'imprenditore non aveva necessariamente preventivato nel momento in cui aveva deciso di prolungare il proprio orario di apertura tra le ore 21 e le ore 8, ma comunque in una misura da lui determinata.



Si altera in tal modo l'efficienza concorrenziale della rete delle farmacie perché si impone alle farmacie che vogliono prorogare l'orario di apertura oltre le 21 (cioè oltre l'orario obbligatorio) di coprire necessariamente il servizio notturno, con conseguenti maggiori costi, mentre le medesime potrebbero aver preventivato di prolungare l'orario oltre le 21,00 ma ad esempio sino alle 24,00.

La norma regionale viola quindi per le motivazioni sopra descritte la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117 secondo comma lettera e) della Costituzione.

La liberalizzazione dei turni e degli orari delle attività commerciali è volta infatti alla tutela della concorrenza in conformità alle direttive comunitarie.

Codesta Corte costituzionale ha più volte chiarito che la competenza statale esclusiva e «trasversale» in tema di concorrenza riguarda non solo la repressione dei comportamenti anticoncorrenziali delle imprese, ma anche, e forse soprattutto, la rimozione di tutti gli ostacoli non giustificati da ragioni di preminente interesse generale allo sviluppo dell'iniziativa economica.

Nella specie, la norma regionale impugnata sovrappone alle scelte dell'imprenditore in materia di orario di apertura, che attengono alla libertà della sua iniziativa economica, un obbligo di servizio pubblico (la prestazione del servizio notturno) che non presenta alcuna connessione necessaria con quelle scelte. Il servizio pubblico, nella specie il servizio notturno, deve trovare la propria disciplina e garanzia in altre previsioni, quali quelle sugli orari obbligatori e sulla distribuzione territoriale del servizio notturno. Tale disciplina appartiene alla competenza concorrente in materia di tutela della salute, e deve rimanere distinta dalla disciplina della concorrenza.

L'art. 2 comma 4 oggetto di impugnativa, collegando rigidamente i due piani, incide invece indebitamente sull'autonomia contrattuale e sulla libertà di iniziativa economica dei privati, e in definitiva sull'assetto concorrenziale del commercio dei prodotti farmaceutici, di cui determina una ingiustificata distorsione.

È quindi evidente, in primo luogo, la violazione dell'art. 117 comma 2 lett. e) cost. in cui la norma impugnata incorre, nel momento in cui rischia di vanificare la liberalizzazione oraria delle farmacie disposta dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva e trasversale in materia di tutela della concorrenza.

2. — Violazione dell'art. 117 comma 3 Cost.

L'art. 2 comma 4 legge regionale esorbita inoltre «manifestamente» dalla competenza legislativa concorrente attribuita alla Regione, in materia di «tutela della salute», dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Ciò in quanto la liberalizzazione degli orari di apertura delle farmacie e la conseguente maggiore concorrenza tra le medesime è suscettibile di incidere, riducendola, sull'accessibilità al servizio farmaceutico da parte dei cittadini; mentre non emergono ragioni concrete per ritenere che il prolungamento dell'orario oltre le 21, ma non per l'intero periodo notturno, comporti un pregiudizio all'efficienza tecnica del servizio farmaceutico.

Dal prolungamento facoltativo dell'orario oltre le 21, consentito dalla legislazione statale in materia di concorrenza, non deriva quindi automaticamente un titolo per la Regione per operare un intervento basato sulla competenza concorrente in materia di tutela della salute. Al riguardo è sufficiente notare come il servizio notturno ben possa essere assicurato sia da farmacie che abbiano chiuso alle 19, sia da farmacie che abbiano prolungato il proprio orario sino alle 21 o anche oltre.

Deve essere osservato che la normativa statale, recependo l'orientamento della giurisprudenza comunitaria e costituzionale, ha mutato la prospettiva di osservazione del più vasto fenomeno delle strutture farmaceutiche tenendo conto del mutato quadro normativo ed economico.

Da alcuni anni la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato ha evidenziato che nella regolamentazione dell'attività delle farmacie occorre introdurre un maggiore livello di concorrenza, compresa la possibilità di differenziare le strategie commerciali, a partire dagli orari di apertura.

La *ratio* della normativa statale è quindi quella di favorire in primo luogo i consumatori, sotto forma di competizione sui prezzi e sulla varietà dei servizi accessori, ma anche di rafforzare la struttura imprenditoriale delle farmacie: queste ultime infatti in seguito all'ingresso sul mercato delle parafarmacie devono potersi difendere ad armi pari, disponendo di maggiore flessibilità nel posizionamento della propria offerta per intercettare ogni segmento di clientela potenziale.



E la tutela della salute dei cittadini non è incompatibile con più elevati livelli di concorrenza nella vendita al dettaglio dei farmaci, con la conseguenza di considerare gli orari di apertura non come un limite invalicabile, ma piuttosto come il servizio minimo da garantire ai cittadini.

Connettere la disciplina degli obblighi di servizio notturno (indubbiamente compresa nella competenza concorrente in materia di tutela della salute) con la disciplina statale esclusiva della concorrenza, radicando in modo automatico quegli obblighi sugli atti di esercizio della libertà di concorrenza garantita da tale ultima disciplina, comporta quindi esorbitare dai limiti della suddetta competenza regionale concorrente.

3. — Violazione dell'art. 41 e dell'art. 3 Cost.

Oltre agli illustrati profili di incompetenza, sussistono poi le violazioni sostanziali denunciate con il presente motivo.

Come si è sopra chiarito, la liberalizzazione degli orari di apertura delle farmacie tende alla rimozione di ostacoli alla libera iniziativa economica valutati dalla discrezionalità del legislatore statale come non necessari, o come non più necessari, a tutelare l'interesse generale alla tutela della salute o altri interessi costituzionalmente equiordinati.

Vincolare, dunque, l'esercizio di tale libertà all'assunzione necessaria di obblighi di servizio pubblico come il servizio notturno, comporta l'introduzione di limiti all'iniziativa economica che vanno oltre il «minimo indispensabile» contemplato dall'art. 41 Cost. Come pure già chiarito, non emergono infatti ragioni plausibili di interesse generale per connettere necessariamente l'apertura oltre le ore 21 con la necessità di protrarre tale apertura sino alle 8 del giorno successivo.

La previsione regionale impugnata, per le ragioni ora esposte, appare poi manifestamente irragionevole, e quindi contraria al canone di ragionevolezza inteso come proporzione tra mezzi e fini, di cui all'art. 3 Cost. Non si comprende infatti quali ragioni pratiche comportino che l'apertura oltre le ore 21 debba necessariamente protrarsi fino alle 8 del giorno successivo. In particolare, il fatto che, protraendo l'orario di apertura oltre le ore 21, talune farmacie si sovrappongano in parte all'orario notturno (che l'art. 4 comma 3 della legge regionale individua appunto nella fascia oraria compresa tra le 21 e le 8 del giorno successivo), non determina alcuna diminuzione di efficienza in tale indispensabile servizio pubblico; e anzi, concorre ad esso nella misura in cui per talune ore della fascia notturna sono a disposizione non solo le farmacie soggette all'obbligo di servizio notturno, ma anche le farmacie che si sono avvalse della liberalizzazione degli orari.

Né potrebbe replicarsi che in tal modo vengono aggravati i costi che l'obbligo di servizio notturno impone alle farmacie ad esso assoggettate, perché queste vengono a subire anche la concorrenza delle farmacie che protraggono facoltativamente l'orario oltre le 21 ma non fino alle 8.

Anche ad ammettere che questa conseguenza possa verificarsi, è sufficiente osservare che impone a tutte le farmacie che protraggono facoltativamente l'orario di prestare, altresì, l'intero servizio notturno (e non di sovrapporsi solo per talune ore), comporterebbe per le altre farmacie tenute al servizio notturno una concorrenza (e quindi un possibile aggravio di costi) ancora maggiore. Si vede quindi che il mezzo prescelto per minimizzare i costi dell'obbligo di servizio notturno sarebbe manifestamente eccessivo e contraddittorio rispetto al fine in tesi perseguito.

P.Q.M.

Si chiede che venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge regionale Liguria del 6 novembre 2012 n. 35 pubblicata sul BUR n. 18 del 7 novembre 2012 recante norme sulla «Disciplina degli orari, dei turni e delle ferie delle farmacie».

Si produce per estratto copia conforme della delibera del Consiglio dei Ministri del 24 dicembre 2012 completa di relazione.

Roma, 4 gennaio 2013

L'avvocato dello Stato: AIELLO



N. 3

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 gennaio 2013
(del Commissario dello Stato della Regione Siciliana)

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Proroga sino al 30 aprile 2013 dei contratti di lavoro in essere alla data del 30 novembre 2012 - Mancata limitazione ai soli contratti di lavoro subordinato a tempo determinato - Conseguente applicabilità anche ai rapporti di lavoro autonomo e parasubordinato, previa “verifica da parte dei dirigenti generali dell’Amministrazione regionale della imprescindibile esigenza del fabbisogno di risorse umane” - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciato contrasto con la normativa statale di riferimento - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Modificazione della causa e dell’oggetto dei contratti di lavoro autonomo (di natura occasionale o coordinata e continuativa), con indebita assimilazione a quelli di lavoro subordinato - Refluenza negativa sul buon andamento della P.A. - Disparità di trattamento *in melius* dei lavoratori in servizio presso l’Amministrazione regionale rispetto a quelli delle altre pubbliche amministrazioni.

- Delibera legislativa della Regione Siciliana 30 dicembre 2012, n. 58, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma secondo, lett. *l*); legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 400; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 7, comma 6, lett. *c*), come integrato dall’art. 1, comma 147, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

L’assemblea regionale Siciliana, nella seduta del 30 dicembre 2012, ha approvato il disegno di legge n. 58 dal titolo «Norme in materia di personale. Disposizioni contabili», successivamente pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell’art. 28 dello Statuto speciale, il 2 gennaio 2013.

L’art. 1, 1° comma, che di seguito si riporta, da adito a censure di costituzionalità per violazione degli articoli 3, 97 e 117, secondo comma, lett. 1) della Costituzione.

Art.1 (Proroghe di contratti di personale a tempo determinato).

1. «È autorizzata sino al 30 aprile 2013 la proroga dei contratti di lavoro in essere alla data del 30 novembre 2012, eccezion fatta per quelli relativi al personale già alle dipendenze dei dipartimenti regionali soppressi, ai sensi dell’art. 5, comma 1, della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, previo accordo decentrato con le organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato e previa verifica della imprescindibile esigenza del fabbisogno di risorse umane da parte dei dirigenti generali, nel rispetto del combinato disposto delle disposizioni di cui alle leggi statali in materia di proroga di rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni e di cui all’art. 14, commi 24 bis e 24 ter del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122 e successive modifiche ed integrazioni, con riserva di utilizzazione delle stesse risorse umane anche da parte , dei soggetti attuatori delle ordinanze nei settori della protezione civile, dei rifiuti e dell’ambiente, con priorità rispetto all’utilizzazione di personale non dipendente dalla Regione».

La disposizione in questione, infatti, nell’autorizzare la proroga dei contratti di lavoro in essere alla data del 30 novembre 2012 non limita la stessa, in difformità dall’art. 1, comma 400 della legge 24 dicembre 2012 n.228, ai contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, ma la estende, con il riferimento all’art. 5, comma della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, ai rapporti di lavoro autonomo e parasubordinato. La summenzionata norma, alla lettera *d*) individua quali destinatari della disposta proroga del rapporto di lavoro sino al 31 dicembre 2011 il personale titolare di contratti autorizzati ai sensi dell’art. 1, comma 7, lett. *a*), *c*), *d*) ed *e*) della L.R. 13 del 2009.

Orbene, dai chiarimenti forniti dall’Amministrazione regionale, ai sensi dell’art.3 D.P.R. 488/169, in occasione dell’esame del disegno di legge n. 645 dal titolo «Proroga di interventi per l’esercizio finanziario 2011. Misure di stabilizzazione di rapporti di lavoro a tempo determinato», approvato dall’ARS il 29 dicembre 2010 e promulgato con il numero 24 del 2010 (All. 1) risulta che il personale di cui all’art.1, comma 7 della cennata L.R. 13/2009 è costituito



oltre che da «44 unità di personale a tempo determinato di tipo subordinato» anche da 46 unità di personale co.co.co.. Tale tipologia di rapporto di lavoro secondo quanto disposto di recente dall'art.1, comma 147 della L. 24 dicembre 2012 n. 228, ammette «in via eccezionale l'eventuale proroga al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico».

Il legislatore con la norma «*de qua*», invece, non distingue fra i rapporti di lavoro subordinato ed autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa e subordina la proroga dei contratti alla preventiva «verifica da parte dei dirigenti generali dell'Amministrazione regionale della imprescindibile esigenza del fabbisogno di risorse umane», in ciò discostandosi palesemente dal dettato dell'art.7, comma 6, lett. c) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ed invadendo l'ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lett. 1) della Costituzione.

In proposito codesta eccellentissima Corte, con ormai consolidata giurisprudenza («*ex plurimis*» sentenze nr. 69/2011, 77/2011, 108/2011, 151/2011 e 213/2011) ha affermato che è precluso al legislatore regionale adottare norme che possano incidere sulla regolamentazione dei rapporti di lavoro, anche precario, presso le pubbliche amministrazioni, sia in termini di retribuzione che di durata, con connessa, disciplina di reciproci diritti ed obblighi delle parti. Il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici regionali, infatti, al pari di quello della generalità dei lavoratori pubblici, è sottoposto a regime privatistico che rientra ineludibilmente nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. 1) della Costituzione, competenza questa «in subiecta materia» esercitata con il decreto legislativo 165 del 2001 operante per tutte le pubbliche amministrazioni.

Alla menzionata ingerenza in un ambito di competenza precluso alla Regione, si aggiunge il rilievo che la disposizione censurata modifica la causa e l'oggetto del contratto di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa. La possibilità di proroga per i cennati contratti di lavoro non subordinata al completamento del progetto per ritardi non imputabili al collaboratore, assimila gli stessi a quelli di lavoro subordinati, contribuendo, peraltro, ad alimentare aspettative di stabilizzazioni e consolidamento del rapporto di lavoro nei soggetti interessati. Va rilevata altresì la negativa refluenza sul buon andamento della P.A. laddove la norma favorisce indirettamente il mancato e/o ritardato completamento del progetto iniziale.

La disposizione è infine censurabile sotto il profilo della violazione dell'art. 3 della Costituzione ove consente un trattamento diverso e più favorevole per i lavoratori in servizio presso l'Amministrazione Regionale rispetto a quelli di tutte le altre Pubbliche Amministrazioni cui si applica l'art.7, comma 6 del Decreto legislativo 165/2001 così come integrato dall'art. 1, comma 147 della Legge 228/2012.

P.Q.M.

Ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto impugna l'art. 1, comma 1 del disegno di legge n. 58 dal titolo «Norme in materia di personale. Disposizioni contabili», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana il 30 dicembre 2012, nella parte in cui non specifica che i contratti di lavoro soggetti a proroga sono quelli subordinati a tempo determinato, per violazione degli articoli 3, 97, e 117, 2° comma, lett. 1) della Costituzione.

Palermo, 7 gennaio 2013

*Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana*

ARONICA

13C00023



N. 4

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 gennaio 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Previsione della sospensione delle seguenti disposizioni della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo), già oggetto di impugnativa statale con ricorso n. 61/2012: a) rifinanziamento del contributo, di cui alla legge regionale n. 72/2000, ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicotici che applicano il metodo Doman; b) previsione della competenza della Giunta regionale per la definizione delle linee di indirizzo delle aziende del SSR volte all'implementazione del sistema di misurazione e di valutazione della performance del personale sanitario regionale; c) previsione dell'importo massimo della quota di compartecipazione a carico degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica; d) previsione della possibilità di trasferimento di alcune attività sanitarie in strutture non accreditate - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con le funzioni del commissario *ad acta* statale - Denunciata violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di uguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e della violazione del principio di certezza del diritto - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2012, n. 51, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, 97, 117, comma terzo, e 120, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 80 e 95; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 796, lett. p), lett. p)-bis; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 17, comma 6; decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8-bis, commi 1 e 3, 8-ter e 8-quater.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Abruzzo, in persona del suo Presidente *p.t.*, per la declaratoria della illegittimità costituzionale della Legge della Regione Abruzzo n. 51 del 29 ottobre 2012, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 58 del 7 novembre 2012, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 21.12.2012.

FATTO

In data 7 novembre 2012, sul n. 58 del Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo, è stata pubblicata la Legge Regionale n. 51 del 29 ottobre 2012, recante "sospensione disposizioni di cui alla legge regionale n. 1 del 10.01.2012 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo — Legge Finanziaria Regionale 2012) in applicazione dell'art. 17, comma 4, del D.L. 6 luglio 2011, n. 98".

Le prescrizioni contenute nella detta Legge, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccedono dalle competenze regionali e sono violative di previsioni costituzionali e illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1. L'art.1 della legge impugnata prevede testualmente:

"1. Il comma 1 dell'art. 1 (Rifinanziamento di leggi regionali) della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione Abruzzo — Legge finanziaria regionale 2012), limitatamente al rifinanziamento della L.R. 28 aprile 2000, n. 72 (Rifinanziamento della L.R. 21 giugno 1996, n. 39: Contributo ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicofisici che applicano il metodo "Doman"), è sospeso sino alla conclusione del piano di rientro.



2. Il comma 2 dell'art. 42 (Modifiche alla legge regionale n. 6/2011) della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1, è sospeso sino alla conclusione del piano di rientro.

3. L'art. 44 (Costo massimo delle prestazioni) della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1, è sospeso sino alla conclusione del piano di rientro.

4. L'art. 46 (Disposizioni in materia sanitaria) della legge regionale 10 gennaio 2012, n. 1, è sospeso sino alla conclusione del piano di rientro".

Orbene, così disponendo — nel sospendere, cioè, l'applicazione di talune disposizioni della Legge Finanziaria regionale per il 2012 —, il Legislatore regionale ha in realtà inciso sulle competenze statali in materia. Esso è infatti andato a disciplinare una materia che, sospettata di incostituzionalità, era stata già oggetto di impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri dinanzi codesta Ecc.ma Corte (ricorso n. 61/12, per il quale risulta imminente la fissazione per la trattazione in pubblica udienza), in tal modo nuovamente violando il riparto di competenze posto dalla Carta costituzionale.

La Legge deve pertanto a sua volta essere impugnata affinché sia dichiarata incostituzionale sulla scorta delle osservazioni che seguono.

2. Al fine di comprendere la portata lesiva della presente Legge occorre preliminarmente illustrare il contesto normativo nel quale essa si inserisce.

La Regione Abruzzo, atteso lo squilibrio economico-finanziario nel quale da anni versa in conseguenza del noto disavanzo nel settore sanitario — tale da non garantire al cittadino nemmeno il riconoscimento dei livelli essenziali di assistenza — ha sottoscritto fin dal 2007 un Piano di rientro secondo la previsione dell'art.1, comma 180 della L. n. 311/2004 (Finanziaria 2005), individuando nel triennio "gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico". Come noto, secondo la previsione della norma da ultimo citata, "la sottoscrizione dell'accordo è condizione necessaria per la riattribuzione alla regione interessata del maggiore finanziamento anche in maniera parziale e graduale, subordinatamente alla verifica della effettiva attuazione del programma".

La Regione, tuttavia, non è riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Conseguentemente, in conformità a quanto previsto dall'art.4 del D.L. n. 159/2007, è stato nominato un commissario *ad acta*.

Con delibera n. 44 del 3.8.2010 (successivamente aggiornata) il Commissario ha approvato il Programma operativo 2010, che sviluppa e completa il piano triennale di rientro 2007-2009.

3. In questo quadro va collocata la legge n. 1/2012 (Finanziaria regionale per il 2012).

Con tale legge, per quanto qui interessa, la Regione regolamentava la materia sanitaria prevedendo:

i. (art. 1) il rifinanziamento di alcune Leggi regionali, autorizzando — tra l'altro — quello della Legge regionale n. 72/2000 (concessione di un contributo ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicofisici che applicano il metodo DOMAN);

ii. (art. 42) la competenza della Giunta regionale per la definizione delle linee di indirizzo per le aziende del servizio sanitario regionale volte all'implementazione del sistema di misurazione e di valutazione della performance del personale sanitario regionale;

iii. (art. 44) l'importo massimo della quota di compartecipazione a carico degli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica;

iv. (art. 46) la possibilità del trasferimento di alcune attività sanitarie in strutture non accreditate.

Tali disposizioni venivano impuginate (insieme ad altre), con il ricorso sopra richiamato, dinanzi codesta Corte Ecc.ma, ravvisandosene sotto più profili l'incostituzionalità.

4. Con la legge oggi all'esame, in pendenza della definizione della detta questione di costituzionalità, il Legislatore regionale è nuovamente intervenuto sulle norme ora richiamate, e ha disposto la temporanea sospensione della loro efficacia, "sino alla conclusione del piano di rientro".

Ma, in tal modo, il Legislatore ha sostanzialmente riaffermato la validità e vigenza delle stesse, differendone unicamente gli effetti, e così incorrendo nei medesimi vizi di incostituzionalità che si erano ravvisati e che avevano indotto alla loro impugnazione.

Si rende pertanto inevitabile la proposizione del presente ricorso, in quanto l'art.1 della Legge regionale n. 51/2012, nel reiterare (sia pure spostando nel tempo la loro efficacia) gli artt. 1, 42, 44 e 46, incide anch'esso nelle competenze statali, e deve pertanto essere dichiarato incostituzionale sulla base delle stesse censure a suo tempo sviluppate.

Nel dettaglio, le censure di incostituzionalità possono così essere individuate.



5. L'art. 1 comma 1 della L. Regione Abruzzo n. 1/2012, la cui efficacia è solo temporaneamente sospesa dall'art. 1 della disposizione che oggi si impugna, prevede, come visto, il rifinanziamento di alcune Leggi regionali, autorizzando — tra l'altro — quello della Legge regionale n. 72/2000 (concessione di un contributo ai cittadini abruzzesi portatori di handicap psicofisici che applicano il metodo DOMAN).

La disposizione, nel garantire ai residenti della Regione livelli di assistenza ulteriori rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale, comporta l'assunzione di oneri per prestazioni sanitarie aggiuntive, ed è pertanto incompatibile con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di Rientro sottoscritto dalla Regione.

Essa pertanto si manifesta incostituzionale sotto due profili.

5.1. La norma interferisce in primo luogo con le funzioni commissariali, in violazione dell'art.120, secondo comma, Cost.

Sul punto, codesta Ecc.ma Corte, nella sentenza n. 78 del 2011, richiamando i principi già espressi nella sentenza n. 2 del 2010, ha precisato che anche qualora non sia ravvisabile un diretto contrasto con i poteri del commissario, ma ricorra comunque una situazione di interferenza sulle funzioni commissariali, tale situazione è idonea ad integrare la violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

In particolare, è stato rilevato che «l'operato del commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, sopraggiunge all'esito di una persistente inerzia degli organi regionali, essendosi questi ultimi sottratti — malgrado il carattere vincolante (art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2007») dell'accordo concluso dal Presidente della Regione — ad un'attività che pure è imposta dalle esigenze della finanza pubblica.

E, dunque, proprio tale dato —in uno con la constatazione che l'esercizio del potere sostitutivo è, nella specie, imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute — a legittimare la conclusione secondo cui le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali».

5.2. Sotto altro profilo, poi, la disposizione censurata, oltre a sostituirsi illegittimamente al Commissario *ad acta*, interviene in materia sanitaria senza rispettare i vincoli posti dal Piano di rientro dal disavanzo.

Da ciò consegue la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria di cui all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla regione l'adozione di nuovi provvedimenti che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano), e, pertanto, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Anche sul punto soccorre la giurisprudenza di codesto Consesso.

E, invero, le sentenze n. 100 e n. 141 del 2010 hanno chiarito che le norme statali (quale l'art.1, comma 796, lett. *b*), della legge n. 296 del 2006) che hanno «reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», possono essere qualificate come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, con la sentenza n. 141 del 2010 è stata dichiarata incostituzionale la L.R. Lazio n. 9 del 2009, che istituiva nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti «montani», in quanto «l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa».

6. L'art. 42 comma 2 della L. Regione Abruzzo n. 1/2012, la cui efficacia è solo temporaneamente sospesa dall'art. 1 della disposizione che oggi si impugna, demanda come visto alla competenza della Giunta regionale la definizione delle linee di indirizzo per le aziende del servizio sanitario regionale volte all'implementazione del sistema di misurazione e di valutazione della performance del personale sanitario regionale.

In tal modo, però, il Legislatore della Finanziaria regionale (e, conseguentemente, della L. n. 51/12) è incorso anche qui nella patente violazione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

6.1. La disposizione, nel regolamentare la valutazione del personale delle aziende del Servizio sanitario attraverso un contemperamento del nuovo sistema di valutazione delle prestazioni con la metodologia della negoziazione per budget già implementata presso le AA.SS.LL. regionali, si pone innanzitutto in contrasto con il primo punto del man-



dato commissariale del 12 dicembre 2009 che affida al Commissario *ad acta* la razionalizzazione e il contenimento del personale sanitario.

Ne consegue, anche in questo caso, la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria sopra richiamati (art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009), secondo i quali in costanza di Piano di rientro è preclusa alla Regione l'adozione di provvedimenti di ostacolo alla piena attuazione del Piano, essendo le previsioni dell'Accordo e del relativo Piano vincolanti per la Regione stessa.

La disposizione regionale, pertanto, viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

6.2. Essa poi, non diversamente da quanto ritenuto nel n. 5. che precede, intervenendo in materia di organizzazione sanitaria in costanza di Piano di rientro dal disavanzo sanitario, interferisce con l'attuazione del Piano, affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009, menomandone le attribuzioni, in violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

7. L'art. 44 della L. Regione Abruzzo n. 1/2012, la cui efficacia è solo temporaneamente sospesa dall'art. 1 della disposizione che oggi si impugna, Legge della Regione Abruzzo n. 51 del 29 ottobre 2012, introduce come visto un tetto massimo alla quota di compartecipazione dovuta dagli assistiti per le prestazioni di assistenza specialistica.

7.1. Esso contrasta però con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 1, comma 796, lettera *p*) e *p-bis*) della legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) e art. 17, comma 6 del d.l. n. 98 del 2011, convertito in l. n. 111 del 2011), disposizioni che non prevedono la fissazione di alcuna soglia massima di compartecipazione e dispongono che le Regioni possono applicare ticket differenti rispetto a quelli stabiliti dalla norma statale, purché dichiarati finanziariamente equivalenti dal competente Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

Pertanto, la difformità con la previsione della norma statale senza il previo conseguimento della certificazione di equivalenza finanziaria, disattende le regole poste dalla menzionata disciplina statale e viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

7.2. La norma si pone poi in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione in quanto determina un minore livello di entrate rispetto a quelle ritenute congrue per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, senza prevedere la corrispondente copertura delle spese necessarie per compensare le minori entrate.

7.3. Ancora, nel fissare un limite massimo alla quota di partecipazione dovuta dall'assistito per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, la disposizione — analogamente a quanto visto con riferimento all'art. 1 della Legge Finanziaria di cui si è discusso al n. 5 che precede — finisce con il garantire ai cittadini abruzzesi un livello di assistenza «ulteriore» ed è pertanto, incompatibile con gli obiettivi di risanamento imposti dal Piano di Rientro; essa interferisce con l'attuazione del Piano stesso, e sostanza pertanto un'ulteriore violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

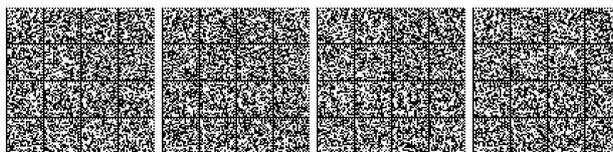
8. Da ultimo, come visto, l'art. 46 della L. R. n. 1/2012 — la cui validità ed efficacia, se pur differita, è confermata dall'art. 1 della L. R. n. 51/2012 che oggi si impugna — prevede la possibilità del trasferimento di alcune attività sanitarie in strutture non accreditate, violando anch'esso il disposto dell'art. 120, secondo comma, e dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

8.1. L'art. 46 della l.r. n. 1 del 2012 prevede che, fermo restando il budget assegnato, la struttura privata accreditata erogante prestazioni di riabilitazione ex art. 26 legge 833/1978 possa trasferire, nell'ambito della stessa A.S.L., parte di tali prestazioni in sedi presenti all'interno della stessa A.S.L., già autorizzate ma non accreditate.

La disposizione eccede dalle competenze regionali e viola i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Costituzione.

Essa contrasta, in particolare, con l'art. 8-*bis*, comma 1 e comma 3, del d.lgs. 502/1992, secondo il quale «la realizzazione di strutture sanitarie e l'esercizio di attività sanitarie, l'esercizio di attività sanitarie per conto del Servizio sanitario nazionale e l'esercizio di attività sanitarie a carico del Servizio sanitario nazionale sono subordinate, rispettivamente, al rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 8-*ter*, dell'accreditamento istituzionale di cui all'articolo 8-*quater*, nonché alla stipulazione degli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinqüies*. La presente disposizione vale anche per le strutture e le attività sociosanitarie».

Orbene, consentire lo svolgimento di attività sanitarie presso strutture autorizzate, ma non accreditate, non garantisce che la struttura sia in possesso anche dei requisiti ulteriori previsti per l'accreditamento e che, quindi, sia in grado di poter erogare prestazioni per conto del S.S.N.



La disposizione in esame si pone, dunque, in contrasto con la stessa *ratio* dell'accreditamento, desumibile dagli artt. 8-bis, 8-ter, 8-quater, d.lgs. n. 502/92, che è posta a tutela del cittadino e della Regione, che eroga prestazioni con oneri imputabili al S.S.N. solo su strutture particolarmente qualificate che hanno ottenuto il riconoscimento di qualità con l'atto di accreditamento.

8.2. La disposizione regionale in esame, inoltre, riguardando la materia delle autorizzazioni e degli accreditamenti delle strutture sanitarie, interferisce con l'attuazione del Piano di rientro e con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009, che prevedono l'adozione di un piano della rete territoriale e della rete residenziale e semi residenziale dopo aver provveduto a determinare il fabbisogno della regione, ponendosi sotto tale profilo, in contrasto con l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Soccorrono, al riguardo, i principi espressi dall'Ecc.ma Corte nelle sentenze n. 2 del 2010 e n. 78 del 2011, ampiamente richiamati in precedenza.

8.3. Da ultimo, la disposizione in argomento, interferisce, senza rispettarne i vincoli, con l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario affidata al Commissario *ad acta* con il mandato commissariale del 12 dicembre 2009.

Ne consegue, ancora una volta, la lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria più volte in precedenza richiamati, e la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in presenza di un evidente contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

9. La Legge regionale n. 51/2012 oggi impugnata appare dunque incostituzionale per le medesime ragioni per le quali si ritennero a suo tempo in contrasto con la Carta fondamentale le norme della L. R. n. 1/2012 oggi richiamate.

Ma, sotto profili propri, la Legge n. 51/2012 appare ulteriormente in contrasto con la Costituzione.

9.1. Con le previsioni che oggi si censurano, come visto, si è ritenuto di poter differire, "sospingendola", la efficacia di disposizioni contenute in altra legge al momento in cui il Piano di rientro avrà esaurito i propri effetti.

Ma, così operando, per un verso si è inteso ribadire la validità di norme la cui conformità a Costituzione è attualmente *sub iudice*: e non solo sotto i profili di possibile contrasto con il Piano di rientro (profili che potrebbero ritenersi apparentemente superati dalla previsione di un differimento dell'efficacia), ma anche sotto diversi aspetti (quali la violazione dei limiti di bilancio), che in ogni caso non sarebbero superati anche in caso di pieno perfezionamento del Piano.

9.2. E, inoltre, sotto diverso profilo, è la stessa "sospensione" dell'efficacia delle disposizioni di cui si è fin qui discusso che suscita perplessità anche in chiave di costituzionalità.

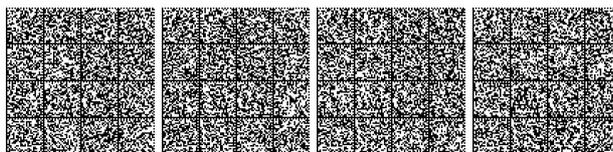
I già più volte richiamati commi 80 e 95 dell'art.2 della L. n. 191/2009 (Finanziaria 2010) impongono infatti al Legislatore regionale l'obbligo di "rimuovere i provvedimenti, anche legislativi, e a non adottarne di nuovi che siano di ostacolo alla piena attuazione del piano di rientro". Tale può potenzialmente qualificarsi la presente disposizione, poiché potrebbe di fatto ostacolare o contrastare gli interventi che dovessero essere adottati dal Commissario *ad acta*.

Di qui un evidente ulteriore profilo di contrasto con l'art.117, comma 3 della Costituzione, per violazione dei principi affermati dalla Legislazione statale in materia di finanza pubblica.

9.3. D'altro canto la sospensione opera per un periodo di tempo indefinito (con riflessi sullo stesso principio di certezza del diritto), e appare pertanto suscettibile di incidere sui fondamentali canoni di ragionevolezza e di buon andamento dell'azione amministrativa (artt.3 e 97 Cost).

Come si è appena accennato, rientra nella piena competenza del Commissario adottare misure (sostitutive) volte al raggiungimento dei fini perseguiti con il Piano di rientro: misure potenzialmente destinate ad operare anche in un lasso di tempo molto ampio, e suscettibili di modificare in maniera significativa la legislazione regionale, incidendo sull'organizzazione stessa della Regione.

In questo contesto, non solo l'intervento del Legislatore regionale che qui si critica appare suscettibile di creare incertezza e confusione sulle disposizioni effettivamente vigenti, ma, finisce col regolamentare la materia al momento attuale, senza tener conto (non potendo tener conto) della situazione normativa e organizzativa che si sarà consolidata nel momento in cui, finalmente realizzato il Piano di rientro, la situazione potrà anche essere profondamente innovata dagli interventi posti in essere dal Commissario *ad acta*. Sicché, il provvedere oggi per un momento futuro, nel quale il quadro sociale, economico, normativo, potrebbe essere anche profondamente diverso da quello attuale, appare quanto meno illogico (oltre che scarsamente produttivo), poco più di una ingiustificata e superflua "petizione di principio", ribadendo che dovranno trovare applicazione vecchie norme che ben potrebbero essere incompatibili con l'assetto nelle more determinatosi, senza procedere ad una doverosa rivalutazione all'attualità della coerenza con gli interessi pubblici da regolamentare.



Giova da ultimo rammentare che codesta Ecc.ma Corte, in un caso che presenta aspetti di significativa simiglianza rispetto a quello oggi portato al Suo esame, ha ritenuto che la norma di sospensione dell'efficacia di determinate disposizioni non è di per sé soddisfattiva degli interessi perseguiti dal Presidente del Consiglio con la sua impugnazione.

“Lo *ius superveniens*, nonostante abbia sospeso l'efficacia dell'intera legge regionale n. 24 del 2011, assume rilievo solo con riguardo alla censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., in base alla quale le misure previste dalla normativa impugnata non sarebbero contemplate nel piano di rientro dal disavanzo sanitario. La modifica introdotta, infatti, sospende l'efficacia della legge censurata «in attesa dell'attuazione del piano di rientro». In tal modo, però, la legge rimette interamente all'amministrazione regionale il potere di decidere se il piano di rientro sia stato attuato — il che, peraltro, non implica necessariamente l'effettivo rientro dal disavanzo sanitario della Regione — e di restituire, conseguentemente, efficacia alla legge impugnata che, *medio tempore*, è rimasta valida, sia pure senza produrre effetti. Ne discende che lo *ius superveniens* non consente di dichiarare cessata la materia del contendere, perché la modifica introdotta dall'art. 1 della legge della Regione Calabria n. 6 del 2012 — che non ha abrogato, ma solo sospeso l'efficacia della legge censurata — non ha carattere soddisfattivo delle pretese avanzate dal ricorrente” (Corte Cost., sent. n. 131 del 30 maggio 2012).

10. Alla luce di tutto quanto precede è dunque evidente che la Legge della Regione Abruzzo n. 51 del 29 ottobre 2012 è invasiva della competenza statale in quanto in contrasto con l'art.117, comma 3, l'art.120, l'art.81, l'art.3 e l'art.97 della Costituzione, e dovrà conseguentemente essere annullata.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut sopra specificati, la Legge della Regione Abruzzo n. 51 del 29 ottobre 2012, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 58 del 7 novembre 2012, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 21.12.2012.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 21.12.2012;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, addì 28 dicembre 2012

L'Avvocato dello Stato: SALVATORELLI

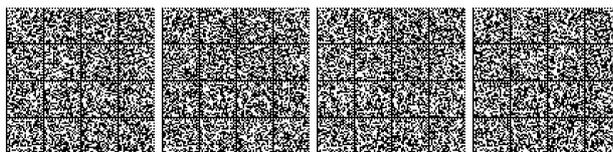
13C00026

N. 13

Ordinanza del 16 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Pinerolo nel procedimento civile promosso da Ascoli Rosa Maria contro Ascoli Giacomo e Ascoli Vincenzo

Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Inosservanza della procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera dei disegni di legge di delegazione legislativa - Mancato esame in Commissione referente - Violazione dell'*iter* ordinario di formazione legislativa nonché dell'*iter* previsto per la decretazione d'urgenza.

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo.



Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Denunciata "illegittimità consequenziale", derivante dalla incostituzionalità (per vizio formale) della norma di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi da questa stabiliti - Eccesso di delega - Arbitraria ed irrazionale disparità di trattamento fra utenti del Tribunale di Pinerolo e degli altri Tribunali sub-metropolitani - Violazione del principio del giudice naturale, del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, nonché del diritto ad una tutela giudiziaria effettiva.

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1 (limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui all'allegata Tabella A).
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. b), d) ed e).

IL TRIBUNALE

Nella causa n. 256/2010, promossa da Rosa Maria Ascoli, residente in Pinerolo, via Benedetto Croce n. 5, ed elettivamente domiciliata in Pinerolo, via Bignone n. 85/12, presso lo studio degli avvocati Silvia Conti e Michela Brudaglia, che la rappresentano e difendono per procura del 25 gennaio 2010 a margine dell'atto di citazione; attrice;

Contro Giacomo Ascoli, residente in Pinerolo, via Moirano n. 18, e Vincenzo Ascoli, residente in Pinerolo, via Carducci n. 32, entrambi elettivamente domiciliati in Pinerolo, via Saluzzo n. 35, presso lo studio dell'avvocato Claudio Galetto e dell'avvocato Valerio Airaudò, che li rappresentano e difendono per procura del 22 aprile 2010 a margine della comparsa di costituzione e risposta, insieme con gli avvocati Franco Manassero e Cesarina Manassero, che li rappresentano e difendono per procura a margine della comparsa di costituzione e risposta del 13 dicembre 2010; convenuti.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Lo svolgimento del processo.

Rosa Maria Ascoli agisce nei confronti di Giacomo e di Vincenzo Ascoli per vedersi riconoscere l'intervenuto acquisto, per usucapione, del diritto di usufrutto sull'appartamento sito in Pinerolo, via Benedetto Croce n. 5, e del quale i convenuti sono comproprietari in forza di successione *mortis causa*. Espone la Ascoli di aver sempre vissuto nell'immobile con lo zio, Carmine Ascoli, dante causa di Giacomo e di Vincenzo, partecipando alla vita familiare e comportandosi, di fatto, come un'usufruitaria. Replicano i comproprietari, nel chiedere il rigetto della domanda, che l'attrice fu una mera ospite dello zio e che aver abitato a lungo con lui sotto lo stesso tetto non le attribuisce alcun diritto. Il 21 maggio 2010 si è svolta l'udienza di prima comparizione; depositate e scambiate le memorie ex art. 183 sesto comma c.p.c., all'udienza del 9 novembre 2010 si è provveduto sulle prove ed il 4 maggio 2011 sono state assunte le testimonianze. All'udienza del 22 ottobre 2012, fissata per la precisazione delle conclusioni, la necessità di definire prima le cause iscritte a ruolo anteriormente all'anno 2010 (nel rispetto del «Programma Strasburgo per i Tribunali Ordinari del Distretto - prescrizioni e consigli per la trattazione delle cause civili», redatto dal Presidente della Corte d'Appello di Torino il 16 maggio 2011) ha imposto il rinvio, per gli stessi incombenti, all'udienza del 18 aprile 2014, davanti al Tribunale di Torino. Le parti, a questo punto, hanno eccepito «... l'incostituzionalità della legge 14 settembre 2011 n. 148 recante la conversione del decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 per violazione degli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione, perché inserisce la delega al Governo all'interno di un decreto-legge finanziario convertito; eccepiscono l'incostituzionalità dell'art. 1 tabella A del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 in relazione agli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione, perché, quanto alla soppressione del Tribunale di Pinerolo, viola i parametri indicati nella legge delega all'art. 1 comma 1 lettera B) nella parte in cui sottolinea la necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane, e lettera E, in quanto non rispetta il riequilibrio di competenze territoriali demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevanti differenze di dimensioni; lo stesso art. 1 tabella A viola l'art. 3 della Costituzione, ponendo di fatto ostacoli anziché rimuoverli, impedendo il pieno sviluppo della persona umana nel raggiungimento della giurisdizione; l'art. 1 tabella A viola inoltre l'art. 25 della Costituzione, distogliendo, di fatto, nei procedimenti in corso, il giudizio del giudice naturale precostituito per legge». La causa è stata assunta a riserva.



I termini ed i motivi delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

1. — L'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 - una norma intrusa?

1.A — La norma oggetto della questione.

Il primo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 prevede: «Il decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge».

Il secondo comma prevede: «Il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza...», sulla base di alcuni principi e criteri direttivi ai quali si accennerà nel paragrafo 2.B.

1.B — Le precedenti decisioni della Corte Costituzionale sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione.

La Corte costituzionale ha ricostruito i rapporti tra decreto-legge e legge di conversione in alcune decisioni, poste, tra loro, in linea di continuità; da ultimo, nelle sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008, n. 355 del 2010 e n. 22 del 2012.

Nella sentenza n. 171 del 2007 è stato, in sintesi, affermato che:

la sussistenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza può essere oggetto di scrutinio (solo quando il difetto di tali presupposti sia evidente) su un piano diverso da quello proprio del Parlamento in sede di conversione, perché l'attribuzione al Governo della funzione legislativa ha carattere derogatorio ed è compito della Corte preservare l'assetto delle fonti primarie, accertando se il riparto delle competenze tra Parlamento e Governo sia stato o meno alterato;

la legge di conversione non sana dunque i vizi del decreto, di modo che il difetto dei casi straordinari di necessità ed urgenza si traduce, dopo l'intervento parlamentare, in un vizio procedimentale della relativa legge.

Gli stessi principi sono stati affermati nella sentenza n. 128 del 2008.

Con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte è tornata su questa materia, riservandosi lo scrutinio sulla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza anche riguardo agli emendamenti aggiunti in sede di conversione dal Parlamento, purché questi siano omogenei rispetto al contenuto del decreto-legge. A proposito degli emendamenti eterogenei (cioè, radicalmente estranei rispetto al decreto-legge ed ai presupposti di necessità e di urgenza che lo hanno ispirato), tale sindacato è dunque escluso, ma non viene altresì affermato che l'introduzione *ex novo*, in sede di conversione, di disposizioni eccentriche sia, di per sé, ammissibile. La Corte, pertanto, non si è preclusa la possibilità di intervenire in futuro, valutando la costituzionalità degli emendamenti eterogenei, e ciò ha fatto con la sentenza n. 22 del 2012, ritenendo l'incostituzionalità di talune disposizioni aggiunte al testo del decreto-legge solo durante la fase parlamentare della conversione. Il percorso logico consta di quattro passaggi argomentativi:

è dimostrata l'eterogeneità delle norme impugnate, inserite in sede di conversione, rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

è rinvenuto nell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, il fondamento del requisito dell'omogeneità del decreto-legge;

da tale requisito è dedotta la necessaria omogeneità della legge di conversione, anch'essa imposta dall'art. 77, secondo comma;

dal riconoscimento della necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge viene tratta la conseguenza dell'incostituzionalità delle norme introdotte in sede di conversione che siano del tutto eterogenee rispetto a quelle originariamente contenute nel decreto. Tale introduzione, infatti, implica la violazione delle norme procedurali: solo ove sussistano i presupposti enunciati nel secondo comma dell'art. 77 della Costituzione è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72.

1.C — La pertinenza delle decisioni sub 1.B) rispetto alla norma sub 1.A).

I casi esaminati dalla Corte costituzionale nelle sentenze alle quali si è fatto cenno sembrano assimilabili, sotto ogni aspetto, a quello in esame, che, inoltre, potrebbe violare le norme procedurali della Costituzione per ulteriori specifiche ragioni.

La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 e volta a riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, attraverso un'intera riforma di sistema, è stata introdotta per la prima volta



in sede di conversione, senza che il decreto-legge convertito ne facesse alcun cenno e senza che sia stata ripetuta la dichiarazione di straordinaria necessità ed urgenza (contenuta, invece, nel preambolo del decreto-legge n. 138 del 2011). Le finalità che vengono poste appartengono, addirittura, ad un decreto-legge diverso, già convertito in legge. Parrebbe dunque violata la norma procedimentale della Costituzione (art. 77, secondo comma) che limita l'adozione del decreto-legge ai soli casi di straordinaria necessità ed urgenza. Solo in tale situazione, infatti (e nella differente ipotesi del decreto legislativo, dove però la delega parlamentare interviene prima dell'inizio del procedimento di formazione normativa), è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72 della Costituzione.

Inoltre, la norma «intrusa» non ha direttamente disciplinato la materia, perché la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari è stata ulteriormente delegata al Governo. L'art. 72, quarto comma, della Costituzione, prevede che la procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è, in modo inderogabile, sempre adottata, tra gli altri, per i disegni di legge di delegazione legislativa: ciò significa che la delega al Governo non può che essere contenuta in un atto normativo primario del Parlamento e che il conferimento della delega e la sua approvazione parlamentare devono avvenire secondo i dettami di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, non secondo la procedura prevista dall'art. 77, secondo comma, per i soli decreti-legge. L'art. 72, primo comma, prevede che «... ogni disegno di legge ... è esaminato da una commissione e poi dalla camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». La delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è stata approvata in prima lettura al Senato della Repubblica il 7 settembre 2011, durante l'*iter* del procedimento di conversione in legge del decreto-legge n. 138 del 2011. Il procedimento legislativo di conversione si è poi concluso con la successiva deliberazione della Camera dei Deputati. Entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dal fatto che il Governo ha posto la questione di fiducia. Dal resoconto della seduta d'aula del Senato, emerge che l'emendamento governativo sulla riorganizzazione territoriale delle circoscrizioni giudiziarie è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione bilancio, per la valutazione degli aspetti di copertura finanziaria: è dunque mancato del tutto l'esame da parte della commissione referente.

La sequenza procedimentale delineata nella Costituzione (decreto-legge seguito da legge di conversione) è stata sostituita con una sequenza diversa (decreto-legge, seguito da legge di conversione, seguita, a sua volta, da decreto legislativo, delegato, inoltre, in una materia del tutto estranea al decreto convertito, ma riferita ad altro e diverso decreto già convertito con altra legge).

Potrebbero dunque essere stati violati sia l'*iter* ordinario di formazione legislativa (artt. 70 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione) sia l'*iter* previsto per la decretazione d'urgenza (art. 77, secondo comma, della Costituzione).
2. — L'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in Gazzetta Ufficiale n. 213 del 12 settembre 2012) — *eccesso rispetto ai principi ed ai criteri direttivi fissati nella legge delegante?*

2.A — La norma oggetto della questione.

L'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 prevede: «Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto»; nell'elenco della tabella A è compreso il tribunale di Pinerolo.

2.B — I rapporti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 con la legge sub 1) - violazione dell'art. 76 della Costituzione.

I dubbi di legittimità costituzionale espressi in relazione alla legge delega inducono a prospettare la illegittimità consequenziale del decreto legislativo.

Inoltre, tale decreto sembra porsi in contrasto con i criteri ed i principi direttivi di cui all'art. 1, secondo comma, lettere b), d) ed e) della legge n. 148/2011, violando così l'art. 76 della Costituzione. In particolare, la lettera b) prevede che la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie avvenga «... secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale dei bacini d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale... nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane»; secondo la lettera d), si deve «... procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi...»; la lettera e) stabilisce che, nel perseguire le finalità di cui ai punti che precedono, si assuma «... come prioritaria linea di intervento ... il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni».

2.B.a — Le grandi aree metropolitane.

La relazione ministeriale che accompagna il decreto «... volto ad attuare la delega prevista dalla legge 14 settembre 2011 n. 148 per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie...» si propone di individuare «... le linee guida dell'intervento...», sulla base delle indicazioni del gruppo di studio ministeriale. Vi si legge, al punto 1.4: «... La necessità prioritaria in tutte le grandi aree metropolitane è senza dubbio quella di procedere ad un decongestionamento dei carichi.



Tale obiettivo, in ottemperanza a quanto specificamente indicato dalla legge delega (art. 1, comma secondo, lettera *b*): “razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane”) è stato perseguito attraverso tre fondamentali scelte operative: *a*) impedire accorpamenti di tribunali sub provinciali alle cinque grandi aree metropolitane (Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo); *b*) favorire, ove possibile e ragionevole, l'accorpamento di territori delle sezioni distaccate metropolitane ai tribunali limitrofi...» Il medesimo criterio era stato seguito con il decreto legislativo n. 491 del 3 dicembre 1999, emanato in esecuzione dell'ad. 1 della legge n. 155 del 5 maggio 1999; nel rivedere il circondario dei Tribunali compresi nel distretto della Corte d'Appello di Torino, il territorio del Tribunale di Pinerolo era stato ampliato, fino a ricomprendere i Comuni di Bruino, Candiolo, Orbassano, Piossasco e Sangano. L'operazione deflattiva aveva dunque preso avvio con la sottrazione, dal circondario del Tribunale di Torino, di alcuni Comuni posti a sud della metropoli. La recente relazione ministeriale conferma l'opportunità di questa soluzione, sia nel senso del mantenimento dei Tribunali sub-metropolitani (sempre, senza eccezioni) sia nel senso dell'incremento del loro bacino d'utenza con l'accorpamento delle sezioni distaccate di pertinenza delle grandi città (laddove possibile e ragionevole). Facendo dunque applicazione dei criteri e dei principi della legge delega, così come esplicitati e resi concreti nella stessa relazione ministeriale, il decreto legislativo n. 155 del 2012 ha mantenuto od allargato tutti i Tribunali sub-provinciali contigui alle grandi zone metropolitane, ma, violando i medesimi criteri e principi (definiti, dallo stesso legislatore delegato, «fondamentali»), ha soppresso, unico fra tutti, il Tribunale di Pinerolo. È stato invece disposto l'allargamento del circondario del Tribunale sub-provinciale di Ivrea, con l'accorpamento delle sezioni distaccate di Chivasso e di Cirié. Questa particolare scelta non appare ispirata dai «criteri oggettivi ed omogenei» della lettera *b*), né giustificata da peculiarità dei territori interessati, e la grande area metropolitana di Torino non ne esce «razionalizzata» nel suo «servizio giustizia», nemmeno per una via in ipotesi diversa da quella che lo stesso legislatore delegato si è tracciato. Infatti, la soppressione del Tribunale di Pinerolo (quarto del Piemonte per popolazione, dopo quelli di Torino, di Novara e di Alessandria) ed il suo accorpamento al Tribunale di Torino, che assimilerà anche le attuali sezioni distaccate di Susa e di Moncalieri, comporta che l'ufficio giudiziario del capoluogo resti sostanzialmente inalterato e non venga decongestionato, con conseguente pregiudizio anche per i futuri nuovi utenti (attuali utenti del Tribunale di Pinerolo).

2.B.b — Gli altri criteri oggettivi ed omogenei.

È opportuno qualche cenno agli altri criteri oggettivi ed omogenei (diversi dal già esaminato aspetto dell'area metropolitana nel suo complesso) dettati dalla lettera *b*) dell'art. 1, secondo comma; il confronto si impone con riferimento all'altro Tribunale sub-provinciale (quello di Ivrea), che il legislatore delegato ha ritenuto conforme alla legge delega mantenere. I dati numerici che seguono provengono dalle relazioni del Presidente della Corte di appello di Torino per gli anni giudiziari 2011 e 2012, dal censimento del 2011 e dalle schede analitiche allegate alla relazione che accompagna il decreto legislativo.

2.B.b.1 — L'estensione del territorio, il numero degli abitanti e la specificità territoriale dei bacini di utenza.

La superficie totale dei Comuni compresi nel circondario del Tribunale di Pinerolo è di kmq 1.520,45; la superficie totale dei Comuni compresi nel circondario del Tribunale di Ivrea è di kmq 1.619,16; il circondario di Pinerolo ha una popolazione residente di 216.415 abitanti e quello di Ivrea di 189.406. È stato mantenuto e potenziato il secondo, posto a nord-est di Torino, ma è stato eliminato il corrispondente polo sud-ovest, con l'ulteriore conseguenza che Comuni vicinissimi al capoluogo sono stati trasferiti alla competenza territoriale di Ivrea, mentre Comuni assai distanti e siti in vallate montane (per loro natura sprovviste di agevoli collegamenti stradali) sono stati aggiunti al circondario di Torino, capoluogo che ha assunto una posizione fortemente eccentrica rispetto al proprio territorio.

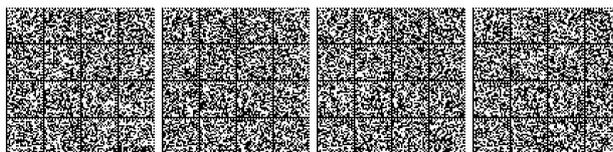
2.B.b.2 — I carichi di lavoro e le sopravvenienze.

Sono sopravvenute nel Tribunale di Pinerolo 6.076 cause civili nel periodo 2009/2010 e 5.879 cause civili nel periodo 2010/2011; nel Tribunale di Ivrea, 5.655 cause civili nel periodo 2009/2010 e 5.493 cause civili nel periodo 2010/2011; le cause penali nuove sono state, per il Tribunale di Pinerolo, 2.689 nel 2009/2010 e 2.529 nel 2010/2011; per il Tribunale di Ivrea, 2.907 nel 2009/2010 e 2.748 nel 2010/2011. Si tratta di ordini di grandezza quasi sovrapponibili.

2.B.c — Il riequilibrio delle competenze tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.

Tale linea di intervento è definita dalla legge delega «prioritaria».

Nel caso in esame, si deve avere riguardo al nuovo assetto giudiziario della Provincia di Torino, che conta oltre la metà della popolazione del Piemonte (2.209.594 abitanti su totali 4.494.376). L'obiettivo posto dalla legge è evidentemente quello di creare, nell'ambito della stessa Provincia, uffici di dimensioni analoghe, eliminando i forti squilibri. A riforma attuata, nella Provincia di Torino resteranno due soli Tribunali: il capoluogo, con la popolazione di 1.674.292 abitanti (invece degli attuali 1.803.773); Ivrea, con la popolazione di 535.202 abitanti. Mantenere il polo sud-ovest (Pinerolo), con l'ampliamento del territorio (in coerenza con quanto perseguito a partire dal 1999) e cioè con l'accorpamento di sezioni distaccate del Tribunale limitrofo di Torino, come previsto dall'art. 1, secondo comma, lettera



d) della legge delega — che, in tal modo, non pare essere stato attuato — avrebbe, da un lato, decongestionato l'area metropolitana (che, invece, perde soltanto il sette per cento circa della sua popolazione) e, dall'altro, creato due Tribunali — quello di Pinerolo, oltre a quello di Ivrea — di dimensioni ideali rispetto ai criteri di efficienza posti dalla già richiamata relazione che accompagna il decreto legislativo: «... Per produttività... si è fatta la seguente considerazione statistica: che tale dato è comune alla classe dei tribunali provinciali che hanno organico compreso tra ventuno e trenta magistrati: classe alla quale appartiene la sopra considerata misura di ventotto unità, che esprime tendenzialmente il miglior valore di produttività, pari a 662. Si tratta di un valore superiore alla media complessiva di 638,4, ma anche superiore ai valori (praticamente identici) di ciascuna delle classi di uffici immediatamente precedenti ... e immediatamente successiva ... quindi inferiore soltanto a quella ulteriore classe — non statisticamente rappresentativa né perciò significativa quale campione — dei tribunali con pianta organica compresa tra sessantuno e cento unità di magistrati, che è la soglia numerica passata la quale la produttività segna un vertiginoso crollo...»

L'obiettivo del legislatore delegato avrebbe quindi dovuto essere quello di creare Tribunali dalle dimensioni individuate come più efficienti e produttive.

2.C — I rapporti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 con altre norme della Costituzione.

2.C.a — Con l'art. 3 della Costituzione.

Tutte le violazioni dei criteri posti dalla legge delega potrebbero risolversi, in concreto, anche nella violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiché il diverso trattamento riservato agli utenti del Tribunale di Pinerolo rispetto a quelli di Tribunali analoghi appare arbitrario (in quanto non trova fondamento in alcuna disposizione di legge) ed irrazionale (in quanto non assicura il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore delegante).

Gli utenti pinerolesi perdono, unici rispetto a tutti gli altri residenti in Tribunali sub-metropolitani e senza che la differenza di trattamento, in controtendenza rispetto ad ogni altra scelta riorganizzativa, sia motivata, la giustizia di prossimità.

2.C.b — Con l'art. 25, primo comma, della Costituzione.

Il contrasto del decreto legislativo in esame con la legge delega comporterebbe, altresì, la violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, risolvendosi l'eliminazione del Tribunale di Pinerolo, in quanto realizzata sulla base di norme illegittime, in un'indebita sottrazione degli utenti della giustizia al loro giudice naturale.

2.C.c - Con l'art. 97, primo comma, e con l'art. 24 della Costituzione.

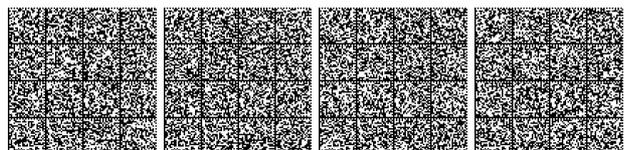
I pubblici uffici devono essere organizzati in modo che sia assicurato il buon andamento dell'amministrazione. D'altra parte, obiettivo dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148/2011, è quello di realizzare «... risparmi di spesa ed incremento di efficienza...» Se (come si è accennato nei paragrafi precedenti) sono stati violati i criteri individuati dalla stessa legge per migliorare il funzionamento della giustizia, allora è stato violato anche il principio costituzionale di buon andamento e viene gravemente compromesso il diritto ad una tutela giudiziaria effettiva. Inoltre, non vi sono evidenze circa l'obiettivo del risparmio economico che sarebbe realizzato con la soppressione del Tribunale di Pinerolo, mentre è certo che vi saranno costi di trasferimento e che un bene pubblico quale il palazzo di giustizia (di recente ristrutturato per questo specifico impiego, con la spesa di circa ottocentomila euro) resterà inutilizzato.

La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

I dubbi circa il contrasto con la Costituzione delle norme fin qui esaminate sono dunque consistenti e la segnalazione dei vizi incostituzionali, all'esito della delibazione che precede, non appare pretestuosa. Le questioni sollevate non sono pertanto manifestamente infondate.

La rilevanza.

Le questioni sollevate non sono solo teoriche, essendovi un'evidente relazione tra le norme denunciate e l'esito della controversia: il dubbio di costituzionalità investe infatti l'individuazione del giudice (il tribunale di Torino ovvero quello di Pinerolo) che dovrà pronunciarsi sulle domande proposte dall'attrice. Infatti, come emerge dalla sintesi del processo, l'udienza di precisazione delle conclusioni (la cui data non può che rispettare il calendario di definizione delle cause, secondo la sequenza cronologica di iscrizione a ruolo, in osservanza del già richiamato «Programma Strasburgo») si svolgerà in un tempo in cui Tribunale di Pinerolo (se le norme per le quali viene introdotto questo giudizio incidentale fossero legittime) sarà stato soppresso; come statuisce l'art. 11, secondo comma, del decreto legislativo n. 155/2012, «... Le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, e 7 acquistano efficacia decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto» e cioè dodici mesi dal 13 settembre 2012. Ne consegue che sulle domande proposte da Rosa Maria Ascoli nei confronti di Giacomo e di Vincenzo Ascoli non si può decidere indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, che si pongono in rapporto di pregiudizialità con la fase conclusiva della causa.



P.Q.M.

1) revoca l'ordinanza del 22 ottobre 2012, con la quale è stata fissata l'udienza di precisazione delle conclusioni definitive;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, per contrasto con gli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione;

3) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in Gazzetta Ufficiale n. 213 del 12 settembre 2012), limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco della tabella A), per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma, della Costituzione;

4) sospende il processo e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

5) dispone che, a cura del Cancelliere, questa ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Pinerolo, 16 novembre 2012

Il giudice: MUSA

13C00030

N. 14

Ordinanza del 27 giugno 2012 emessa dal Tribunale di Forlì nei procedimenti civili riuniti promossi da Nannini Fabiana ed altre contro il Comune di Forlì e Ministero della giustizia

Lavoro e occupazione - Disposizioni in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale - Prevista possibilità per la Pubblica Amministrazione di rivedere i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati senza il consenso del lavoratore - Lesione di norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Violazione del principio di promozione degli accordi internazionali intesi a regolare i diritti del lavoro - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.

- Legge 4 novembre 2010, n. 183, art. 16.
- Costituzione, artt. 10, 35, comma terzo, e 117, primo comma; decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 61, art. 5, comma 1; Accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, art. 5, comma 2, allegato alla direttiva 97/81/CE del 15 dicembre 1997.

IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti dei procedimenti iscritti ai nn. 594, 608 e 609/2011 RGL, osserva.

Le tre cause qui riunite riguardano il controverso diritto delle cinque ricorrenti alla conservazione del rapporto part-time che le Pubbliche Amministrazioni qui convenute (Ministero di giustizia e Comune di Forlì) hanno sottoposto a rivalutazione in forza dell'art. 16 legge n. 183/2010, a tenore del quale «in sede di prima applicazione delle disposizioni introdotte dall'articolo 73 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede, possono sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati prima della data di entrata in vigore del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008».



In tutti e cinque i casi sottoposti a giudizio, le ricorrenti hanno ricevuto comunicazioni dai rispettivi enti datori di lavoro (Ministero di giustizia per Balestri, Facciani, Giapponesi e Versari e il Comune di Forlì per Nannini) che i rispettivi rapporti di lavoro erano stati sottoposti a revisione ai sensi del citato art. 16 ed alcuni (quelli di Balestri, Facciani, Giapponesi e Versari), erano stati «ricostituiti a tempo pieno», altro (quello di Nannini) era stato trasformato da tempo parziale orizzontale con prestazione lavorativa al 50% in tempo parziale orizzontale con prestazione lavorativa al 66,67%.

Della legittimità costituzionale della norma applicata dalle Pubbliche Amministrazioni convenute dubitano le ricorrenti.

La questione è rilevante, ai fini di giudizio, poichè concerne precisamente il «titolo» in forza del quale gli enti hanno agito: laddove la norma fosse ritenuta costituzionalmente illegittima, infatti, essa non potrebbe incidere sulla regolamentazione del rapporto, come invece pretendono il Ministero ed il Comune resistenti; la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno (ovvero la sua modifica in senso comunque accrescitivo dell'entità della prestazione lavorativa) è avvenuta, infatti, contro il volere delle ricorrenti e precisamente in forza della disposizione sopra ricordata e la valutazione di legittimità della pretesa datoriale presuppone necessariamente la validità della norma dalla medesima applicata.

Le ricorrenti lamentano — tra l'altro — l'illegittimità dell'atto perché adottato sulla base di una norma confliggente con le disposizioni comunitarie ed in particolare con la direttiva 15 dicembre 1997, n. 97/81/CE, recepita in Italia con il d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61.

La questione non pare manifestamente infondata, per le ragioni di cui appresso.

La disposizione comunitaria che qui interessa dispone che «il rifiuto di un lavoratore di essere trasferito da un lavoro a tempo pieno ad uno a tempo parziale, o viceversa, non dovrebbe, in quanto tale, costituire motivo valido per il licenziamento, senza pregiudizio per la possibilità di procedere, conformemente alle leggi, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali, a licenziamenti per altre ragioni, come quelle che possono risultare da necessità di funzionamento dello stabilimento considerato» (clausola 5, comma 2°, accordo recepito dalla direttiva CE cit.).

Se è vero che la normativa comunitaria afferma espressamente — e forse inutilmente, per l'ovvietà del principio — che non v'è «pregiudizio per la possibilità di procedere, conformemente alle leggi, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali, a licenziamenti per altre ragioni, come quelle che possono risultare da necessità di funzionamento dello stabilimento considerato», ciò non pare sterilizzare il pregiudizio della conversione autoritativa del rapporto.

Proprio su questo aspetto — cioè, ripetesi, sulla esplicita esclusione di un «pregiudizio per la possibilità di procedere, conformemente alle leggi, ai contratti collettivi e alle prassi nazionali, a licenziamenti per altre ragioni» — si è concentrata quella giurisprudenza di merito (non risulta che vi siano pronunce di legittimità) che ha riconosciuto la compatibilità della norma interna nel presupposto che «la disposizione va infatti intesa nel senso che qualora vi siano esigenze organizzative o tecniche o produttive che impongano la trasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno o viceversa, il datore, a fronte del rifiuto del lavoratore a dette trasformazioni, potrebbe procedere al licenziamento per ragioni risultanti “da necessità di funzionamento dello stabilimento” (le quali appaiono assimilabili alla nozione di giustificato motivo oggettivo ex art. 3, legge 15 giugno 1966, n. 604 costituito da “ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro ed al regolare funzionamento di essa”). Quindi il lavoratore, se non acconsente alla trasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno e ciò integra un giustificato motivo oggettivo, si espone al rischio di esser licenziato. D'altra parte la migliore dottrina interpreta l'art. 5 d.lgs. n. 61/2000, (che ha recepito la norma comunitaria, prescrivendo che “il rifiuto di un lavoratore di trasformare il proprio rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, o il proprio rapporto di lavoro a tempo parziale in rapporto a tempo pieno, non costituisce giustificato motivo di licenziamento”) nel senso che vieta il licenziamento motivato di per sé (cioè, esclusivamente) dal rifiuto della trasformazione, ferma rimanendo la possibilità di pervenire ad un valido recesso in presenza di elementi che lo giustifichino per ragioni diverse, rispetto alle quali l'elemento della prestazione a tempo parziale rileva solo di riflesso» (così, tra gli altri, il Tribunale di Trieste, ordinanza 29 settembre 2011 in RG n. 632/11).

L'assunto pare contenere un equivoco: esso assimila due ipotesi normative sulla base del mero riflesso «pratico» nella gestione del rapporto di lavoro, senza tenere conto della ben diversa valenza giuridica del rifiuto del lavoratore di trasformare il rapporto da tempo parziale a tempo pieno (ovvero di aumentare l'entità della prestazione), a seconda che esso sia espressione di una facoltà del dipendente ovvero sua inosservanza di disposizioni datoriali.

In altre parole: prima dell'emanazione della norma qui in esame, il lavoratore bene avrebbe potuto rifiutare una prestazione full-time, esponendosi virtualmente al rischio di un licenziamento per giustificato motivo oggettivo, il quale avrebbe dovuto, però, presentare i requisiti di legittimità di questo tipo di recesso.

Oggi, alla luce della predetta norma, se ritenuta legittima, il rifiuto del lavoratore sarebbe di per sé illegittimo, poiché inottemperante alla richiesta datoriale, e giustificerebbe il recesso datoriale per inadempimento, integrando però,



di fatto, precisamente le condizioni che la norma comunitaria (recepita nell'ordinamento con il d.lgs. n. 61/2000 ed in particolare, per quanto qui rileva, nell'art. 5, comma 1°, prima parte) vieta: il rifiuto del dipendente alla trasformazione del rapporto finirebbe infatti per rappresentare, sia pure attraverso il veicolo disciplinare, la precisa e sola causa del licenziamento.

La differenza non è puramente qualificatoria, poichè pare evidente che, nel secondo caso, sia proprio il rifiuto in sè, con le sue conseguenze disciplinari (rimesse al datore di lavoro e certamente sottratte alla disponibilità del dipendente), ad integrare la causa del licenziamento, in contrasto con la *ratio* della norma comunitaria, della quale la norma nazionale è dunque elusiva.

La norma sembra pertanto confliggere con l'art. 10 Cost., nella parte in cui impegna lo Stato ad uniformarsi al diritto internazionale, con l'art. 35, comma III Cost., laddove si sancisce la promozione degli accordi internazionali intesi a regolare i diritti del lavoro, con l'art. 117 Cost., che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Né la natura transitoria della disposizione — valorizzata da altra giurisprudenza di merito (*cf.* Tribunale Bologna, a quanto consta) — appare idonea a superare il vizio sopra ipotizzato, in mancanza di un riferimento normativo che consenta di sacrificare, per la transitorietà della norma, la permanenza dei suoi effetti in danno dei diritti dalla medesima violati.

Neppure si ritiene che la diversa genesi del diritto qui in esame, sorto sulla base di una disposizione di legge (art. 1, comma 58, legge n. 662/1996 - «La trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale avviene automaticamente entro sessanta giorni dalla domanda, nella quale è indicata l'eventuale attività di lavoro subordinato o autonomo che il dipendente intende svolgere») e non a seguito di contrattazione *inter privatos*, rilevi nella valutazione della norma che tale diritto compromette, potendosi affermare che in entrambi i casi il diritto deve ritenersi acquisito al patrimonio del soggetto.

Ancora, pare che concorrenti ragioni di contenimento della spesa pubblica — a maggior ragione a seguito della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio — non possano prevalere sulla sistematica dell'ordinamento, per la possibilità che, per il raggiungimento dei medesimi fini, si adottino strumenti diversi. Nel caso di specie, il recesso per giustificato motivo oggettivo.

Peraltro, proprio con il principio di cui sopra, il legislatore costituzionale ha previsto che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico»: la coerenza pare doversi intendere, nel complesso delle norme della Carta ed in difetto di ulteriori specificazioni, in un'accezione ampia, nel senso che l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico siano assicurati in una complessiva armonizzazione con l'ordinamento dell'Unione europea, la cui portata eccede i confini meramente economici suggeriti dalla terminologia della norma medesima.

Non si ignorano esigenze contingenti che inducono a scelte normative di carattere temporaneo ed eccezionale, ma si reputa estranea alle competenze del giudice ordinario — per quanto qui rileva — una valutazione tanto pregnante delle priorità politico-sociali ed economiche che sottostanno alla formazione.

Né peraltro pare possibile superare la contraddizione sopra evidenziata «in base al generale principio secondo il quale il giudice nazionale deve disapplicare la norma interna, qualora sia incompatibile col diritto comunitario, anche se contenuto in una direttiva rimasta inattuata» (Cass. civ. sez. lav. n. 20275 del 14 ottobre 2004): non si tratta qui, infatti, di disapplicare la norma, per far rivivere quella comunitaria, poichè quest'ultima attiene al diverso aspetto della diretta correlazione tra recesso datoriale e rifiuto del lavoratore di trasformare il proprio rapporto, mentre nel caso di specie l'effetto è solo indiretto e mediato dalla previa soggezione del lavoratore alla «nuova valutazione» dei provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati.

Un'ultima considerazione concerne la possibile incompatibilità della norma a suo tempo istitutiva del diritto potestativo oggi in discussione con il principio generale del buon andamento della P.A.: pare tuttavia che solo la previa declaratoria di illegittimità costituzionale di questa disposizione potesse consentire di regolamentare il rapporto di lavoro con le modalità autoritative dell'art. 16, legge n. 183/2010.

In conclusione, si ravvisa la necessità di sottoporre alla Corte costituzionale la norma contenuta nell'art. 16, legge n. 183/2010, laddove, nel consentire alla Pubblica Amministrazione di rivedere «i provvedimenti di concessione» della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale già adottati, si pone in contrasto con i diritti acquisiti dai dipendenti in forza della precedente disposizione e garantiti dalla direttiva 15 dicembre 1997, n. 97/81/CE, recepita in Italia con il d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 61.



P.Q.M.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87 nonché gli articoli 3 e 24 Cost. e l'art. 16 legge n. 183/2010;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, legge n. 183/2010 in relazione all'art. 5, comma 2° dell'accordo quadro della direttiva 15 dicembre 1997, n. 97/81/CE nella parte in cui consente di trasformare un rapporto di lavoro a tempo parziale in rapporto di lavoro a tempo pieno ovvero di modificare l'entità della prestazione lavorativa senza il consenso del lavoratore;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone che la Cancelleria provveda a notificare la presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché a comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Forlì, 27 giugno 2012

Il giudice: ANGELINI CHESI

13C00031

N. 15

Ordinanza del 20 giugno 2012 emessa dal Tribunale di Firenze nel procedimento civile promosso da Spiridione Melillo ed altri contro Comune di Firenze

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica riservati ai profughi - Previsione che i profughi assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica possano chiedere ai Comuni la cessione in proprietà di tali alloggi entro il 30 giugno 2006, beneficiando delle condizioni di miglior favore di cui all'art. 3 - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza.

- Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Toscana - Alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica riservati ai profughi - Determinazione del prezzo di cessione nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa, ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza.

- Legge della Regione Toscana 2 novembre 2005, n. 59, art. 3.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 11528/2007 promossa da:

Spiridione Melillo, Tavo Pace, Michele Dellisanti, Marco Gheri e Dalio Affibiato con il patrocinio dell'avv. Ilaria Crociani e dell'avv. Giuseppe Raffaele Sorrentino, Attori;

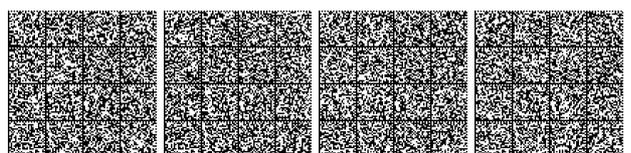
Contro:

Comune di Firenze, con il patrocinio dell'avv. Sergio Peruzzi e dell'avv. Convenuto,
Regione Toscana, con l'avv. Giuseppe Vincelli, intervenuta.

Il Giudice Luciana Breggia,

visti gli atti della causa in epigrafe;

ha pronunciato la seguente ordinanza.



La lite

Gli attori hanno citato in giudizio il Comune di Firenze sostenendo che l'ente abbia l'obbligo di vendere a prezzo agevolato gli alloggi di edilizia popolare loro assegnati.

La legge Regionale Toscana n. 59 del 2 novembre 2005, infatti, reca disposizioni speciali riguardanti l'alienazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica in favore dei profughi italiani, prevedendo per questi condizioni di miglior favore nell'acquisto (il 50% del costo di costruzione alla data di ultimazione ovvero di assegnazione se anteriore). Per usufruire di questi vantaggi occorrono specifici requisiti che gli attori hanno dedotto di possedere. All'entrata in vigore della legge regionale gli attori avevano inoltrato al Comune di Firenze atto di diffida e messa in mora per far valere il loro diritto all'acquisto.

Pertanto i ricorrenti hanno chiesto che il Giudice: accerti e dichiari il diritto degli attori ad acquistare l'alloggio secondo le condizioni di miglior favore previste dall'art. 3 l.r. Toscana 59/2005; dichiari l'obbligo del comune convenuto a cedere immediatamente in proprietà agli attori gli immobili da loro occupati; condanni il convenuto al risarcimento dei danni per il ritardo nell'avvio del procedimento di alienazione degli alloggi.

Il Comune di Firenze si è costituito contestando il diritto degli attori ad acquistare gli alloggi di edilizia popolare in regime agevolato. Ha dedotto, infatti, che la legge n. 137/1952 ha identificato due categorie di profughi: la prima, ex art. 17, avrebbe avuto semplicemente diritto ad alloggi popolari loro riservati dagli Enti di edilizia popolare, mentre la seconda categoria, ex art. 18, avrebbe avuto diritto ad alloggi realizzati per loro dallo Stato. Successivamente, l'art. 1 comma 24 della legge n. 560/1993, ha stabilito condizioni agevolate per l'acquisto «degli alloggi realizzati ai sensi della legge 5 marzo 1952 n. 137»: sarebbe quindi sorta una questione interpretativa in ordine alla possibilità di estendere la sua applicazione ad entrambe le categorie di profughi. In seguito a pronunce giurisprudenziali (Cass. 13949/1999, Trib. Firenze 2951/2005) sfavorevoli ai profughi ex art. 17 della legge n. 137/1952, la Regione Toscana ha emanato la l.r. n. 59/2005, che ha esteso l'acquisto agevolato anche a tale categoria di profughi. Tuttavia, il Comune di Firenze, con delibera del 10 gennaio 2006, aveva disposto di soprassedere momentaneamente nell'applicazione della normativa regionale per non essere esposto ad accollarsi eccessivi oneri a fronte di un prezzo di vendita assai inferiore rispetto a quello praticato dalla normativa nazionale per la seconda categoria di profughi. Il convenuto ha sollevato altresì questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge regionale toscana n. 59/2005 per violazione dell'art. 3, 42, 117, 119 Cost.

Osserva comunque che la sopracitata legge regionale non imporrebbe ai comuni di vendere ma prevedrebbe solo condizioni di acquisto agevolate nell'ipotesi eventuale che il comune decidesse di alienare. Ha dedotto, poi, che gli attori Pace e DelliSanti non possederebbero i requisiti previsti dalla normativa regionale in quanto non avrebbero dimostrato di aver ottenuto l'alloggio in qualità di profughi.

Il convenuto pertanto, chiede che il Giudice: in tesi respinga, tutte le domande proposte da parte attrice; in ipotesi, voglia ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della l.r. Toscana 2 novembre 2005 n. 59; in ipotesi subordinata, voglia accertare e dichiarare che il prezzo di cessione degli alloggi deve essere aumentato dei costi sostenuti dagli enti gestori per interventi edilizi.

Con atto di intervento *ad adiuvandum* si è costituita la Regione Toscana per sostenere le ragioni degli attori, in quanto l'atto comunale di diniego avrebbe leso «la sfera giuridica della Regione». Si è associata, quindi, alle deduzioni degli attori.

Disposta e svolta *ctu*, all'udienza del 20 gennaio 2010 il giudice ha rilevato la rinuncia agli atti da parte di Angelo Attilio Gusella e la relativa accettazione ed ha pertanto dichiarato l'estinzione del procedimento limitatamente a tale rapporto processuale.

Per quanto concerne Spiridione Melillo, il Comune, nella memoria di replica ex art. 190 cpc depositata l'11 gennaio 2012, ha dato atto che l'attore ha acquistato l'alloggio dal Comune nel mese di agosto 2011, così come già rilevato da parte attrice (memoria di replica pag. 2), che ha chiesto al riguardo «l'estinzione del giudizio con compensazione delle spese».

Motivi della decisione

1. Sulla domanda di Melillo Spiridone.

In relazione a quanto sopra ricordato, deve dichiararsi la cessazione della materia del contendere in ordine alla domanda dell'attore Melillo per sopravvenuta carenza di interesse ad agire.

In ordine agli altri attori Dalio Affibiato, Stavro Pace, Michele Dellisanti e Marco Gheri, impregiudicata la decisione sull'ammissibilità dell'intervento adesivo della Regione della Toscana, va osservato quanto segue.



2. Sul quadro normativo statale.

Data la complessità del quadro normativa appare utile ricordare che la legge n. 137/1952 costituisce il primo intervento a favore dei profughi italiani, ovvero coloro che erano riparati nel territorio italiano sia dalle ex colonie africane sia dalle regioni sottratte alla sovranità dello Stato in esito al Trattato di pace che pose fine al secondo conflitto mondiale.

Questa legge individuò due diverse tipologie di provvidenze abitative per i profughi: all'art. 17 sancì il dovere, per gli allora I.A.C.P. ed Enti simili, di riservare, per un quadriennio, a favore dei profughi, una quota, pari al 15%, degli alloggi di edilizia residenziale pubblica erigendi (c.d. alloggi riservati); con l'art. 18 autorizzò, a beneficio dei profughi ricoverati nei centri di raccolta, la costruzione a spese dello Stato di fabbricati di carattere popolare e popolarissimo (c.d. alloggi dedicati).

Mentre la procedura di cui all'art. 17 si risolveva nella mera enucleazione di una preferenza nell'assegnazione di appartamenti, che rimanevano evidentemente nella titolarità degli enti preposti, con l'art. 18 si onerava lo Stato della costruzione di alloggi specificamente destinati ad una particolare categoria di profughi: tali edifici sarebbero quindi rimasti in proprietà statale. Entrambi gli interventi sono stati via via oggetto di proroghe legislative.

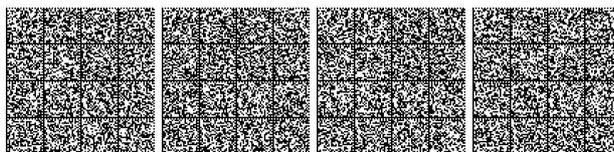
La legge n. 560/93 («Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica») ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento il diritto, per i profughi, all'acquisto a condizioni di favore degli immobili loro assegnati. In particolare l'art. 1, comma 24, della legge ha stabilito che «Gli assegnatari di alloggi realizzati ai sensi della legge 4 marzo 1952, n. 137, e successive modificazioni, indipendentemente da precedenti domande di acquisto delle abitazioni in godimento, ne possono chiedere la cessione in proprietà entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge beneficiando delle condizioni di miglior favore contenute nell'articolo 26 delle norme approvate con decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, come sostituito dall'articolo 14 della legge 27 aprile 1962, n. 231».

Tale disposizione ha dato origine ad interpretazioni contrastanti circa una serie di questioni in ordine al suo coordinamento con il sistema normativo sopra delineato. Il legislatore è intervenuto innanzitutto con il d.l. n. 542/96 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 649/96), per precisare, con norma di interpretazione autentica, le modalità di computo del prezzo di cessione nella misura «pari al 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore». (1)

È sorta poi la questione se la disposizione dovesse essere interpretata nel senso che attribuisca il diritto al trattamento agevolato ai soli profughi assegnatari di alloggi costruiti per loro ai sensi degli artt. 18 e ss. della legge n. 137/1952, ovvero a tutti indistintamente i «profughi» e, perciò, anche ai profughi assegnatari di alloggi loro riservati ai sensi dell'art. 17 della medesima legge n. 137/1952. In altri termini, se l'agevolazione sia subordinata ad un requisito complesso, e precisamente, alla qualità di profugo che sia assegnatario di un alloggio realizzato ai sensi degli artt. 18 e ss. legge n. 137/1952 ed, in quanto tale, abbia corrisposto il canone di locazione come determinato, prima dall'art. 24 della medesima legge e, poi, dall'art. 1 della legge n. 182/191; ovvero alla sola condizione di essere divenuto assegnatario in forza della qualifica di profugo, e, pertanto, anche se assegnatario ai sensi del richiamato art. 17 legge n. 137/1952.

Secondo l'approfondita ricostruzione contenuta nella sentenza della SC n. 13949 del 1999, «In tema di assistenza a favore dei profughi, alla stregua di un criterio di interpretazione sia letterale che teleologico, nonché storico-evolutivo, la norma dell'art. 1, comma ventiquattresimo, della legge 24 dicembre 1993, n. 560, secondo la quale gli assegnatari degli alloggi realizzati ai sensi della legge 4 marzo 1952 n. 137 e successive modificazioni, ne possono chiedere la cessione in proprietà, beneficiando delle condizioni di miglior favore contenute nell'art. 26 del d.P.R. 17 gennaio 1959 n. 2, come sostituito dall'art. 14 della legge 27 aprile 1962, n. 231, cioè corrispondendo un prezzo «pari al cinquanta per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio» (da versarsi in unica soluzione ovvero in non oltre venticinque anni in rate mensili costanti posticipate), deve essere interpretata nel senso che il suddetto beneficio compete esclusivamente ai profughi assegnatari di alloggi costruiti ai sensi degli artt. 18 e segg. della citata legge n. 137 (e che abbiano corrisposto il canone determinato dapprima dall'art. 24 di detta legge e, successivamente, dall'art. 1 della legge 14 marzo 1961 n. 182) e non anche ai profughi assegnatari di alloggi loro riservati ai sensi dell'art. 17 della stessa legge n. 137, dovendosi reputare che tali due subcategorie di profughi mantengano tuttora una diversità di regime e senza che la conseguente differenza di trattamento possa considerarsi contrastante con alcun principio costituzionale, posto che essa ha la sua giustificazione nel diverso contenuto — specie quanto alla misura del canone — della disciplina dei

(1) L'art. 5 comma 2 d.l. n. 542/96 stabilisce che: «Il comma 24 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 560, va interpretato nel senso che il beneficio delle condizioni di miglior favore contenute nell'articolo 26 delle norme approvate con decreto del Presidente della Repubblica 17 gennaio 1959, n. 2, come sostituito dall'articolo 14 della legge 27 aprile 1962, n. 231, comporta che il prezzo di cessione è pari al 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore»



rispettivi contratti di locazione relativi alle due categorie di profughi, e non potendo la mancata estensione del beneficio ai profughi di cui al cit. art. 17 dar luogo ad alcun trattamento deteriore a loro carico o alla lesione di una loro aspettativa giuridica».

Il giudice condivide tale decisione; tuttavia, occorre tener conto delle novità normative successive a tale sentenza. Nella materia, infatti, il legislatore è ulteriormente intervenuto con l'art. 45 della legge n. 388/2000, il cui testo non si presenta di agevole interpretazione. Tale articolo, benché rubricato «Cessione in proprietà di alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà statale nella Regione Friuli-Venezia Giulia» reca, al comma 3, una disposizione applicabile anche ad immobili non ubicati nella regione Friuli.

In tale comma, in particolare, è precisato che il disposto del menzionato art. 5 d.l. n. 542/96, convertito con modificazioni dalla legge n. 649/96 — recante, come visto, interpretazione autentica dell'art. 1 comma 24 legge n. 560/93 sulle modalità di computo del prezzo di favore per la cessione riservato dalla norma in parola ai profughi — si applica a tutti gli immobili destinati ai profughi di cui alla legge n. 137/52, compresi quelli realizzati nelle Regioni a Statuto speciale ovvero di proprietà di Enti disciolti nominativamente indicati (Opera profughi, EGAS, Ente Nazionale Tre Venezie).

La norma in esame è ambigua, dal momento che pare riferirsi a tutti indistintamente gli alloggi riservati ai profughi ai sensi della citata legge n. 137/52, ossia non solo a quelli eretti appositamente a loro favore dallo Stato ex art. 18, ma anche agli «ordinari» alloggi di edilizia residenziale pubblica oggetto di «riserva» preferenziale a beneficio dei profughi ai sensi dell'art. 17. Tale interpretazione è recepita nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2002.

Un'interpretazione logico-sistematica, tuttavia, potrebbe indurre a ritenere che la disposizione in esame si riferisca ai soli immobili statali, ovvero di proprietà degli enti specificamente enumerati: ove, infatti, si volesse ritenere l'applicazione a tutti indistintamente gli alloggi assegnati ai profughi, non potrebbe logicamente spiegarsi lo specifico richiamo, contenuto nella norma in parola, agli immobili ubicati nelle Regioni a statuto speciale nonché agli enti disciolti (in tal senso, *cf.* Tribunale di Firenze n. 2951 del 28 luglio 2005; n. 2618 del 2009).

In ogni caso, la questione è superata alla luce del successivo intervento del legislatore. Con l'art. 4, comma 223, della legge n. 350/2003, è stato infatti definito l'ambito di applicazione della norma in parola, precisando che essa si riferisce agli immobili di proprietà statale realizzati ai sensi dell'art. 18 legge n. 137/52.

L'art. 4, ai commi 223 e 224, recita infatti «...223. Il comma 24 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 1993, n. 560, si interpreta nel senso che gli alloggi attualmente di proprietà statale realizzati ai sensi dell'articolo 18 della legge 4 marzo 1952, n. 137, e successive modificazioni, assegnati ai cittadini italiani in possesso della qualifica di profugo ai sensi dell'articolo 1 della legge 4 marzo 1952, n. 137, sono ceduti in proprietà ai profughi assegnatari o ai loro congiunti in possesso dei requisiti previsti dalla predetta legge. Per la determinazione delle condizioni di vendita, ivi comprese la fissazione del prezzo e le modalità di pagamento, si fa riferimento alla normativa in vigore alla data di presentazione della domanda di acquisto dell'alloggio. 224. Gli immobili di cui al comma 3 dell'articolo 45 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, realizzati e assegnati ai profughi, non possono essere utilizzati per finalità diverse da quelle originarie e, di conseguenza, anche se gestiti da amministrazioni non statali, il preesistente vincolo di destinazione non può essere modificato.».

In base a tali disposizioni, il giudice ritiene che il quadro normativo abbia avuto un assestamento attraverso la disposizione di interpretazione autentica contenuta nell'art. 4, comma 223 cit., che fa espressamente riferimento agli alloggi attualmente di proprietà statale realizzati ai sensi dell'art. 18 della legge n. 137 del 1952.

Va rilevato tuttavia che sia il Consiglio di Stato (n. 1176 del 2005), che la Corte di cassazione (con la recente pronuncia n. 27662 del 2011) hanno espresso opinione contraria a quella appena esposta, ritenendo che l'art. 4 in questione, come già l'art. 45 della legge n. 388/2000, abbia unificato gli interventi previsti dalla legge del 1952, artt. 17 e 18 e abbia disposto che le condizioni di miglior favore per la determinazione del prezzo di cessione si applichino a tutti gli immobili destinati ai profughi. Si legge nella sentenza della SC: «Nella stessa linea della interpretazione della legge n. 388 del 2000, art. 45 così come delineata, sono poi intervenuti la legge n. 350 del 2003, art. 4, commi 223 e 224 che nell'affermare (comma 223) che “le disposizioni di cui al d.l. 23 ottobre 1996, n. 542, art. 5 si applicano a tutti gli immobili destinati ai profughi di cui alla legge 4 marzo 1952, n. 137, e successive modificazioni” senza alcuna distinzione, attestano la insostenibilità di una distinzione tra soggetti che abbiano ottenuto alloggi costruiti con i fondi destinati e soggetti che quegli alloggi avevano ottenuto in forza della riserva nell'assegnazione prevista in loro favore. La disposizione, nella parte finale, fa rinvio, per la determinazione delle condizioni di vendita (tra le quali quelle afferenti prezzo e modalità di suo pagamento), “alla normativa in vigore alla data di presentazione della domanda di acquisto dell'alloggio”».



Anche il Consiglio di Stato, nella decisione ricordata, sostiene che una conferma dell'interpretazione estensiva si rinverrebbe nell'art. 1, comma 223 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, il quale, «nell'affermare che “le disposizioni di cui all'art. 5 d.l. 23 ottobre 1996, n. 542 si applicano a tutti gli immobili destinati ai profughi di cui alla legge 4 marzo 1952, n. 137 e successive modificazioni” senza alcuna distinzione, dimostra l'intenzione del legislatore di non voler discriminare soggetti che abbiano ottenuto alloggi costruiti con i fondi destinati appositamente a tal fine da coloro che quegli alloggi avevano ottenuto in forza della riserva nell'assegnazione prevista in loro favore (...)» (Cons. St., IV, 22 marzo 2005, n. 1176). La decisione del Consiglio di Stato è richiamata anche da TAR Piemonte, n. 3451/2005, nonché dalla sentenza della Corte di Appello di Milano (n. 1732/2011) e dalla sentenza della Corte di Appello di Bologna (n. 2010/2008), citate a pagina 14 della memoria di replica di parte attrice.

Va tuttavia rilevato che il testo dell'art. 4, comma 223, della legge n. 350 del 2003 riportato dal Consiglio di Stato, dal Tar Piemonte e dalla sentenza della SC n. 27662 del 2011 non è quello effettivamente contenuto nella norma ed è stato erroneamente riferito, forse per il marasma normativo del settore, come è stato già notato (con riferimento al Consiglio di Stato) nella pronuncia del Tribunale Firenze, n. 2951/2005, cit. Le decisioni ricordate, frutto di un erroneo presupposto (cioè di un testo diverso da quello effettivo dell'art. 4, comma 223 cit.), non possono dunque essere influenti per una diversa ricostruzione del quadro normativo.

Si ritiene pertanto che in base alla normativa statale solo agli alloggi di cui all'art. 18 cit. si applichi l'art. 1, comma 24, legge n. 560/93.

Gli immobili di cui si tratta nella causa in esame rientrano tutti nella fattispecie di cui all'art. 17 della legge n. 137/52 e non sono di proprietà statale, ma del Comune di Firenze: dunque esulano in radice i presupposti per l'applicazione della disciplina statale secondo l'interpretazione qui accolta.

3. La disciplina regionale e la sua rilevanza nel giudizio.

Tuttavia va ancora rilevato come la Regione Toscana abbia emanato la legge regionale n. 59/2005, concernente «Norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a favore dei profughi di cui all'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi) ovvero all'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi)» che ha invece esteso espressamente anche ai profughi ex art. 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 la possibilità di acquistare gli alloggi loro assegnati allo stesso prezzo di favore previsto per i profughi ex art. 18 della legge 137/1952 dall'art. 1, comma 24 della legge n. 560/1993.

L'art. 1 della legge regionale (Alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica riservati ai profughi) prevede: 1. I profughi, assegnatari della quota degli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro riservata ai sensi dell'articolo 17 della legge 4 marzo 1952, n. 137 (Assistenza a favore dei profughi), ovvero ai sensi dell'articolo 34 della legge 26 dicembre 1981, n. 763 (Normativa organica per i profughi), possono chiedere ai comuni la cessione in proprietà di tali alloggi entro il 30 giugno 2006, beneficiando delle condizioni di miglior favore di cui all'articolo 3.

L'art. 3 (Prezzo di cessione degli immobili) a sua volta stabilisce: 1. Il prezzo di cessione degli alloggi di cui all'articolo 1 è determinato nella misura del 50 per cento del costo di costruzione di ogni singolo alloggio alla data di ultimazione della costruzione stessa ovvero di assegnazione dell'alloggio, se anteriore.

Tale normativa è rilevante nel caso di specie dal momento che, come sostenuto da parte attrice, si tratta di legge di immediata applicazione, al contrario di quanto ritiene il Comune, e tale da fondare il diritto degli attori ad acquistare gli alloggi al prezzo agevolato del 50% del costo di costruzione, prezzo che è notevolmente inferiore a quello applicabile per gli altri assegnatari che non siano anche profughi 'riservatari'. Dalla ctu svolta (v. relazione depositata il 29 ottobre 2010, pag. 22) risulta che il 50 % del costo di costruzione sarebbe pari ad € 2.605,08.

Sul tema della rilevanza, per completezza, va ricordato che il Comune ha in realtà contestato che il sig. Dellisanti e il sig. Gheri abbiano i requisiti per accedere all'acquisto dei beni di cui si tratta. Tuttavia la questione di legittimità costituzionale — su cui *infra* — risulta comunque rilevante essendo pacifica la qualifica di profughi assegnatari di alloggi ex art. 17 legge n. 137/1952 degli attori Dalio Affiati e Stavro Pace e potendosi nel prosieguo del giudizio meglio valutare le posizioni degli altri due attori.

4. Questione di legittimità costituzionale della normativa regionale.

Pare al giudice che la questione sollevata da parte convenuta non sia manifestamente infondata per quanto concerne l'art. 3 della costituzione.

Va tenuto conto, al riguardo, del fatto che la previsione da parte della normativa statale di un prezzo di particolare favore a beneficio dei profughi di cui all'art. 18 legge n. 137/52, conseguiva alla peculiarità della fattispecie, caratterizzata da aspetti non ricorrenti nella disciplina di cui all'art. 17. Di tale diversità strutturale e di regime delle due ipotesi di intervento dà atto la stessa parte attrice (vedi nota 1, pag. 8 della comparsa conclusionale).



Infatti, l'individuazione di un prezzo sensibilmente ridotto si spiegava tenendo conto del fatto che gli alloggi costruiti ex art. 18 legge n. 137/52 erano locati ai profughi beneficiari ad un canone in cui era ricompresa tanto una percentuale del costo di costruzione dell'immobile (inizialmente pari al 2% annuo, poi ridotta allo 0,5%: art. 24 legge n. 137/52 modificato sul punto da legge n. 182/61), quanto la totalità delle spese generali di amministrazione e manutenzione calcolate ai sensi di legge (in particolare in base alle disposizioni di cui al T.U. 1165/38).

La contrazione del prezzo di cessione riservata a questa categoria di profughi conseguiva dunque alla costante partecipazione da parte di costoro, per tutti gli anni di godimento dell'alloggio, ai costi di costruzione e gestione degli immobili.

Le assegnazioni di alloggio ai profughi per i quali era riservata la quota del 15% delle assegnazioni medesime (art. 17 cit.) sono invece soggette al regime giuridico dettato in generale per gli assegnatari degli alloggi (in sostanza, i profughi, una volta divenuti assegnatari degli alloggi loro riservati, non si differenziano dagli altri assegnatari).

La normativa in parola, dunque, tendeva ad impedire che, a danno dei profughi beneficiari di alloggi ex art. 18, si creasse una disparità di trattamento nei confronti dei profughi assegnatari ex art. 17, come tali soggetti ad un canone calmierato, privo di componenti forfettarie calcolate in base ai costi di costruzione e gestione dell'immobile condotto in locazione. Nella pronuncia della S.C. n. 13949 del 1999, si analizza in modo approfondito il diverso regime delle due fattispecie, rilevando che il motivo per cui era previsto un prezzo particolarmente agevolato per gli alloggi ex art. 18 era proprio il fatto veniva corrisposta con il canone mensile una quota del costo (che poteva aver raggiunto per le assegnazioni 1952-1953 il 40% del totale). Nei confronti dei profughi assegnatari di alloggi costruiti per loro, aveva dunque una particolare ragion d'essere la deroga al criterio generale di cui all'art. 1, comma 10, della legge n. 560/1993. (2)(3)(4)

Invece una tale deroga non ha alcuna giustificazione se riferita ai profughi assegnatari di alloggi 'riservati'. In sostanza, la disposizione del prezzo particolarmente agevolato non mirava a tutelare una particolare categoria di profughi, ma ad impedire una ingiustificata disparità di trattamento per i motivi indicati. Giustamente la SC rileva che nessuna delle leggi che hanno disciplinato prima della legge n. 560/1993, la materia della cessione in proprietà degli alloggi economici e popolari, prevedeva che i profughi in quanto tali dovessero corrispondere un prezzo ridotto e che non si rinviene nessuna ragione per giustificare l'introduzione, solo nel 1993, di un trattamento derogatorio. Le norme via via emanate, infatti, avevano avuto di mira la materia specifica dell'individuazione (attraverso la riserva o la costruzione diretta) degli alloggi da attribuire ai profughi stessi. Da queste osservazioni, tra l'altro, discende l'interpretazione della Corte circa la portata della legge n. 560/1993 di cui si è sopra detto.

Queste stesse riflessioni, che il giudice condivide, valgono per ritenere che l'estensione da parte della legge regionale Toscana n. 59/2005 del prezzo di favore di cui si è detto anche ai profughi assegnatari ex art. 17 introduce una oggettiva, immotivata disparità di trattamento a danno di quanti invece usufruiscono di immobili ex art. 18, parificandosi per tale via situazioni del tutto disomogenee e contrastando con il criterio di ragionevolezza ex art. 3 Costituzione.

Nello stesso tempo si ravvisa anche la non manifesta infondatezza della questione di legittimità degli artt. 1 e 3 della legge regionale della Toscana n. 59 del 2005 in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, richiamando lo stesso criterio di cui all'art. 1, comma 24 della legge n. 560/1993, prevedono che, a certe condizioni, i profughi assegnatari di alloggi ERP ex art. 17 della legge n. 137 del 1952 possano ottenere l'acquisto in proprietà degli alloggi assegnati previo pagamento di un prezzo pari al 50% del costo di costruzione invece che secondo le norme generali che disciplinano il patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica, così irragionevolmente diversificando situazioni del tutto assimilabili (il trattamento di tali assegnatari rispetto alle altre categorie di assegnatari degli alloggi dell'Edilizia Residenziale Pubblica).

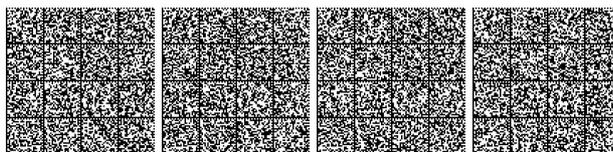
Non si rinviene infatti una ragione particolare che giustifichi la diversità del trattamento di particolare favore rispetto alla generalità degli assegnatari (5), dal momento che la valorizzazione dello stato di profugo italiano è già presa in considerazione dall'ordinamento per disporre la riserva del 15% degli alloggi del patrimonio dell'e.r.p., mentre considerarla nuovamente come elemento per disporre una così drastica riduzione del prezzo di acquisto rispetto agli assegnatari che non sono profughi contrasta con il principio di eguaglianza, perché comporta un ingiustificato tratta-

(2) Art 1, comma 10: Il prezzo degli alloggi è costituito dal valore che risulta applicando un moltiplicatore pari a 100 alle rendite catastali determinate dalla Direzione generale del catasto e dei servizi tecnici erariali del Ministero delle finanze a seguito della revisione generale disposta con decreto del Ministro delle finanze del 20 gennaio 1990, pubblicato nella

(3) Gazzetta Ufficiale

(4) n. 31 del 7 febbraio 1990, e di cui all'articolo 7 del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e delle successive revisioni. Al prezzo così determinato si applica la riduzione dell'1 per cento per ogni anno di anzianità di costruzione dell'immobile, fino al limite massimo del 20 per cento. Il pagamento del prezzo viene effettuato entro quindici giorni dal perfezionamento del contratto di alienazione.

(5) Secondo il Comune, anche un profugo che abbia ottenuto uno dei primi posti nella graduatoria (e quindi particolarmente bisognoso) e sia assegnatario diretto e non per riserva, potrebbe trovarsi svantaggiato rispetto ad un profugo che risulti assegnatario solo grazie alla riserva.



mento differenziato di una medesima categoria di soggetti. Questa scelta viola il canone generale della ragionevolezza delle norme e pare esulare dai limiti della discrezionalità legislativa, specie di fronte alla tutela di un diritto sociale, quale quello al bene casa che mal tollera differenziazioni non legate allo stato di bisogno in concreto (art. 47, II co. cost. (6)).

La ragione posta a base della normativa regionale, del resto (ed è significativo), non è stata quella di differenziare per qualche motivo la posizione dei profughi da quella degli altri assegnatari, ma, come dichiarato in modo espresso, è stata quella di equiparare il trattamento tra i profughi assegnatari di alloggi costruiti apposta dallo Stato (art. 18 cit.) e profughi assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale (art. 17 cit.) (7), equiparazione che, in base a quanto osservato, appare però irragionevole.

Non si ravvisa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, dato il chiaro tenore della normativa regionale.

La questione di legittimità costituzionale appare pertanto rilevante per la decisione del presente giudizio (per le osservazioni svolte sub 4) e non manifestamente infondata.

P.Q.M.

1. dichiara la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse ad agire in ordine alla domanda presentata da Spiridione Melillo contro il Comune di Firenze;

2. rispetto alla domanda degli altri attori Pace, Affibiato, Gheri e Dellisanti, dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione la questione di legittimità degli artt. 1 e 3 della legge regionale della Toscana n. 59 del 2005 nella parte in cui, richiamando lo stesso criterio di cui all'art. 1, comma 24 della legge n. 560/1993, prevedono che, sempre che ricorrano i requisiti di cui all'art. 2, i profughi assegnatari di alloggi del patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica ex art. 17 della legge n. 137 del 1952, possano ottenere l'acquisto in proprietà degli alloggi assegnati previo pagamento di un prezzo pari al 50% del costo di costruzione invece che secondo le norme generali che disciplinano il patrimonio ERP, così irragionevolmente parificando il trattamento di tali profughi a quello dei profughi assegnatari di alloggi realizzati o costruiti per loro ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 18-25 della legge n. 137 del 1952;

3. dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 della Costituzione la questione di legittimità degli artt. 1 e 3 della legge regionale della Toscana n. 59 del 2005 nella parte in cui, richiamando lo stesso criterio di cui all'art. 1, comma 24 della legge n. 560/1993, prevedono che, sempre che ricorrano i requisiti di cui all'art. 2, i profughi assegnatari di alloggi del patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica ex art. 17 della legge n. 137 del 1952 possano ottenere l'acquisto in proprietà degli alloggi assegnati previo pagamento di un prezzo pari al 50% del costo di costruzione invece che secondo le norme generali che disciplinano il patrimonio ERP, così irragionevolmente, diversificando il trattamento di tali assegnatari rispetto alle altre categorie di assegnatari degli alloggi dell'Edilizia Residenziale Pubblica;

4. dispone la sospensione del presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

5. ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Firenze, il 20 giugno 2012.

Il giudice: BREGGIA

13C00032

(6) v. Corte cost. n. 217/1988 (che definisce il diritto all'abitazione come diritto sociale fondamentale (art. 3, secondo comma, Cost.) afferma che l'art. 47, secondo comma, Cost., nel disporre che la Repubblica «favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione», individua nelle misure volte a rendere effettivo un alloggio in proprietà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione; v. Corte cost. n. 404/1988 che colloca il diritto sociale all'abitazione fra i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2 Cost., ma anche art. 25 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 11 Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali).

(7) Come risulta dalla documentazione prodotta da parte attrice (si veda il ricorso al Tar Toscana, doc. 12)



N. 16

Ordinanza del 20 dicembre 2012 emessa dal Tribunale regionale giustizia amministrativa di Trento sul ricorso proposto da Albatici Rossano ed altri contro Università degli studi di Trento, Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca e Provincia autonoma di Trento.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Contenimento della spesa in materia di pubblico impiego - Previsione, per i dipendenti pubblici non contrattualizzati, che i meccanismi di adeguamento retributivo non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 e che non danno luogo a recuperi - Previsione, altresì, che gli anni 2011, 2012 e 2013 non siano utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e che le progressioni hanno effetto per i predetti anni soltanto a fini giuridici - Irrazionalità - Ingiustificato deterioro trattamento dei lavoratori dipendenti rispetto a quelli autonomi - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

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

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 217 del 2011, proposto da:

Rossano Albatici, Marco Bee, Riccardo Ceccato, Giovanni Ciappelli, Diego Colombo, Roberta Cuel, Antonella Degl'Innocenti, Alessandra Di Ricco, Giuseppe Espa, Alessandro Fambrini, Roberto Gabriele, Paolo Gatti, Stefano Gialanella, Elena Maria Liverani, Carla Locatelli, Claudio Migliaresi, Gabriella Moretti, Antonella Motta, Amabile Penati, Sandra Pietrini, Gian Domenico Soraru, rappresentanti difesi dagli avv.ti Eugenio Barrile e Michele Kumar, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Trento, piazza Mostra n. 15;

Contro:

Università degli Studi di Trento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trento, nei cui uffici in Largo Porta Nuova, n. 9, sono per legge domiciliati;

Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Nicolás Pedrazzoli, Marialuisa Cattoni e Lucia Bobbio ed elettivamente domiciliata presso l'Avvocatura della Provincia in Trento, piazza Dante, n. 15;

Per l'accertamento:

del diritto dei ricorrenti a godere della progressione economica così come prevista e disciplinata dagli articoli 36 e 38 del d.P.R. n. 382/1980 e del conseguente diritto a percepire l'adeguamento stipendiale e le differenze retributive legate alla maturazione delle c.d. classi biennali ed ai c.d. scatti biennali medio tempore eventualmente intervenuta; del diritto dei ricorrenti a vedersi comunque computata, sia ai fini giuridici che economici, l'anzianità da essi maturata nel periodo compreso tra 1° gennaio 2011 ed il 31 dicembre 2013; del diritto a percepire «l'aumento», previsto, per i soli ricercatori in attesa di conferma, dopo il primo anno di servizio, dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 7/2005;

nonché, per quanto occorrer possa,

per l'annullamento dei cedolini stipendiali nella parte in cui «bloccano» i c.d. contatori dell'anzianità maturata in asserita applicazione dell'art. 9, comma 21, del d.l. 78/2010 come convertito in legge 30 luglio 2010 a 122;

per l'annullamento del c.d. «Patto di stabilità per l'Università» nella parte in cui dispone per il personale docente l'esclusione della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio e di qualsiasi altro atto collegato ancorché non conosciuto ed eventualmente precedente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Università degli Studi di Trento, del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e della Provincia autonoma di Trento;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 giugno 2012 il cons. Fiorenzo Tomaselli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato, i ricorrenti in epigrafe, tutti docenti universitari di ruolo (ordinari, associati, ricercatori) in servizio presso l'Università degli Studi di Trento, hanno contestato il blocco delle classi e degli scatti stipendiali previsto dal d.l. 31 marzo 2010 n. 78, come convertito in L. 30 luglio 2010 n. 122, e applicato dall'Ateneo agli istanti sulla base dell'art. 9, comma 21, della citata legge n. 122/2010 (c.d. Finanziaria Tremonti), nonché delle prescrizioni di recepimento dello stesso d.l. n. 78/2010, contenute nel c.d. «Patto di stabilità per l'Università», approvato dalla Provincia autonoma di Trento e dall'Università di Trento, ai sensi dell'art. 9 della L.P. 27 dicembre 2010, n. 27.

2. Il Tribunale ha deciso con sentenza parziale in ordine alle doglianze dedotte con i primi tre motivi di gravame ed ha lasciato impregiudicata la censura di cui al quarto motivo, in cui i ricorrenti, in quanto destinatari delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. 31 marzo 2010 n. 78, come convertito in L. 30 luglio 2010 n. 122, eccepiscono l'illegittimità costituzionale di tale norma, recante il blocco delle dinamiche stipendiali per il triennio 2011-2013, per le seguenti ragioni:

A) contrasto con l'art. 3 Cost. (violazione del principio di eguaglianza tra categorie di lavoratori sostanzialmente omogenee e addirittura interne al medesimo comparto).

Il blocco degli adeguamenti e degli scatti previsto dal menzionato comma 21 sarebbe incostituzionale perché colpisce una categoria di lavoratori (c.d. «non contrattualizzati»), lasciando immuni altre categorie ed, all'interno della categoria stessa, penalizzerebbe maggiormente i docenti con minore anzianità. Inoltre, la durata del sacrificio economico non è circoscritta ad un periodo breve ma si prolunga per ben tre anni e comunque violerebbe il principio di capacità contributiva.

Inoltre, l'esclusione di successivi recuperi rispetto ai meccanismi di adeguamento retributivo comporta effetti non transitori, ma permanenti ed irreversibili sulle future dinamiche retributive dei docenti universitari;

B) contrasto con gli artt. 36 e 37 Cost. (violazione del principio della proporzionalità tra retribuzione e prestazione lavorativa e del principio della parità di retribuzione a parità di lavoro). La citata normativa di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010, comportante il blocco degli automatismi stipendiali (classi e scatti) legati all'anzianità di servizio, violerebbe i principi di proporzionalità di cui all'art. 36 della Costituzione, il quale intende tutelare il lavoratore, garantendogli un rapporto di corrispondenza tra la retribuzione e la quantità e qualità del lavoro prestato.

Le norme sub iudice avrebbero un effetto diretto (per di più irrecuperabile) sulla retribuzione del lavoratore in senso drasticamente riduttivo, senza che vi sia alcuna proporzionalità tra detto decremento della retribuzione e livello qualitativo e quantitativo dell'attività lavorativa prestata.

Inoltre, il decurtamento dell'incremento della retribuzione avviene sulla base di un mero meccanismo temporale senza distinzione alcuna tra le categorie di personale universitario interessate, né tra i diversi soggetti della stessa categoria;

C) contrasto con l'art. 77 Cost.

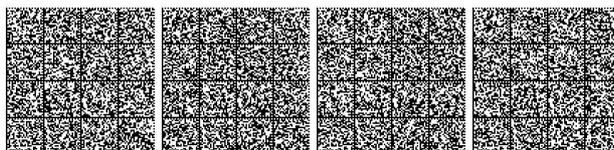
La mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza dell'intervento attuato con il citato art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010 apparirebbero evidenti nella misura in cui si dispongono correzioni alle politiche di spesa pubblica con effetto differito rispetto al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge;

D) contrasto con gli artt. 3, 33 e 34 Cost. (violazione del principio di ragionevolezza con riguardo agli effetti retroattivi della previsione legislativa, nonché del combinato disposto degli artt. 3, comma secondo, 9, comma primo, 33 e 34 della Costituzione).

L'effetto retroattivo delle richiamate norme legislative statali, sostanziandosi in una modifica delle condizioni lavorative di personale del settore dell'università pubblica già in servizio, del quale riduce drasticamente la retribuzione (ed il futuro trattamento pensionistico), contrasterebbe con l'interesse costituzionalmente garantito ad un sistema di formazione e ricerca universitario in grado di svolgere la sua funzione istituzionale;

E) contrasto con l'art. 53 Cost. e violazione del criterio della progressività.

Il più volte richiamato comma 21 introdurrebbe in via surrettizia una forma di prelievo tributario, in aperto contrasto con i principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di progressività sanciti dall'articolo 53 della Costituzione, colpendo in modo illogico e discriminatorio la retribuzione dei soli dipendenti pubblici, e, tra questi, in particolare, di quelli c.d. «non contrattualizzati». La manovra, infatti, prevedendo il blocco del sistema delle classi e degli scatti degli stipendi dei docenti universitari, rappresenterebbe una prestazione patrimoniale coattiva.



I ricorrenti chiedono dunque che, previa rimessione alla Corte Costituzionale della sollevata questione di legittimità costituzionale sotto gli indicati profili, sia accertato il loro diritto alla percezione della retribuzione integrale, senza tener conto dei tagli apportati dal citato d.l. n. 78/2010.

3. La rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale discende dalla considerazione che:

a) i ricorrenti sono tutti docenti universitari, appartenenti ad una categoria non contrattualizzata, come tali colpiti dalla censurata norma di legge, con una incidenza significativa del loro trattamento retributivo;

b) la riportata norma del d.l. n. 78 è stata fatta oggetto di plurimi motivi di ricorso, con i quali sono state prospettate molteplici lesioni di precetti costituzionali;

c) il presente giudizio ha un proprio, specifico *petitum*, separato e distinto dalla questione di costituzionalità, sul quale questo giudice remittente è legittimamente chiamato a decidere, in ragione della propria giurisdizione esclusiva e competenza territoriale (*cf.*: Corte Cost., sentt. n. 4 del 2000 e n. 38 del 2009). Tale *petitum* consiste nel riconoscimento del diritto dei ricorrenti a conservare la propria retribuzione, senza le decurtazioni disposte dal citato comma 21 dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 e, trattandosi di disposizione di diretta ed immediata applicazione, sarebbe difficile accedere al riconoscimento di tale diritto, se non attraverso la rimozione della norma, cui si può pervenire unicamente attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale della stessa e non certo mediante applicazioni od interpretazioni alternative.

Ritiene inoltre il Collegio che la questione di legittimità costituzionale, come prospettata dai ricorrenti e comunque rilevabile d'ufficio, sia non manifestamente infondata sotto plurimi e concorrenti aspetti, di seguito esplicitati.

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

Nel quadro di una serie di previsioni finalizzate al contenimento ed alla riduzione della spesa pubblica si colloca, appunto, l'art. 9, relativo al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, che al comma 21 così recita: «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utile ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previste dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici.»

In concreto e con riferimento specifico al personale c.d. non contrattualizzato il controverso comma 21 dell'art. 9 fissa due punti rilevanti:

a) i «meccanismi di adeguamento retributivo», come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, «non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi»;

b) per le medesime categorie di personale «che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti». Circa i criteri di adeguamento retributivo di cui all'art. 24 della L. n. 448 del 1998, giova rammentare che secondo tale disposizione «a decorrere dal 1° gennaio 1998 gli stipendi, l'indennità integrativa speciale e gli assegni fissi e continuativi dei docenti e dei ricercatori universitari...sono adeguati di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'ISTAT, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, ivi compresa l'indennità integrativa speciale, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali» (comma 1) e che «la percentuale dell'adeguamento annuale prevista dal comma 1 è determinata entro il 30 aprile di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. A tal fine, entro il mese di marzo, l'ISTAT comunica la variazione percentuale di cui al comma 1. Qualora i dati necessari non siano disponibili entro i termini previsti, l'adeguamento è effettuato nella stessa misura percentuale dell'anno precedente, salvo successivo conguaglio» (comma 2).

Il sistema di adeguamento, dunque, è un criterio di determinazione stipendiale per *relationem*, con riferimento all'andamento delle dinamiche retributive degli altri settori del pubblico impiego, di cui il meccanismo dell'adeguamento rappresenta l'indice rilevatore di variazioni del livello retributivo già intervenute per effetto della contrattazione



collettiva di comparto e di cui si deve tener conto per assicurare che lo stipendio erogato ai dipendenti pubblici non contrattualizzati risponda ai principi fissati nell'art. 36 della Costituzione; altrimenti, per il predetto personale le dinamiche salariali assicurate dalla contrattazione dovrebbero essere di volta in volta determinate con i procedimenti autoritativi di produzione eteronoma.

Per quanto concerne, invece, gli automatismi stipendiali legati all'anzianità di servizio, il vigente sistema (a partire dall'art. 36 del d.P.R. n. 382 del 1980, recante «Riordinamento della docenza universitaria», e con le modifiche e gli aggiustamenti susseguiti negli anni) prevede che la progressione economica dei docenti di ruolo delle università si sviluppa in una serie di «classi» e «scatti» biennali di stipendio, analogamente a quanto avviene per le altre categorie di impiegati pubblici non privatizzate.

In applicazione del citato comma 21 dell'art. 9, pertanto, per l'intero triennio 2011 - 2013 le retribuzioni dei docenti universitari sono escluse tanto dai meccanismi di adeguamento di cui all'art. 24 della L. n. 448 del 1998, quanto dall'applicazione degli aumenti retributivi («scatti» e «classi» di stipendio) collegati all'anzianità di ruolo; gli adeguamenti ed aumenti ricominceranno a decorrere a partire dal 2014, con espressa esclusione, però, di ogni possibilità di «recupero» degli incrementi che sarebbero spettati per il triennio 2011 - 2013.

La manovra posta in essere dal Governo nei confronti dei docenti universitari appare tanto più illegittima, ove si consideri che le ricordate misure di congelamento delle dinamiche salariali in verità non sono le prime ad incidere negativamente sulle retribuzioni dei docenti universitari, in quanto i trattamenti retributivi degli stessi, anche negli anni antecedenti l'intervento d'urgenza del 2010, sono stati oggetto di analoghe politiche restrittive, sempre orientate ad esigenze di contenimento della spesa pubblica. Già per l'anno 2007, infatti, in applicazione dell'art. 1, comma 576, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007 la prima del Governo Prodi), l'adeguamento retributivo previsto dall'art. 24 della L. n. 448 del 1998 è stato corrisposto solo nella misura del 70%. Successivamente, l'art. 69 d.l. n. 112 del 25 giugno 2008 (c.d. decreto Brunetta) come convertito in L. 6 agosto 2008, n. 133 ha previsto, per il c.d. personale «non contrattualizzato», il differimento di 12 mesi della maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, nel limite del 2,5%.

5. Ciò chiarito, ritiene il Collegio che la sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, d.l. n. 78/2010 (come convertito con L. n. 122/2010) vada anzitutto riguardata sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost.

In proposito, occorre rammentare che la Corte costituzionale, in occasione di pregresse manovre economiche, recanti deroghe temporanee ai ricordati meccanismi rivalutativi di adeguamento, disposte, in particolare, in occasione dell'altrettanto grave congiuntura economica del 1992, ha già indicato i limiti entro i quali un tale intervento può ritenersi rispettoso dei richiamati principi costituzionali, osservando che «norme di tale natura possono ritenersi non lesive del principio di cui all'art. 3 della Costituzione (sotto il duplice aspetto della non contrarietà sia al principio di uguaglianza sostanziale, sia a quello della non irragionevolezza), a condizione che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso».

In quel caso il sacrificio era limitato ad un anno.

Nella fattispecie disciplinata dal censurato comma 21, l'intervento normativo in questione non solo copre potenzialmente un arco di tempo superiore alle individuate esigenze di bilancio (come si specificherà tra poco), ma soltanto apparentemente è limitato nel tempo, se si considerano le analoghe misure pregresse che hanno già colpito i meccanismi di adeguamento, in particolare, con riferimento all'art. 1, comma 576, della ricordata legge 27 dicembre 2006, n. 296, che riduceva la corresponsione dell'adeguamento maturato.

In definitiva, la disciplina censurata eccede i ragionevoli limiti temporali del raffreddamento delle dinamiche retributive, per di più disposto in danno di una sola categoria di pubblici dipendenti.

Pertanto, a ulteriore conferma del carattere non «eccezionale» e non «transeunte» della disciplina, si consideri come di recente il d.l. n. 98 del 2011, convertito nella L. n. 111 del 2011, all'art. 16, comma 1, lett. b), preveda la «proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime».

Ora, in presenza di una reiterazione a percussione di misure patrimoniali afflittive, la natura eccezionale e transitoria di una disposizione non può più essere predicata, credibilmente e plausibilmente anche per la prevedibilità della sua reiterazione nel tempo futuro; il Legislatore così sta violando i criteri della certezza e prevedibilità delle norme giuridiche ed, in definitiva, della loro ragionevolezza.

D'altra parte, la violazione del principio di eguaglianza e ragionevolezza, ex art. 3 Cost., è stata recentemente recepita dalla stessa Corte costituzionale con riferimento all'analogia norma contenuta nel comma 22 del citato art. 9, relativamente al blocco del meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni dei magistrati, per la disparità di trattamento che deriva in danno di tale categoria di pubblici dipendenti (sentenza n. 223 dell'11 ottobre 2012).



6. Degna di rilievo appare pure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del ricordato d.l. n. 78 del 2010, in relazione all'art. 6, comma 14, e all'art. 8, comma 1, della L. n. 240 del 2010, per violazione degli artt. 3 e 36 Cost., con riferimento al diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

Invero, il meccanismo delle «classi» e degli «scatti» dei docenti universitari è in corso di profonda revisione ed è destinato ad essere radicalmente innovato a seguito dell'entrata in vigore della ricordata legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), il cui art. 8 prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, il Governo adotti regolamenti “per la revisione della disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari”, introducendo, tra l'altro, la «trasformazione della progressione biennale per classi e scatti di stipendio in progressione triennale».

L'art. 6, comma 14, della legge n. 240 stabilisce che i nuovi «scatti» triennali non saranno più automaticamente collegati al mero decorso del tempo, ma saranno attribuiti, previa richiesta dell'interessato accompagnata da una «relazione triennale sul complesso delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte», a seguito di una valutazione, demandata alle singole università, sull'insieme delle attività svolte dal docente nel triennio, con la previsione che, in caso di valutazione negativa, non si attribuisce alcuno scatto stipendiale e che «la richiesta di attribuzione dello scatto può essere reiterata dopo che sia trascorso almeno un anno accademico».

Dunque, gli «automatismi» per classi e scatti su cui incide l'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, sono destinati a scomparire, per essere sostituiti da un meccanismo del tutto diverso, che presenta cadenza triennale anziché biennale e non ha più alcun carattere di «automatismo» per assumere, invece, valenza premiale sul piano retributivo.

Per effetto dell'art. 6, comma 4, e dell'art. 8 della legge n. 240/2010, il nuovo regime degli scatti per i docenti universitari resterà soggetto alla sospensione di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 e dunque avrà applicazione solo a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Ebbene, appare allora illogico applicare tale blocco, riferito alle (sole) progressioni «automatiche», anche a forme di progressione stipendiale che non presentano più alcun «automatismo», con conseguente violazione dell'art. 3 cost. e del generale canone della ragionevolezza.

Inoltre, l'applicazione del richiamato art. 9, comma 21, produce l'irragionevole slittamento in avanti di tre anni (dopo il 2014) degli effetti di una riforma che, superando il sistema degli automatismi stipendiali «a pioggia» a favore di una progressione economica intimamente legata alla valutazione dell'effettiva attività didattica e di ricerca svolta dal docente negli anni precedenti, è volta ad introdurre meccanismi di premialità fondati sul merito, e quindi ad assicurare, come prevede appunto l'art. 9 Cost., la promozione e lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, nonché, più in generale, il principio di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, sancito dall'art. 97 .

È violato, infine, l'art. 36 Cost., in quanto il meccanismo degli scatti, specie se legato ad una valutazione dell'attività effettivamente svolta, come previsto dalla riforma, è collegato al principio di proporzionalità tra la retribuzione percepita e la qualità e la quantità del lavoro prestato dal docente.

6.1 L'applicazione del blocco determina inoltre sperequazioni all'interno della stessa categoria dei docenti perché viene applicata una misura indistinta a classi di stipendio disomogenee, provocando un effetto regressivo, perché colpisce in maniera più penalizzante le fasce stipendiali più basse.

In particolare è da evidenziare al riguardo che:

per i professori, ordinari o associati, la progressione economica si sviluppa in sei classi biennali di stipendio pari ciascuna all'8 per cento della classe attribuita ai medesimi all'atto della nomina ad ordinario ovvero del giudizio di conferma ed in successivi scatti biennali del 2,50 per cento calcolati sulla classe di stipendio finale (art. 36 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382);

per i ricercatori confermati, la progressione economica si sviluppa in sette classi biennali di stipendio pari ciascuna all'8 per cento del parametro iniziale 330 ed in successivi scatti biennali del 2,50 per cento (art. 38 d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, cit.).

È quindi palese che, a seguito del blocco di classi e scatti, l'effetto sulle retribuzioni è più incisivo sulle fasce di stipendio dei docenti con minore anzianità, che non hanno ancora maturato tutte le classi dell'8%, rispetto a quelli con oltre 16 anni di anzianità che, per tale condizione, hanno già maturato tutte le classi e ricevono ormai soltanto scatti del 2,50%, il cui congelamento pesa dunque in maniera assai minore sulla retribuzione percepita.

6.2 Oltre a ciò, il meccanismo introdotto con l'art. 9, comma 21, comporta l'esclusione di qualsiasi recupero successivo degli scatti, rispetto ai «meccanismi di adeguamento retributivo», di cui all'art. 24 della ricordata legge n. 448/1998.



Ogni possibilità di recupero è esclusa anche per quanto attiene alla «maturazione delle classi e degli scatti di stipendio», e l'anzianità di servizio riprenderà a decorrere, a partire dal 2014, come se il triennio 2011- 2013 non fosse mai esistito.

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

Si genera così un'alterazione del meccanismo di adeguamento delle retribuzioni di cui all'art. 24 della L. n. 448 del 1998, che era ed è finalizzato a salvaguardarne il valore reale delle retribuzioni rispetto all'aumento del costo della vita.

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

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

7. A parere del Collegio non è, invece, condivisibile l'argomento svolto dai ricorrenti secondo cui vi sarebbe violazione del principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost.

Tale argomento presuppone, infatti, che alla disposizione in esame sia riconosciuta natura tributaria.

Senonché il blocco degli automatismi, delle classi e degli scatti non costituisce ablazione di somme trattenute da parte del datore di lavoro e da costui successivamente versate nelle casse dell'erario, ma soltanto un non aumento, cioè un congelamento del trattamento economico in atto.

Non sussiste quindi una riduzione della retribuzione in godimento, con la conseguenza che manca uno degli elementi essenziali della fattispecie tributaria e cioè quello della effettiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo.

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

P. Q. M.

Dichiara rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito, con modificazioni, in L. 30 luglio 2010 n. 122 in relazione agli artt. 3, 36 e 97 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina alla Segreteria di questo Tribunale di provvedere alla notifica della presente ordinanza a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché alla comunicazione della stessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2012.

Il Presidente: POZZI

L'estensore: TOMASELLI



n. 17

*Ordinanza del 29 novembre 2012 emessa dal Magistrato di sorveglianza di Napoli
nel procedimento relativo a Z. U.*

Processo penale - Procedura per l'applicazione delle misure di sicurezza - Svolgimento, su istanza degli interessati, nelle forme dell'udienza pubblica - Contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Violazione del principio del giusto processo - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 93 del 2010.

- Codice di procedura penale, artt. 678, comma 1, 679, comma 1, e 666, comma 3.
- Costituzione, artt. 111, primo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti;

Nel procedimento di sicurezza per la decisione sulla eventuale dichiarazione di abitualità nel reato, aperto ex officio e fissato all'udienza odierna, 21 novembre 2012, nei confronti di Z. U. n. 24.12.2970, la difesa chiedeva che la procedura venisse trattata in forma pubblica.

L'istanza non può trovare accoglimento alla luce della normativa vigente.

Sul punto, ritiene questo giudice, eccepire la illegittimità costituzionale degli articoli che regolamentano il procedimento di sicurezza.

Ed invero, l'art. 679, punto 1, c.p.p. attribuisce al magistrato di sorveglianza la competenza ad intervenire in materia di misure di sicurezza, «su richiesta del pubblico ministero o di ufficio, accerta se l'interessato è persona socialmente pericolosa e adotta i provvedimenti conseguenti, premessa, ove occorra, la dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato».

Quanto al rito adottato, l'art. 678, punto 1, c.p.p. dispone che «Il tribunale di sorveglianza nelle materie di competenza e il magistrato di sorveglianza nelle materie attinenti ... alle misure di sicurezza ... e alla dichiarazione di abitualità o professionalità nel reato ..., procedono, a richiesta del pubblico ministero, dell'interessato, del difensore o di ufficio, a norma dell'art. 666».

A sua volta, l'art. 666, punto 3, c.p.p. sul punto sancisce espressamente che ... «il giudice o il presidente del collegio, designato il difensore fissa la data della camera di consiglio e ne fa dare avviso alle parti e al difensore».

Il dettato normativo risulta, pertanto, inequivoco nello stabilire che il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza, detentive quanto non detentive, abbia luogo «in camera di consiglio»: formula che — alla luce di un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, nonché di espresso dettato normativo — implica attualmente un rinvio alla disciplina generale dettata dall'art. 127 c.p.p., il quale prevede espressamente, al punto 6, che l'udienza in camera di consiglio — e, dunque, anche quella del procedimento che interessa — si svolge «senza la presenza del pubblico».

La previsione per cui la procedura si svolge «in camera consiglio» comporta, infatti, — in conformità ad un indirizzo interpretativo avallato anche dalle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 28 maggio 2003-18 giugno 2003, n. 26156) per cui, il descritto dall'art. 127 c.p.p., deve «applicarsi anche nei casi in cui il legislatore, nel prescrivere che il procedimento si svolga in “camera di consiglio”, senza regolamentarne particolari diversità di struttura, ometta di fare espresso riferimento alle forme dell'art. 127 del codice di rito» — l'operatività, ove non diversamente disposto, della disciplina generale in materia di «procedimento in camera di consiglio» dettata dall'art. 127 c.p.p.: e, dunque — in mancanza di previsioni derogatorie sul punto — anche della disposizione del punto 6 di tale articolo, in forza della quale «l'udienza si svolge senza la presenza del pubblico».

Va doverosamente segnalato, altresì, che la pubblicità dell'udienza non può essere consentita neppure nell'appello innanzi il tribunale di sorveglianza avverso la decisione del magistrato di sorveglianza, ex art. 680, punto 1, c.p.p. o nelle impugnazioni contro sentenze di condanna o di proscioglimento, avverso «le disposizioni che riguardano le misure di sicurezza» di cui all'art. 680, punto 2, c.p.p.



Infatti, la competenza a decidere sull'eventuale impugnazione spetta al tribunale di sorveglianza, ai sensi dell'art. 680 c.p.p., tribunale che procede nelle medesime forme processuali riservate al magistrato di sorveglianza, a mente dell'art. 678, punto 1, c.p.p., sopra già richiamato: «Il tribunale di sorveglianza nelle materie di sua competenza ... (procede) a norma dell'art. 666».

Motivo per il quale va respinta anche la eventualità del ricorso alla regola della «pubblicità differita», che evidentemente nel caso di specie è normativamente espunta.

Pertanto, non può ragionevolmente escludersi che le norme censurate — prevedendo che le procedure per l'applicazione di misure di sicurezza si svolgano, senza alcuna eccezione, in camera di consiglio e, dunque, senza la partecipazione del pubblico — violino l'art. 117, primo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Secondo la Corte di Strasburgo, invero, alla luce di una ormai consolidata giurisprudenza, — pur a fronte dell'elevato grado di tecnicismo proprio di taluni procedimenti e delle esigenze, in essi sovente presenti, di protezione della vita privata di terzi indirettamente interessati — l'entità della «posta in gioco» e gli effetti che le procedure stesse possono produrre impongono di ritenere che il controllo del pubblico sull'esercizio della giurisdizione rappresenti una condizione necessaria ai fini del rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti, onde dovrebbe essere offerta ai medesimi «almeno la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello» competenti.

Ciò premesso, occorre rilevare che, con recenti pronunce — la sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, sentenza 8 luglio 2008, Pierre ed altri contro Italia, nonché, sentenza 14 aprile 2012, Lorenzetti contro Italia — la Corte europea dei diritti dell'uomo, decidendo per altre materie, ha affermato che la procedura «in camera di consiglio», ovvero senza pubblicità, si pone in contrasto, sotto il profilo considerato, con l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui prescrive che «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni causa penale che le venga rivolta...».

Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte di Strasburgo ribadiva, peraltro, in tema di misure di prevenzione, che la pubblicità delle procedure giudiziarie, garantita dalla citata norma della Convenzione, tutela le persone soggette ad una giurisdizione contro una «giustizia segreta», che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce uno dei mezzi idonei per preservare la fiducia nei giudici. Con particolare riguardo a taluni procedimenti, la Corte non ha negato validità ai rilievi svolti, per giustificare la deroga alla pubblicità delle udienze: e, cioè — nel caso allora in esame — che le procedure per l'applicazione delle misure di prevenzione — in specie patrimoniali — possono assumere un carattere altamente tecnico, in quanto basate essenzialmente su documenti e indagini finanziarie, e possono implicare, al tempo stesso, esigenze di protezione della vita privata di terze persone, anche minori, coinvolte quali intestatari formali dei beni. La Corte europea ha rilevato, tuttavia, che è necessario tener conto della «posta in gioco» nelle procedure in esame, le quali mirano alla confisca di «beni e capitali», nonché degli effetti che esse possono produrre sulle persone coinvolte: in questa prospettiva non è possibile affermare che il controllo del pubblico non rappresenti una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato. Di conseguenza, ha giudicato «essenziale», ai fini del rispetto del citato art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, che i soggetti coinvolti nelle procedure stesse «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

Se la Corte Europea si esprimeva in tal modo in tema di misure di prevenzione, che mirano alla confisca di beni e di capitali, a maggior ragione dovrebbe convenirsi che, nel caso di specie, dinanzi a procedure che investono direttamente la «libertà personale del soggetto», trattandosi di applicazione di misure di sicurezza detentiva, quale la casa di lavoro, ma anche non detentiva, quale la libertà vigilata, conseguenti alla dichiarazione di delinquenza abituale, debba ritenersi ancor più «essenziale» il controllo del pubblico, atto a rappresentare una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato.

Dalle affermazioni ora ricordate si ritiene debba necessariamente concludersi che le norme censurate violino, *in parte qua*, l'art. 117, primo comma, Cost., che, nel nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali: parametro rispetto al quale — secondo quanto chiarito dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, Corte costituzionale — le disposizioni della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, assumono il ruolo di «norme intoposte».



Peraltro, come ribadito dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 93 del 2010, nell'analizzare il contrasto tra la normativa interna e i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali di fonte convenzionale e, in particolare, con gli obblighi imposti dalle disposizioni della CEDU, «il giudice comune, sempre alla luce dei diati delle citate sentenze n. 348 e 349 del 2007, non è abilitato a disapplicare la disciplina interna contrastante con quella convenzionale»; onde non resta alta via, per rimuovere il rilevato contrasto, che quella di sollevare questione di legittimità costituzionale.

Ricorda, infatti, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 93 del 2010, che a partire dalle sentenze n. 348 3 e 349 del 2007, la giurisprudenza della Corte è costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) — integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 317 e 311 del 2009, n. 38 del 2008).

Nel caso in cui si profili un eventuale contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice nazionale comune deve, quindi, preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sent. n. 239 del 2009) e, ove tale soluzione risulti impercorribile (non potendo egli disapplicare la norma interna contrastante), deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento al parametro dianzi indicato.

A sua volta, nel procedere al relativo scrutinio, la Corte costituzionale, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte di Strasburgo, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione, come da quella Corte interpretata — norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi eccezionale nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato (sentenze n. 311 del 2009 e n. 348 e n. 349 del 2007).

Nel caso di specie, le norme richiamate non consentono una lettura diversa all'interno del vigente quadro normativo, dal quale emerge con chiarezza che il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza, detentive e non detentive — procedimento del quale la Corte costituzionale ha più volte sottolineato il carattere giurisdizionale, *ex multis* ord. n. 287/2009 — si svolge in camera di consiglio, senza la partecipazione del pubblico.

La trattazione della procedura in carnera di consiglio è, infatti, espressamente prevista — con riguardo, rispettivamente, al primo grado e al giudizio di impugnazione davanti al tribunale di sorveglianza — dagli artt. 679, punto 1, 666, punto 3, 678, punto 1 e 127, punto 6, c.p.p. Tale disciplina, in tema di misure di sicurezza, opera, come già detto, sia per le misure detentive che per quelle non detentive, sia in primo grado che in grado di appello.

Le enunciate affermazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo inducono, inoltre, a dubitare della legittimità costituzionale delle norme censurate anche con riferimento all'art. 111, primo comma, Cost., in forza del quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

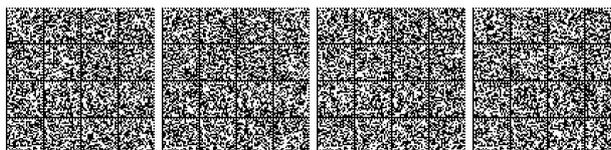
Le norme sottoposte a scrutinio, infatti, vengono a ledere, altresì, l'art. 111, primo comma, Cost., in quanto — a causa della gravità delle misure adottabili dall'autorità giudiziaria a seguito delle procedure considerate — l'attribuzione agli interessati della facoltà di richiederne la trattazione in udienza pubblica risulterebbe indispensabile ai fini dell'attuazione di un «equo processo».

Sebbene, infatti, il procedimento disciplinato dagli artt. 666, 678, 680 e 127 c.p.p., sia in primo che in secondo grado, appaia strutturato, nel complesso, in maniera tale da assicurare l'effettività del diritto di difesa, la previsione del suo svolgimento nella forma dell'udienza camerale non si presenta idoneo a garantire un controllo sull'esercizio dell'attività giurisdizionale adeguato alla gravità dei provvedimenti adottabili, atti ad incidere in modo definitiva sulla libertà personale dell'interessato, attraverso l'assegnazione alla casa di lavoro, come minimo, per anni due, ovvero al misura della libertà vigilata, anch'essa indubbiamente di rilevante incidenza sulla libertà personale.

In tale prospettiva, anche ai fini dell'attuazione di un «equo processo», dovrebbe essere prevista la possibilità di svolgere il procedimento in forma pubblica almeno su richiesta degli interessati.

In particolare, se risponde a verità che il legislatore può dettare diverse e differenti procedure processuali, purché resti garantito il diritto di difesa, *ex art. 24 Cost.*, non può revocarsi in dubbio che la gravità dei provvedimenti adottabili dalla magistratura di sorveglianza nel procedimento di specie in tema di applicazione di misure di sicurezza detentive e non detentive, nonché declaratoria di delinquenza «qualificata», tale da incidere in modo diretto e immediato sulla libertà personale, necessiti la pubblicità dell'udienza, quale garanzia di trasparenza dell'attività giurisdizionale e attuazione del giusto processo.

Quanto, infine, alla rilevanza della questione, essa risulta indubbia, giacché il difensore dell'interessato, ha espressamente chiesto che il procedimento potesse svolgersi in pubblica udienza.



La Corte costituzionale, nella citata sentenza, n. 93 del 2010, precisava che «Tale assetto (in materia di misure di prevenzione) induce, pertanto, a dubitare della compatibilità della disciplina italiana del procedimento applicativo delle misure di sicurezza con l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, il quale stabilisce — per la parte conferente — che «ogni persona ha diritto che la sua causa sia esaminata pubblicamente e in un tempo ragionevole, da parte di un tribunale indipendente e imparziale [...]», soggiungendo, altresì, che «il giudizio deve essere pubblico, ma l'ingresso nella sala di udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia».

Su tale specifico tema, peraltro, la Corte di Strasburgo segue ormai una giurisprudenza che possiamo dire consolidata, ribadendo che, in tutti i casi in cui possa ravvisarsi una violazione della citata norma della Convenzione, si ritiene, «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma stessa, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento ... (camera di consiglio) si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

«A tale conclusione la Corte europea è pervenuta richiamando, in via preliminare, la propria giurisprudenza, in forza della quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici (tra le altre, sentenza 14 novembre 2000, nella causa Riepan contro Austria). Con la trasparenza che essa conferisce all'amministrazione della giustizia, contribuisce, quindi, a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia l'equo processo (*ex plurimis*, sentenza 25 luglio 2000, nella causa Tierce e altri contro San Marino).

Come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma, questa non impedisce, in assoluto, alle autorità giudiziarie di derogare al principio di pubblicità dell'udienza, in rapporto alle particolarità della vicenda sottoposta al loro esame: ma l'udienza a porte chiuse, per tutta o parte della durata, deve essere comunque «strettamente imposta dalle circostanze della causa». La stessa Corte europea ha ritenuto, in effetti, che alcune circostanze eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare — quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso — possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. Ma nella maggior parte dei casi in cui la Corte è pervenuta a tale conclusione in rapporto a procedimenti davanti ad autorità giudiziarie «civili» chiamate a decidere nel merito, il ricorrente aveva avuto, comunque, la possibilità di sollecitare che la causa fosse trattata in udienza pubblica.

La situazione — ha osservato la Corte di Strasburgo — è, tuttavia, diversa quando, sia in primo grado che in appello, una procedura «sul merito» si svolge a porte chiuse in virtù di una norma generale ed assoluta, senza che la persona soggetta alla giurisdizione fruisca di quella facoltà. Una procedura siffatta non può essere, invero, considerata conforme all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, giacché, salvi casi del tutto eccezionali, l'interessato deve avere almeno la possibilità di chiedere un dibattimento pubblico; richiesta che potrà essere eventualmente disattesa, qualora lo svolgimento a porte chiuse risulti giustificato «dalle circostanze della causa e per i motivi sopra richiamati» (al riguardo, sentenza 12 aprile 2006, nella causa Martinie contro Francia).”

Nella sentenza Lorenzetti c. Italia del 14 aprile 2012, recente pronunzia in materia, la Corte Europea ribadisce il principio in esame, sottolineando che «la pubblicità dei dibattimenti giudiziali costituisce un principio fondamentale consacrato dall'art. 6 § 1 della Convenzione. Con la trasparenza che dà all'amministrazione della giustizia, aiuta a raggiungere lo scopo dell'art. 6 § 1, a sapere il processo equo di cui la garanzia conta tra i principi fondamentali di ogni società democratica (vedere, in particolare, Diennet c. Francia, sentenza del 26 settembre 1995, serie Ha n 325-ha, § 33, Gautrin ed altri c. Francia, sentenza del 20 maggio 1998, Raccolta 1998-III, e Hurter c. Svizzera, n. 53146/99, § 26, 15 dicembre 2005.

L'art. 6 § 1 non esclude che le giurisdizioni decidono, alla luce della particolarità della causa sottoposta al loro esame, di derogare a questo principio; ai termini stessi di questa disposizione, «(...) l'accesso della sala di udienza può essere vietato alla stampa ed al pubblico durante la totalità o una parte del processo nell'interesse della moralità, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando gli interessi dei minore o la protezione della vita privata delle parti al processo l'esigono, o nella misura giudicata rigorosamente necessario col tribunale, quando nelle circostanze speciali la pubblicità sarebbe di natura tale da recare offesa agli interessi della giustizia»; l'uscio chiuso, che sia totale o parziale, deve essere comandato allora rigorosamente dalle circostanze della causa, *mutatis mutandis*, Diennet, precitata».

Nello specifico, il trattamento delle cause con la corte di appello e la Corte di cassazione secondo il procedimento in camera di consiglio, a porte chiuse, è previsto espressamente dalla legge interna e le parti non hanno la possibilità di chiedere e di ottenere un'udienza pubblica.



La Corte ricorda, inoltre, che un'udienza pubblica non può essere necessaria tenuto conto delle circostanze eccezionali della causa, in particolare quando questa non solleva di questioni di fatto o di diritto che non possono essere decise sull'unica base della pratica disponibile e le osservazioni delle parti, Schlumpf c. Svizzera, n. 29002/06, § 64, 8 gennaio 2009; Döry, c. Svezia, n. 28394/95, § 37, 12 novembre 2002, Lundevall c. Svezia, n. 38629/97, § 34, 12 novembre 2002, Salomonsson c. Svezia, n. 38978/97, § 34, 12 novembre 2002; vedere anche, mutatis mutandis, Fredin c. Svezia (n. 2), sentenza del 23 febbraio 1994, serie Ha no 283-ha, pp. 10-11, §§ 21-22, e Fischer c. Austria, sentenza del 26 aprile 1995, serie Ha no 312, pp. 20-21, § 44. Tale è in particolare il caso che si tratta di situazioni che portano su delle questioni altamente tecniche, per esempio il contenzioso della sicurezza sociale, Schuler-Zraggen c. Svizzera, 24 giugno 1993, § 58, serie Ha, e Döry, precitata.

La Corte osserva che questa giurisprudenza riguarda essenzialmente la tenuta di un'udienza in quanto tale e prevede soprattutto il diritto ad esprimersi dinanzi al tribunale contemplato 6 § 1 all'articolo. Stima tuttavia che le considerazioni analoghe possono applicarsi trattandosi dell'esigenza di pubblicità. Quando come nel caso di specifico, un'udienza si è tenuta in virtù del diritto nazionale, sebbene il diritto ad esprimersi non sia esatto oralmente dalla Convenzione, questa udienza deve in principio essere pubblica. Tuttavia, in un tale caso di figura, delle circostanze eccezionali — ed in particolare il carattere altamente tecnico delle questioni a decidere — possono giustificare la mancanza di pubblicità, purché la specificità della materia non esige il controllo del pubblico».

Con particolare riguardo alla fattispecie sottoposta al suo esame, la Corte Europea, anche di recente, non ha contestato che in alcuni tipi di procedimento — nel nostro caso in materia di misure di sicurezza — possa presentare «un elevato grado di tecnicità», in quanto tendente (nel caso di misure patrimoniali) al controllo «delle finanze e dei movimenti di capitali»; ovvero possa coinvolgere «interessi superiori, quali la protezione della vita privata di minori o di terze persone indirettamente interessate dal controllo finanziario».

Non è, tuttavia, possibile — secondo la Corte europea — non considerare l'entità della «posta in gioco» nelle procedure di prevenzione, le quali mirano alla confisca di «beni e capitali», coinvolgendo così direttamente la situazione patrimoniale della persona soggetta a giurisdizione, nonché gli effetti che esse possono produrre sulle persone: situazione, questa, a fronte della quale «non si può affermare che il controllo del pubblico» — almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto — «non sia una condizione necessaria alla garanzia del rispetto dei diritti dell'interessato».

Se questo vale per le misure di prevenzione, quando la «posta in gioco» è la confisca di «beni e capitali», ancor più doverosamente dovrebbe valere quando la «posta in gioco» attiene alla libertà personale del soggetto a giudizio.

Vale appella il caso di ricordare, del resto, che la pronunzia del magistrato di sorveglianza non segue immediatamente la commissione di fatti-reato, ma può intervenire anche dopo notevole lasso di tempo dai fatti commessi — infatti la dichiarazione di delinquenza abituale non consegue al singolo fatto reato — stante la possibilità di azione in base ad una valutazione operata sulla scorta delle sentenze di condanna, come emergenti dal certificato penale e attualizzata dall'accertamento della pericolosità sociale dell'interessato. Accade, pertanto, che l'aggressione alla libertà personale avvenga anche a distanza di anni dai fatti commessi con evidente traumatica incidenza sulla libertà personale, della quale non può non tenersi conto ai fini della tutela della garanzia dei diritti della persona, alla luce dei consolidati orientamenti giurisprudenziali, sia nazionali che sovranazionali.

D'altro canto, vanno colte le specifiche peculiarità del procedimento di sicurezza, che valgono a differenziarlo da un complesso di altre procedure camerali. Si tratta, infatti, di un procedimento all'esito del quale il giudice è chiamato ad esprimere un giudizio di merito, inerente la sussistenza e l'attualità della pericolosità sociale del prevenuto, idoneo ad incidere in modo diretto, definitivo e sostanziale sulla libertà personale, bene primario e diritto fondamentale dell'individuo, costituzionalmente tutelato.

Il che conferisce specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione principio di pubblicità delle udienze è preordinato.

Al riguardo, peraltro, va senz'altro escluso che la norma internazionale, così come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione.

L'assenza di un esplicito richiamo in Costituzione non scalfisce, in effetti, il valore costituzionale del principio di pubblicità delle udienze giudiziarie: principio che — consacrato anche in altri strumenti internazionali, quale, in particolare, il Patto internazionale di New York relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (art. 14) — trova oggi ulteriore conferma nell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (cosiddetta Carta di Nizza), recepita dall'art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea, nella versione consolidata derivante dalle modifiche ad esso apportate dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ed entrata in vigore il 1° dicembre 2009.



La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 93/2010, puntualizza che ha avuto modo, in effetti, di affermare in più occasioni che la pubblicità del giudizio, specie di quello penale, costituisce principio connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale — in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. — trova in quella sovranità la sua legittimazione (sentenze n. 373 del 1992, n. 69 del 1991; n. 50 del 1989; n. 212 del 1986.).

Il principio non ha valore assoluto, potendo cedere in presenza di particolari ragioni giustificative, purché, tuttavia, obiettive e razionali, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale.

Sotto diverso profilo, deve altrettanto correttamente escludersi che sia possibile allineare la disciplina censurata alle pronunce della Corte europea per via d'interpretazione in particolare, va escluso che a tale risultato si possa pervenire per il tramite dell'applicazione analogica — al procedimento di sicurezza — dell'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., il quale prevede che il giudizio abbreviato — normalmente trattato in camera di consiglio — si svolga in udienza pubblica, quando ne facciano richiesta tutti gli imputati.

Va rilevato, infatti, che difettano le condizioni legittimanti tale operazione ermeneutica, sia perché il ricorso all'analogia presuppone il riconoscimento di un vuoto normativo, qui non ravvisabile in presenza di una specifica disposizione contraria (il citato art. 127, punto 6, c.p.p.); sia a fronte delle marcate differenze strutturali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di sicurezza).

Rebus sic stantibus si deve trarre la necessaria conseguenza che le norme censurate violano, *in parte qua*, l'art. 117, primo comma, Cost. e 111, primo comma Cost.

Sentito il conforme parere del PM;

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e ss. l. 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli artt. 117, primo comma, Cost, e 111, primo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 678, punto 1, 679, punto 1, e 666, punto 3, c.p.p., nella parte in cui non consentono che la procedura di applicazione delle misure di sicurezza si svolga, su istanza degli interessati, nelle forme della pubblica udienza.

Sospende la procedura e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Manda alla Cancelleria per adempimenti di rito.

Napoli, 21 novembre 2012

Il Magistrato di sorveglianza: DI GIOVANNI

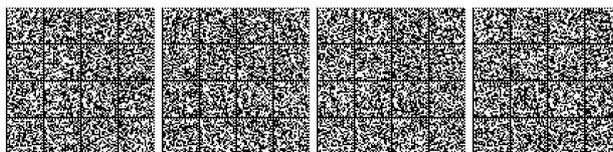
13C00034

N. 18

Ordinanza del 25 luglio 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Lega Toscana delle autonomie locali e Lega delle autonomie locali (Legautonomie) contro Comune di Lastra a Signa

Enti locali - Prevista possibilità di distacco temporaneo di propri dipendenti presso gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aicre, dell'Uncem, della Cispel - Mancata previsione della possibilità di distaccare tale personale anche in associazioni diverse da quelle tassativamente indicate - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento - Violazione del principio di libertà di associazione - Lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione dell'autonomia costituzionale e finanziaria degli enti locali.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 271, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 18, 97, 114, 118 e 119.



IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6889 del 2010, proposto da:

Lega Toscana delle Autonomie Locali, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Morbidelli, con domicilio eletto presso Giuseppe Morbidelli in Roma, alla via G. Carducci 4;

Contro Comune di Lastra a Signa;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Lega delle Autonomie Locali (Legautonomie), rappresentata e difesa dall'avv. Fabio Cintioli, con domicilio eletto presso Fabio Cintioli in Roma, via Salaria, 259;

per la riforma della sentenza del T.A.R. Toscana - Firenze: Sezione II n. 01542/2009, resa tra le parti, concernente diniego distacco dipendente comunale;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 maggio 2012 il Cons. Francesco Caringella e udito per la parte appellante l'avvocato Francesco Paoletti su delega dell'avv. Giuseppe Morbidelli;

1. Con la sentenza appellata i Primi Giudici hanno respinto il ricorso proposto dalla Lega Toscana delle Autonomie Locali, associazione regionale di enti locali, aderente alla Lega delle Autonomie Locali (Legautonomie), avverso il provvedimento con il quale il Comune di Lastra a Signa ha respinto la richiesta finalizzata ad ottenere il distacco temporaneo di un dipendente comunale presso la sede dell'associazione ai sensi dell'art. 271, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Con il ricorso in epigrafe specificato la Lega contesta gli argomenti posti a fondamenti del *decisam*.

Ha spiegato intervento adesivo la Legautonomie.

Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi difensive.

All'udienza del 29 maggio 2012 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. Con sentenza parziale 3 luglio 2012, n. 3883, questa Sezione ha respinto i primi due motivi di gravame.

In particolare, il Collegio ha reputato non meritevole di positiva valutazione il secondo motivo di gravame con cui parte ricorrente aveva sviluppato la tesi secondo la quale l'elenco — contenuto nell'art. 271, comma 2, T.U.E.L. — delle associazioni, in favore delle quali è consentito il distacco dei dipendenti comunali, non avrebbe carattere tassativo. Si è osservato che in senso contrario all'assunto svolto dall'appellante e dall'interveniente si pone, sul piano letterale, il riferimento recato dalla norma alla possibilità, per gli enti locali, di disporre il distacco dei propri dipendenti presso le associazioni specificamente indicate — *id est* gli organismi nazionali e regionali dell'Anci, dell'Upi, dell'Aiccre, dell'Uncern, della Cispel e sue federazioni — senza l'uso di alcuna locuzione volta a chiarire la caratterizzazione esemplificativa dell'elencazione e la possibilità di estendere la sfera di operatività di tale normativa anche ad altre associazioni di enti locali. Il dato letterale si salda con quello sistematico, visto che lo stesso testo unico, al precedente art. 270, dedicato alla riscossione dei contributi associativi, fa riferimento, al comma 1, alla categoria residuale delle altre associazioni gli enti locali diverse da quelle enumerate, così evidenziando quella volontà di estendere la sfera soggettiva di applicazione che, a contrario, fa difetto nella successiva norma dedicata al distacco del personale.

3. Si deve a questo punto esaminare il terzo motivo di ricorso con cui l'appellante, in via subordinata, deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove interpretata secondo l'accezione restrittiva ora delineata.

Il Collegio reputa che la questione di legittimità costituzionale sia rilevante e non manifestamente infondata.

Sul piano della rilevanza è sufficiente ribadire che il diniego impugnato è basato proprio sulla ritenuta tassatività dell'elenco delle associazioni contemplate dalla norma in parola.



Quanto alla non manifesta infondatezza reputa la Sezione che proprio la previsione di *un numerus clausus* di associazioni potenzialmente beneficiarie dei distacchi in esame, i cui oneri economici sono posti in via integrale a carico degli enti locali *a quibus*, faccia affiorare dubbi di legittimità costituzionale in relazione ai parametri di cui agli articoli 3, 18, 97, 114, 118, 119 Cost.

Quanto al parametro di cui all'art. 3 Cost., la previsione di un elenco tassativo, che esclude aprioristicamente la possibilità di distacco, alle condizioni previste dalla norma in parola, presso altre associazioni, viola il principio di eguaglianza, pacificamente applicabile anche alle persone giuridiche e agli enti collettivi, in quanto consacra una disparità ingiustificata di trattamento a carico delle associazioni diverse (la quelle tipizzate, che non possono beneficiare dei distacchi in esame, e degli enti locali che aderiscano a tali associazioni, che non possono giovare del meccanismo normativamente enucleato. Detta disparità è accentuata dal rilievo che la previsione di un elenco rigido produce una cristallizzazione delle associazioni beneficiarie che opera in modo avulso dalla verifica del dato, potenzialmente variabile, dell'effettiva assunzione di un altrettanto o più rilevante grado di rappresentatività e meritevolezza anche da parte di associazioni diverse (vedi Corte Cost. sentenze nn. 2/1969, 975/1988 e 492/1995, che hanno sottolineato l'esigenza di una verifica periodica, ad opera degli appositi organi amministrativi, della rappresentatività delle associazioni sindacali, escludendo l'ammissibilità dell'individuazione aprioristica, una volta per tutte, di tali associazioni). A questa stregua la norma - che nel caso di specie esclude l'associazione ricorrente nonostante questa abbia dimostrato il suo rilevante grado di rappresentatività e la finalizzazione della sua azione al soddisfacimento dei bisogni istituzionali degli enti rappresentati - si espone ad un rimprovero di irragionevolezza, accentuato dal rilievo sistematico della diversa opzione abbracciata dal citato art 270 TUEL che, in tema di riscossione dei contributi, mostra invece di anettere rilievo anche al dato dinamico dell'emersione di associazioni di enti locali diverse da quelle elencate dal legislatore.

Le considerazioni che precedono mettono in luce anche il *Pulmis* della libertà di associazione ex art. 18 della Carta Fondamentale, nella misura in cui l'irragionevole preclusione dell'operatività del beneficio di cui all'art. 271, comma 2, cit. in favore di altre associazioni produce un detenente rispetto all'adesione dell'ente locale a tali associazioni e, per l'effetto, incidendo negativamente sul valore del pluralismo, comprime l'esplicazione della libertà di scegliere le associazioni a cui aderire. Sotto altro profilo l'art. 18 Cost risulta trasgredito nella misura in cui la disciplina fin qui tratteggiata - produce una discriminazione, non ancorata a concreti parametri giustificativi, delle associazioni costituite mediante l'estrinsecazione della libertà cristallizzata da detto precetto costituzionale.

Si deve poi osservare che la differenziazione di regime giuridico tra le associazioni in esame non trova adeguato fondamento nell'esigenza di contenere la spesa pubblica, e nel più generale principio di buon andamento dell'azione amministrativa, visto che, in una prospettiva costituzionalmente orientata che armonizzi i valori in gioco, dette finalità vanno perseguite con la previsione di limiti al personale distaccabile (vedi art. 271, comma 3) e non con la limitazione irragionevole delle associazioni beneficiarie del distacco; e che, sotto altro aspetto, sempre in una prospettiva costituzionalmente orientata, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica e di tutela dell'efficienza amministrativa non può essere fronteggiate con l'imposizione statale del novero delle associazioni presso cui gli enti locali possono distaccare il proprio personale ma deve transitare attraverso la valorizzazione della facoltà degli enti locali, espressione dell'autonomia organizzativa costituzionalmente protetta, di scegliere a quali organismi destinare il proprio personale. Sotto questo profilo la norma statale si appalesa incostituzionale per violazione degli artt. 114, 118 e 119 Cost nella misura in cui lede l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali.

Infine, la previsione dell'elencazione tassativa, nella misura in cui discrimina i soggetti che entrano in contatto con gli enti locali, produce anche una violazione del principio di imparzialità ex art. 97 Cost.

4. Per queste ragioni il Collegio reputa che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 18, 97, 114, 118, 119 Cost., dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui detta norma esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il proprio personale anche presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate.



P.Q.M.

Pronunciando sul ricorso in epigrafe specificato, visti gli artt. 134 della Costituzione e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 18, 97, 114, 118, 119 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 271, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui esclude la possibilità per gli enti locali di distaccare il proprio personale anche presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso. Ordina che a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 maggio 2012.

Il Presidente: TROVATO

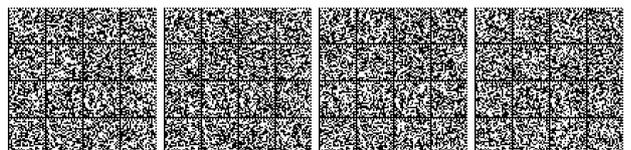
L'estensore: CARINGELLA

13C0035

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-07) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 128,06)**
*(di cui spese di spedizione € 73,81)**

- annuale € **300,00**
- semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 39,73)**
*(di cui spese di spedizione € 20,77)**

- annuale € **86,00**
- semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
(€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 0 2 1 3 *

€ 4,00

