

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 11

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

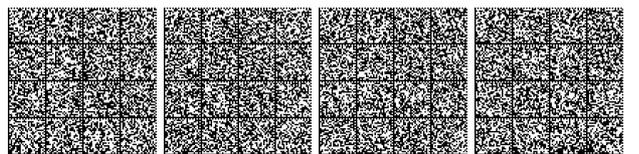
Roma - Mercoledì, 13 marzo 2013

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. 33. Sentenza 27 febbraio - 6 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza pubblica - Raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo, senza aver compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione - Dirigenza sanitaria delle Aziende Sanitarie Locali - Disciplina vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 183 del 2010 - Prevista facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, e cioè fino al sessantasettesimo anno di età - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al restante personale delle Aziende Sanitarie Locali, al quale è consentito rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento dell'anzianità minima, e comunque non oltre il settantesimo anno di età - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.**

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*nonies*, comma 1, e decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, art. 16, comma 1, primo periodo, in combinato disposto, nel testo vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge 4 novembre 2010, n. 183.
- Costituzione, art. 38, secondo comma (art. 3, primo comma).

Pag. 1

N. 34. Ordinanza 27 febbraio - 6 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Decretazione d'urgenza - Disposizione tributaria già contenuta nel decreto-legge n. 211 del 2005 (poi non convertito) - Inserimento nella legge di conversione del decreto-legge n. 203 del 2005 - Ritenuta violazione del principio per cui "le leggi di conversione di un decreto-legge non possono contenere anche norme contenute in altri decreti-legge", presuntamente dichiarato dalla sentenza n. 22 del 2012 - Asserito uso improprio del potere parlamentare di conversione - Insussistenza - Erronea interpretazione del *dictum* della sentenza n. 22 del 2012 - Omogeneità della disposizione innestata e della legge di conversione, entrambe finalizzate a realizzare un incremento del gettito fiscale - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (convertito nella legge 2 dicembre 2005, n. 248), art. 11-*quater*, comma 4.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

Pag. 8

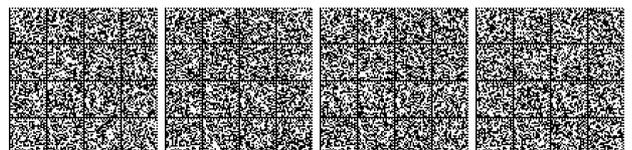
N. 35. Ordinanza 27 febbraio - 6 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Opposizione al decreto ingiuntivo - Termine di costituzione in giudizio dell'opponente - Riduzione automatica a cinque giorni (in base all'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di Cassazione) per effetto della dimidiazione legislativamente prevista dei termini di comparizione - Conseguente onere per l'opponente, a pena di improcedibilità, di costituirsi nel termine ridotto, anche se non abbia optato per l'abbreviazione dei termini di comparizione - *Ius superveniens* che modifica il quadro normativo - Necessità della valutazione della persistente rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Codice di procedura civile, artt. 165, 645, secondo comma, 647.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, secondo comma.

Pag. 13



N. 36. Sentenza 27 febbraio - 8 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Autorizzazione all'assessore al bilancio ad integrare il Fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino a 10 milioni di euro dal Fondo sanitario regionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Asserita violazione dello statuto speciale per esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera m); statuto della Regione Sardegna, art. 4, lettera h).

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Sardegna - Dimissione di immobili sdemanializzati - Immobili che siano stati sdemanializzati e che siano detenuti da privati cittadini i quali abbiano presentato istanza di sdemanializzazione - Previsto ricorso alla trattativa diretta - Attribuzione di un irragionevole privilegio lesivo della concorrenza sul mercato dei beni immobili - Irragionevole disparità di trattamento in favore del soggetto detentore, che non è portatore di un interesse qualificato meritevole di tutela rafforzata, in danno della generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35, art. 1, comma 8, lettera d), quale sostituito dall'art. 3, comma 4, della legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e).

**Regioni (in genere) - Norme della Regione Sardegna - Limite di costo per le missioni dei dipendenti regionali - Previsione che, a partire dal 2012, la spesa annua per le missioni non possa essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma statale che prevede una riduzione del 50 per cento di dette spese, in violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Limite globale e complessivo liberamente attuabile dalle Regioni con il solo vincolo del risultato complessivo pari a quello indicato dalla legge statale - Non fondatezza della questione.**

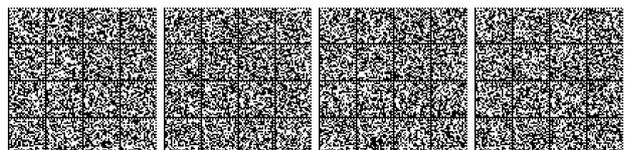
- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Missioni dei dipendenti regionali - Autorizzazione all'uso del mezzo proprio - Previsione relativa al trattamento economico dei dipendenti pubblici, privatizzato e disciplinato da contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) (artt. 3 e 117, terzo comma; statuto della Regione Sardegna, art. 3, lettera a).

**Lavori pubblici - Norme della Regione Sardegna - Partecipazione agli appalti - Prevista proroga di regime transitorio che consente alle imprese regionali di partecipare "pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia" - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalla competenza legislativa primaria in materia di "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 4, comma 48.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Sardegna, art. 3, lettera e).



## N. 37. Ordinanza 27 febbraio - 8 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Norme della Regione Marche - Previsione che, per la selvaggina migratoria, possano essere praticate insieme la caccia da appostamento fisso, da appostamento temporaneo o vagante - Deroga, per la caccia di selezione agli ungulati, al divieto di cacciare su terreni nevosi - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione delle disposizioni impugnate - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della controparte - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Marche 10 aprile 2012, n. 7, artt. 9, comma 1, e 19, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. ....

Pag. 27

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 febbraio 2013 (della Regione autonoma della Sardegna)

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Controllo delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il servizio sanitario nazionale - Assoggettamento del rendiconto generale della Regione al giudizio di parifica della Corte dei conti - Obbligo del Presidente della Regione di trasmettere alla sezione regionale della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione - Obbligo, in caso di accertamento di squilibri economico finanziari e di mancata copertura di spese, di rimuovere le irregolarità - Preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura - Trasmissione delle relative relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata istituzione, con legge ordinaria, di un nuovo controllo, coercitivo e non collaborativo, sul bilancio regionale, attinente alla disciplina del controllo della Corte dei conti sul bilancio regionale riservata alle norme di attuazione statutaria - Impossibilità della Regione di svolgere le funzioni pubbliche proprie - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Compressione della competenza regionale concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.
- Costituzione, artt. 116, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 127; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 33, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, art. 10.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Controlli sulla gestione economico-finanziaria dei fondi assegnati ai Gruppi consiliari presso le Regioni - Controllo sul rendiconto di esercizio annuale - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, della quale l'autonomia di gestione delle relative risorse da parte dei Gruppi consiliari presso il Consiglio regionale é una forma particolare di svolgimento - Violazione della norma statutaria che riserva alla legge regionale la determinazione della forma di governo regionale - Alterazione del rapporto tra Presidente della Giunta regionale e Consiglio regionale, a fronte dell'inserimento del Presidente tra i soggetti attivi nel procedimento di controllo dell'attività dei Consigli regionali - Violazione della norma statutaria che riserva alla legge regionale la fissazione dell'indennità dei Consiglieri regionali - Violazione**



**della norma statutaria che riserva al Consiglio regionale l'adozione del proprio regolamento - Istituzione con legge ordinaria di un nuovo tipo di controllo (non collaborativo) in materia riservata alle norme statutarie o di attuazione.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, commi 9, 10, 11 e 12.
- Costituzione, artt. 116, 117, 119 e 127; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 23, 24, 26, 33, 35, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, artt. 1, 4 e 5.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Obbligo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di adeguamento del proprio ordinamento entro un anno - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata incidenza nel sistema delle fonti, comportando detto adeguamento la revisione, se non dello statuto, quanto meno delle norme di attuazione statutaria, non rientrante nella esclusiva disponibilità della Regione - Lesione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione.**

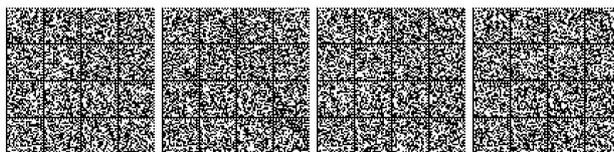
- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, comma 16.
- Costituzione, artt. 116, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33, 35 e 56.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Modifiche all'art. 1 del decreto legislativo n. 149 del 2011 - Relazione di fine legislatura - Trasmissione della relazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Previsione di sanzione pecuniaria a carico di determinati organi regionali in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione della relazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata previsione di una nuova e particolare forma di controllo sull'operato della Giunta regionale da parte della Corte dei conti - Violazione della competenza esclusiva della ricorrente relativamente alla disciplina della forma di governo della Regione - Intromissione nella regolamentazione del rapporto politico-istituzionale tra Consiglio e Presidente della Regione - Introduzione di una nuova forma di controllo, in violazione delle norme dello Statuto che consentono la ridefinizione del controllo sugli atti della Regione solo tramite revisione statutaria o norme di attuazione - Violazione delle norme statutarie a tutela dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della particolare autonomia delle Regioni a statuto speciale - Violazione delle norme di attuazione che disciplinano gli strumenti di controllo degli atti regionali da parte della Corte dei conti.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1-bis, comma 1 (modificativo dell'art. 1 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 116; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 8, 15, 35, 37, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, artt. 1, 4 e 5.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Modifiche all'art. 5 del decreto legislativo n. 149 del 2011 - Verifiche del Ministero dell'economia e delle finanze sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge n. 196 del 2009 - Possibilità di attivazione anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata intromissione dell'Amministrazione statale nelle procedure di controllo del bilancio regionale lesiva dell'autonomia finanziaria della Regione - Esorbitanza dalla disciplina statutaria dei controlli - Alterazione del regime della legge regionale, definita da norme di rango costituzionale, non modificabile dalla legge ordinaria.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1-bis, comma 4 (modificativo dell'art. 5 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149).
- Costituzione, artt. 116, 117, 119 e 127; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 33, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, art. 10.



**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Riduzione dei costi della politica nelle Regioni - Previsione che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013, una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la Regione abbia adottato una serie di provvedimenti, concernenti, tra l'altro, le indennità dei consiglieri regionali - Previsione che, ferme restando le disposte riduzioni, in caso di mancato adeguamento, i trasferimenti erariali a favore della Regione inadempiente sono ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale - Previsione che il mancato adeguamento entro il termine ultimo previsto costituisca grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella regolazione della propria autonomia finanziaria - Esercizio abnorme da parte dello Stato della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, non limitandosi le norme impugnate a dettare disposizioni di principio - Violazione delle norme statutarie a fronte dell'impedimento per la Regione di svolgere le funzioni pubbliche ad essa assegnate - Violazione delle norme statutarie che definiscono direttamente il numero dei componenti del Consiglio regionale, che affidano alla legge regionale la determinazione della forma di governo della Regione e dei rapporti tra i suoi organi, che assegnano alla legge regionale la competenza a fissare l'indennità dei consiglieri regionali - Violazione dell'autonomia della Regione nella determinazione della sua organizzazione interna - Deteriore trattamento della Regione ricorrente rispetto alle Regioni ordinarie - Violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, commi 1, 2, 3 e 5.
- Costituzione, artt. 3, 116, 117, comma terzo (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), 119 e 126; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Riduzione dei costi della politica nelle Regioni - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge impugnato, compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata delimitazione dell'efficacia del decreto-legge impugnato, nel rispetto della rigida ripartizione delle competenze e delle specifiche previsioni recate dallo Statuto.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 116, 117, comma terzo (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), 119 e 126; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali - Sostituzione dell'art. 148 del decreto legislativo n. 267 del 2011 - Controlli esterni da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - Disciplina - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata incidenza nella disciplina delle forme dei controlli esterni sulla finanza locale della Regione - Violazione della competenza legislativa esclusiva della ricorrente nella materia ordinamento degli enti locali - Lamentato affidamento a soggetti esterni all'ordinamento regionale dello svolgimento di funzioni amministrative di attuazione di norme rientranti nella competenza legislativa regionale - Conseguente violazione del c.d. principio del parallelismo che attribuisce l'esercizio delle funzioni amministrative allo stesso soggetto dotato di competenza legislativa**



- **Intervento del legislatore ordinario in materia in cui era necessario procedere con revisione dello Statuto o delle norme di attuazione - Lesione della maggiore autonomia garantita alle Regioni speciali.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 116; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, comma 1, lett. b), 6, 46, 54 e 56.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati all'applicazione della revisione della spesa presso gli enti locali e ruolo della Corte dei conti - Previsione che il Commissario per la revisione della spesa previsto dall'art. 2 del decreto-legge n. 52 del 2012 possa avvalersi dei servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato per lo svolgimento di analisi sulla spesa pubblica effettuata dagli enti locali - Previsione che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a cui sono comunicate tali analisi, assegnano alle amministrazioni interessate un termine per le necessarie misure correttive atte a rimuovere le criticità gestionali evidenziate - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva della Regione nella materia ordinamento degli enti locali - Lamentato affidamento a soggetti esterni all'ordinamento regionale di compiti che incidono sull'autonomia degli enti locali, con lesione della competenza legislativa e amministrativa della Regione - Intervento del legislatore ordinario in materia in cui era necessario procedere con revisione dello Statuto o delle norme di attuazione - Lesione della maggiore autonomia garantita alle Regioni speciali.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 6.
- Costituzione, art. 116; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, comma 1, lett. b), 6, 46, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, artt. 1, 4 e 5.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni del decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata previsione nella clausola di salvaguardia del riferimento ai limiti stabiliti dalle norme statutarie e da quelle di attuazione - Violazione delle disposizioni costituzionali e statutarie a presidio dell'autonomia della Regione ricorrente.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 11-bis.
- Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 33, 34, 35, 46, 50 e 54.....

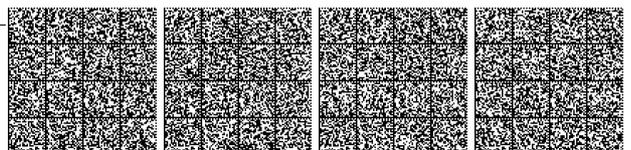
Pag. 29

N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 febbraio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità - Garanzia di priorità, nell'aggiudicazione degli appalti di ristorazione collettiva, ai soggetti che prevedono l'utilizzo di tali prodotti - Inclusione nella definizione dei prodotti "a chilometri zero" di quelli comunque "trasportati all'interno del territorio regionale", anziché dei soli prodotti per il cui trasporto si producono meno di 25 chilogrammi di anidride carbonica per tonnellata - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione a vantaggio delle aziende agricole pugliesi - Contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea sotto il profilo della restrizione alla libera circolazione delle merci e dell'ostacolo agli scambi intracomunitari, nonché sotto il profilo della restrizione della concorrenza.**

- Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, art. 3, comma 1, lett. c), in combinato disposto con il successivo art. 4, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma. ....

Pag. 49



N. 1. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'11 febbraio 2013 (della Provincia autonoma di Bolzano).

**Finanza pubblica - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante il riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano - Determinazione dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle autonomie speciali, per l'anno 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 95 del 2012 (già oggetto di impugnativa da parte della Provincia con ric. n. 149/12) - Contrasto con il quadro statutario in materia finanziaria, con lesione, in particolare, dell'autonomia finanziaria e del sistema di finanziamento delle autonomie - Alterazione delle competenze provinciali in materia, modificabili solo mediante procedure rinforzate - Violazione del principio consensuale che regola i rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali - Lesione delle prerogative provinciali in punto di conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà sociale - Violazione del principio di delimitazione temporale, a fronte dell'imposizione di misure di contenimento finanziario a tempo sostanzialmente indeterminato - Violazione del principio di leale collaborazione, anche in riferimento al principio di ragionevolezza, dato, in particolare, il criterio preso a riferimento per la ripartizione del contributo, basato sui dati SIOPE, che privilegia le amministrazioni con maggiore spesa indiretta, rispetto a quelle con maggiore spesa diretta.**

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 novembre 2012.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, artt. 75, 79, 103, 104 e 107; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 10, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 106. ....

Pag. 51

N. 2. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 12 febbraio 2013 (della Regione Siciliana)

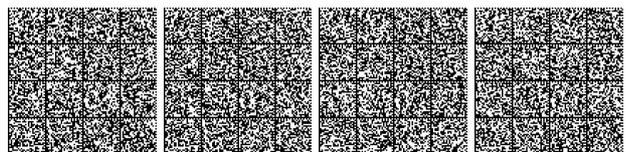
**Imposte e tasse - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze n. 26757 del 5 dicembre 2012 - Individuazione, tra le entrate il cui gettito è riservato allo Stato di quelle relative al gettito dell'IVA riscosso sul territorio regionale, applicabile all'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina con piombo e dell'aliquota dell'accisa sul gasolio - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per inosservanza del meccanismo della previa intesa - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere esercitato e conseguentemente di annullare la nota del Ministro dell'economia e delle finanze n. 26757 del 5 dicembre 2012.**

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 5 dicembre 2012, n. 26757.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36, primo comma; decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma. ....

Pag. 57

N. 39. Ordinanza del Tribunale di Bolzano dell'8 novembre 2012.

**Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedimento giudiziale per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - Inammissibilità, dopo l'introduzione di esso, di domande all'Autorità amministrativa per chiedere lo scioglimento del maso - Omessa previsione, altresì, della spettanza di tale decisione al giudice investito del procedimento d'assunzione - Ingiustificata disparità di trattamento fra coeredi del maso chiuso, in base alla mera pendenza o meno di un giudizio d'assunzione - Violazione dell'interesse legittimo del coerede allo scioglimento del maso chiuso di cui siano venuti meno i presupposti oggettivi di**



- costituzione - Irragionevole limitazione, in difetto di tali presupposti, del valore delle quote dei coeredi non assuntori - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, art. 13, comma 1.
  - Costituzione, artt. 3, 24, 42 e 97. .... Pag. 61
- N. 40. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro - sez. riesame del 6 novembre 2012
- Processo penale - Misure cautelari - Imputato tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso o che intenda sottoporsi a un programma terapeutico - Applicazione o sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari - Inapplicabilità della misura alternativa quando si procede per il delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) per come richiamato dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Lesione del diritto alla salute - Ingiustificata discriminazione rispetto ai tossicodipendenti imputati di altri reati - Parità di trattamento tra fattispecie delittuose diverse - Violazione del principio di non colpevolezza - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 89, comma 4.
  - Costituzione, artt. 3, 13, 27 e 32. .... Pag. 80
- N. 41. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 9 novembre 2012
- Procedimento civile - Controversie in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità - Assoggettamento al rito sommario di cognizione, non convertibile in ordinario e destinato a sfociare in un'ordinanza impugnabile soltanto per cassazione e soltanto per motivi di legittimità - Eccesso di delega - Irragionevole compressione del diritto di difesa - Contrasto con il principio del giusto processo.**
- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, combinato disposto degli artt. 29 e 34, comma 37.
  - Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, 77, primo comma (in relazione all'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e 111, primo comma. .... Pag. 84
- N. 42. Ordinanza del Consiglio di Stato del 22 novembre 2012.
- Università - Vincoli assunzionali per le Università che abbiano superato, per le spese fisse ed obbligatorie per il personale di ruolo, il limite parametrico di cui al comma 4 dell'art. 51 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (pari al 90 per cento dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario) - Violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione dell'autonomia universitaria - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1, comma 1.
  - Costituzione, artt. 3, 33 e 97.
- Università - Limitazione dell'assunzione di personale, per ciascun anno, ad un contingente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente - Previsione che ciascuna Università destina tale somma per una quota non inferiore al 60 per cento all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato, nonché di contrattisti, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e per una quota non superiore al 10 per cento all'assunzione di professori ordinari - Violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione dell'autonomia universitaria - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1, comma 3.
  - Costituzione, artt. 3, 33 e 97. .... Pag. 87



- N. 43. Ordinanza del Tribunale dei minorenni di Catanzaro del 13 dicembre 2012  
**Adozione e affidamento - Accesso dell'adottato alle informazioni sulle proprie origini - Accesso all'identità della madre biologica che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata - Divieto di autorizzazione - Preventiva verifica della persistenza della volontà di anonimato - Mancata previsione - Violazione del diritto dell'adottato all'identità personale, comprensivo del diritto alla ricerca delle origini biologiche - Disparità di trattamento fra adottati - Lesione del diritto alla salute ed all'integrità psico-fisica - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), accertato dalla sentenza della Corte europea di Strasburgo 25 settembre 2012, *Godelli c. Italia* - Conseguente violazione di obblighi internazionali.**
- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 28, comma 7.
  - Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 8; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 25 settembre 2012, *Godelli c. Italia*; Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 [ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176], artt. 7 e 8. . . . .
- Pag. 95
- N. 44. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 dicembre 2012  
**Notaio - Illecito disciplinare - Prescrizione - Allungamento del relativo termine da quattro a cinque anni e previsione *ex novo* di cause di interruzione - Disposizioni introdotte dal decreto legislativo sul procedimento disciplinare a carico dei notai, emanato in attuazione della delega per il riassetto ordinamentale del notariato - Esorbitanza dall'oggetto e dai criteri direttivi della delega, che contemplan solo la "previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale" - Eccesso di delega.**
- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 146, commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249.
  - Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 7, comma 1, lett. e), n. 3), della legge 28 novembre 2005, n. 246. . . . .
- Pag. 101
- N. 45. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 dicembre 2012  
**Notaio - Illecito disciplinare - Prescrizione - Allungamento del relativo termine da quattro a cinque anni e previsione *ex novo* di cause di interruzione - Disposizioni introdotte dal decreto legislativo sul procedimento disciplinare a carico dei notai, emanato in attuazione della delega per il riassetto ordinamentale del notariato - Esorbitanza dall'oggetto e dai criteri direttivi della delega, che contemplan solo la "previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale" - Eccesso di delega.**
- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 146, commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249.
  - Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 7, comma 1, lett. e), n. 3), della legge 28 novembre 2005, n. 246. . . . .
- Pag. 105
- N. 46. Ordinanza del Tribunale di Torino del 12 dicembre 2012  
**Lavoro e occupazione - Statuto dei lavoratori - Attività sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali - Limitazione alle sole associazioni sindacali, firmatarie di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva - Violazione dei principi di uguaglianza e di libertà sindacale per l'adozione di un criterio che prescinde dall'effettiva rappresentatività delle associazioni sindacali e dall'accesso e partecipazione delle stesse al negoziato.**
- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, lett. b).
  - Costituzione, artt. 3 e 39. . . . .
- Pag. 108



N. 47. Ordinanza del Tribunale di Siena del 21 agosto 2012.

**Impiego pubblico - Disciplina dei requisiti di anzianità e contributivi per l'accesso ai trattamenti pensionistici (nella specie, dipendenti del settore scolastico) - Mancata previsione per il lavoratore pubblico di una gradualità di uscita al pari del lavoratore privato - Mancata previsione di una differenziazione, con particolare riguardo al settore scolastico, rispetto alla data del 31 dicembre 2012, del *dies ad quem* della maturazione dei requisiti pensionistici secondo la normativa previgente - Lesione di diritto inviolabile della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione della garanzia previdenziale - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24.
- Costituzione, artt. 2, 3, 11, 38, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

Pag. 117

N. 48. Ordinanza del Tribunale di Treviso del 3 aprile 2012.

**Reati e pene - Reato di interruzione colposa della gravidanza (c.d. aborto colposo) - Procedibilità d'ufficio - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie delittuose di lesioni gravi o gravissime, derivanti da colpa professionale medica, procedibili a querela.**

- Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 17, primo comma.
- Costituzione, art. 3. . . . .

Pag. 123



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 33

*Sentenza 27 febbraio - 6 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza pubblica - Raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo, senza aver compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione - Dirigenza sanitaria delle Aziende Sanitarie Locali - Disciplina vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 183 del 2010 - Previ-  
sta facoltà di permanere in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il colloca-  
mento a riposo, e cioè fino al sessantasettesimo anno di età - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto  
al restante personale delle Aziende Sanitarie Locali, al quale è consentito rimanere, su richiesta, in servizio  
fino al conseguimento dell'anzianità minima, e comunque non oltre il settantesimo anno di età - Illegittimità  
costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura.**

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15-*nonies*, comma 1, e decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, art. 16, comma 1, primo periodo, in combinato disposto, nel testo vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge 4 novembre 2010, n. 183.
- Costituzione, art. 38, secondo comma (art. 3, primo comma).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

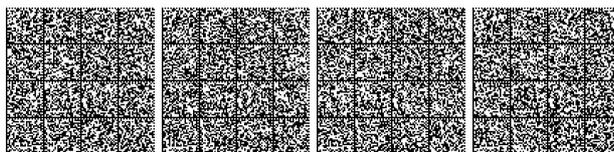
ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 15-*nonies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in combinato disposto con l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), promosso dalla Corte d'appello di Genova nel procedimento vertente tra l'Azienda Sanitaria Locale n. 5 "Spezzino" e Rinaldi Giuseppe, con ordinanza del 18 maggio 2012, iscritta al n. 198 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 13 febbraio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi.



*Ritenuto in fatto*

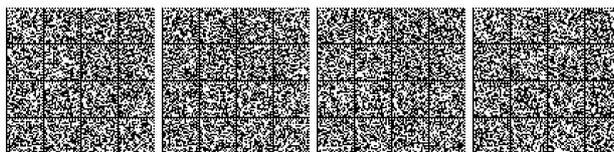
1. - Con ordinanza del 18 maggio 2012 la Corte d'appello di Genova ha sollevato, in riferimento agli articoli 38, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15-*nonies* [rectius: art. 15-*nonies*, comma 1] del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in combinato disposto con l'art. 16 [rectius: art. 16, comma 1, primo periodo] del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nella parte in cui non è prevista per i dirigenti sanitari, anziché la facoltà di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale), per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti (ossia, fino al sessantasettesimo anno d'età), quella di permanere in servizio, su istanza dell'interessato, fino al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo, con il limite di permanenza del settantesimo anno di età ed il limite di non dar luogo ad un aumento del numero dei dirigenti.

1.1. - Riferisce il giudice rimettente che l'Azienda sanitaria locale (ASL) n. 5 "Spezzino" aveva disposto, al 1° aprile 2010, la cessazione dal servizio di Giuseppe Rinaldi, proprio dirigente medico con incarico di "direzione complessa cure primarie", al compimento del sessantasettesimo anno d'età. Ciò, in applicazione dell'impugnato combinato disposto degli artt. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16 del d.lgs. n. 503 del 1992.

Successivamente, dal 1° febbraio 2011, l'ASL l'aveva riammesso in servizio a seguito dell'entrata in vigore della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), il cui art. 22, al comma 1, estendeva la facoltà di permanere in servizio, su istanza dell'interessato, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo - con la precisazione che, in ogni caso, il limite massimo di permanenza non poteva superare il settantesimo anno d'età e che detta permanenza non poteva dar luogo ad un aumento del numero dei dirigenti - ed al comma 3 statuiva che detta facoltà si riconoscesse anche ai dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale in servizio alla data del 31 gennaio 2010.

1.2. - Il Rinaldi aveva adito il Tribunale ordinario della Spezia ed ottenuto da questo la sentenza n. 1 del 26 gennaio 2012, che aveva accertato il diritto del ricorrente nei confronti dell'ASL di essere riammesso in servizio con la qualifica, le mansioni e la retribuzione di cui al contratto individuale di lavoro del 3 novembre 2009, n. 205, a far tempo dal 1° aprile 2010 e fino al compimento del settantesimo anno d'età (il 4 marzo 2013) - salvo il sopraggiungere di autonoma causa di risoluzione del rapporto - con diritto al pagamento delle retribuzioni e delle differenze retributive frattanto maturate, oltre che della somma maggiore tra interessi e rivalutazione monetaria, ed al versamento all'ente competente della relativa contribuzione previdenziale. In tale decisione si affermava che i citati artt. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16 del d.lgs. 503 del 1992 erano stati interpretati in modo costituzionalmente orientato, in particolare alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 90 del 1992. Quest'ultima aveva dichiarato costituzionalmente illegittima, in riferimento all'art. 38, secondo comma, Cost., altra normativa che fissava un'età di collocamento a riposo che non consentiva al personale delle Unità sanitarie locali (USL), a quella data privo - come il Rinaldi - del requisito contributivo necessario per fruire della pensione, di permanere in servizio fino alla maturazione di questa e comunque non oltre il settantesimo anno d'età, come previsto per i primari che volessero conseguire il massimo della pensione. Ad avviso del Tribunale, una volta venuta meno la cessazione del servizio al compimento del sessantasettesimo anno d'età, il rapporto doveva intendersi proseguito senza soluzione di continuità, con la conseguente applicazione del regime stabilito dal contratto del 3 novembre 2009. Quindi, il ricorrente doveva continuare ad essere dirigente della struttura complessa nonostante non avesse partecipato e superato il previsto corso di formazione, atteso che la continuità del rapporto avrebbe imposto, per la revoca dall'incarico lavorativo, la specifica - e concretamente non seguita - procedura e che egli era già stato valutato positivamente e, dunque, era esonerato - ex art. 15, comma 8, ultima parte, del d.lgs. n. 502 del 1992 - dal possedere l'attestato manageriale.

1.3. - Riferisce ancora il rimettente che avverso la menzionata sentenza la ASL ha proposto appello, lamentando che il Tribunale avesse offerto un'erronea interpretazione della normativa vigente (gli artt. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo precedente alla modifica introdotta dall'art. 22 della legge n. 183 del 2010, inapplicabile *ratione temporis*) in quanto irrimediabilmente contraria alla lettera della stessa. Inoltre, secondo l'appellante i principi costituzionali richiamati dal giudice di prime cure, presupponendo la mancanza di un trattamento



pensionistico, non avrebbero potuto operare nella fattispecie, considerato che il ricorrente godeva di pensione corrisposta dall'Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici (ENPAM).

Ancora, non si sarebbero potute riconoscere le retribuzioni medio tempore maturate, posto che esse competerebbero solo a chi sia stato riammesso in servizio a seguito di illegittima interruzione del rapporto e che, peraltro, il ricorrente aveva svolto attività di medico convenzionato per il Comune di Aulla dal 30 giugno 2010 al 31 gennaio 2011, percependo il relativo trattamento economico incompatibile con quello di dirigente dell'ASL, comunque da detrarsi dall'ammontare degli emolumenti dovuti da essa appellante. La decorrenza della riammissione in servizio dal 1° febbraio 2011 anziché dall'entrata in vigore della legge n. 183 del 2010 (ossia, dal 24 novembre 2010), giustificata alla luce della necessità di ottenere dalla Regione la deroga al "blocco dei dirigenti", non avrebbe potuto comportare che il Rinaldi fosse riammesso quale direttore di struttura complessa, non possedendo il requisito di frequentazione e superamento dei corsi di formazione, necessario ex art. 16-*quinquies* del d.lgs. n. 502 del 1992, ed essendo irrilevante che fosse già stato valutato, in mancanza di una revoca da parte dell'ASL. Infine, essa, a suo avviso, non avrebbe dovuto essere condannata al pagamento delle spese di giudizio. Ha quindi concluso nel senso che, in riforma della sentenza gravata, fosse dichiarata cessata la materia del contendere ed accolta la domanda riconvenzionale avanzata in primo grado volta a far accertare il suo diritto-dovere ad inquadrate la controparte, dal 1° febbraio 2011 o da altra meglio ritenuta, nel primo livello dirigenziale.

Il giudice *a quo* dà atto della costituzione dell'appellato, che ha contestato punto per punto i motivi di impugnazione, segnatamente quanto alla sua mancata partecipazione ai corsi manageriali, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità o d'infondatezza del gravame.

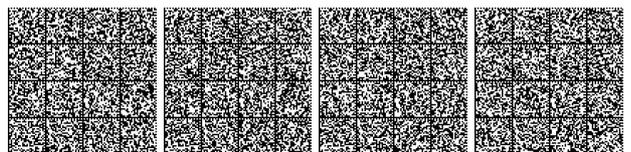
1.4. - Sintetizzata in questi termini la vicenda sottoposta al suo vaglio, la Corte d'appello, sul presupposto dell'ammissibilità dell'impugnazione per essere le censure sufficientemente circostanziate e correlate al contenuto della sentenza di primo grado, esclude di poter condividere l'interpretazione degli artt. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16 del d.lgs. n. 503 del 1992 seguita dal Tribunale, ritenendo che l'enunciato normativo - testualmente riportato nell'ordinanza - non lasci alcuno spazio per ampliare la portata del loro contenuto precettivo e permettere un'ulteriore permanenza in servizio, nemmeno attraverso un'operazione ermeneutica adeguatrice.

Tanto premesso, ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale del combinato disposto delle citate norme per violazione degli artt. 38, secondo comma, e 3, primo comma, Cost.

1.5. - Quanto alla non manifesta infondatezza in riferimento al primo parametro, evidenzia come sia «principio di ordine generale quello secondo cui non può essere preclusa, senza violare l'art. 38, secondo comma, della Costituzione, la possibilità, per il dipendente pubblico che al compimento del sessantacinquesimo anno di età, qualunque sia la data di assunzione, non abbia maturato il diritto a pensione, di derogare a tale limite fissato per il collocamento a riposo, al solo scopo di completare il periodo minimo di servizio richiesto dalla legge per il conseguimento di tale diritto. Si è anche osservato che le considerazioni in ordine alla discrezionalità del legislatore derivanti dalla necessità di bilanciare l'interesse del lavoratore al conseguimento del diritto alla pensione con altri interessi costituzionalmente rilevanti non sono sufficienti per fondare il non accoglimento della questione, sia perché in genere si è ritenuto possibile il prolungamento dell'età lavorativa per l'aumento dell'età media, sia perché la facoltà in questione va riconosciuta solo per il tempo strettamente necessario per il raggiungimento dell'anzianità minima per conseguire il diritto alla pensione. Si deve, infatti, conferire il massimo di effettività alla garanzia del diritto sociale alla pensione da riconoscersi a tutti i lavoratori in base all'art. 38, secondo comma, della Costituzione, e la realizzazione di detto obiettivo rientra in finalità costituzionalmente protette (sent. n. 440 del 1991). Mentre, la garanzia del raggiungimento di un trattamento pensionistico massimo è affidata alla discrezionalità del legislatore e il suo mancato riconoscimento non importa violazione dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione» (sentenza n. 90 del 1992, richiamata assieme alle sentenze n. 282 del 1991 e n. 444 del 1990).

Quanto all'art. 3, primo comma, il giudice rimettente sostiene che il combinato disposto degli artt. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16 del d.lgs. n. 503 del 1992, con il collocamento a riposo non prolungabile oltre il compimento del sessantasettesimo anno d'età prevede, senza ragione giustificatrice, un trattamento peggiore dei dirigenti sanitari rispetto alle categorie prese in considerazione dalle menzionate sentenze della Corte costituzionale e dalle leggi da essa sanzionate.

Dopo aver evidenziato che la percezione della pensione corrisposta dall'ENPAM è irrilevante - in quanto estranea al trattamento pensionistico cui si riferisce la contribuzione versata dall'appellato quale pubblico dipendente - e che non risulta aumentato, con la permanenza in servizio del medesimo, il numero dei dirigenti dell'ASL, come sarebbe desumibile dal fatto che questi sia stato riammesso in applicazione della legge n. 183 del 2010, il giudice *a quo* sostiene la rilevanza della questione. Essa è dedotta dalla ritenuta ammissibilità dell'appello e dal fatto che dalla risoluzione della questione medesima dipende l'esito della controversia, pur lasciando impregiudicato il profilo relativo all'incarico



di dirigente di struttura complessa, con i relativi risvolti sui compiti da svolgere e sul trattamento retributivo, nonché quello della quantificazione delle pretese del Rinaldi alla luce dell'aliunde perceptum; aspetti, entrambi, che presupporrebbero l'accoglimento della questione, mentre la pretesa incompatibilità tra rapporto di servizio e quello convenzionale non potrebbe operare per il periodo in cui non sono coesistiti, ossia dalla cessazione dell'uno (il 1° aprile 2010) all'instaurazione del secondo (il 30 giugno del 2010).

2. - Con atto depositato il 22 ottobre 2012 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. Il giudice rimettente non avrebbe chiarito nell'ordinanza di rimessione se il Rinaldi, anche titolare di una pensione ENPAM, fosse in grado di raggiungere la soglia minima di anzianità necessaria per ottenere il trattamento pensionistico, atteso che, in tal caso, evidentemente la problematica relativa all'art. 38 Cost. sarebbe estranea alla fattispecie in esame e la questione di legittimità costituzionale sarebbe ininfluenza rispetto alla pretesa azionata. Sul punto l'intervenuto richiama la giurisprudenza costituzionale, secondo cui le carenze nella descrizione della fattispecie - non emendabili mediante la diretta lettura degli atti, impedita dal principio di autosufficienza dell'atto di rimessione - si risolverebbero in un difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni, precludendo il necessario controllo di rilevanza delle medesime (sentenze n. 236 del 2012, n. 93 del 2012, n. 84 del 2012, n. 360 del 2010 e n. 165 del 2010).

Secondo l'intervenuto, la questione sarebbe poi infondata nel merito. La diversità della disciplina vigente per il personale contemplato dall'art. 53 del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali) - a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 90 del 1992 - rispetto a quella relativa ai dirigenti sanitari non darebbe luogo ad un'ingiustificata disparità di trattamento, ma sarebbe semplicemente espressione di una differente regolazione di due distinte categorie, per le quali non si imporrebbe affatto un'identica considerazione, alla luce della specificità di qualifica, funzioni e professionalità che caratterizza i dirigenti.

D'altra parte, la stessa Corte costituzionale avrebbe osservato, seppur con specifico riferimento alle categorie dei primari medici e dei dirigenti veterinari delle USL e quella dei dirigenti civili dello Stato, la non omogeneità delle stesse, escludendo l'esistenza di una regola generale, per tutti i dipendenti pubblici, del collocamento a riposo a settant'anni - regola meramente di tendenza, prospettata nel corso dei lavori preparatori della legge 1991, n. 50 - ed ammettendo solo la sussistenza di deroghe a favore di determinate categorie per ragioni varie e diverse, realizzate dal legislatore in attuazione di scelte discrezionali (sentenza n. 440 del 1991). Nello stesso modo, la peculiarità della figura del dirigente sanitario rispetto al personale delle strutture del Servizio sanitario nazionale giustificerebbe differenze di trattamento, escludendo così la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., data la non omogeneità delle situazioni.

#### *Considerato in diritto*

1. - Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Corte d'appello di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15-*nonies* [rectius: art. 15-*nonies*, comma 1] del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in combinato disposto con l'art. 16 [rectius: art. 16, comma 1, primo periodo] del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in riferimento agli artt. 38, secondo comma, e 3, primo comma, della Costituzione.

Il giudice rimettente ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità delle norme in questione «nella parte in cui prevedono per la dirigenza sanitaria la facoltà di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge n. 421 del 1992, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti, e cioè fino al sessantasettesimo anno d'età, e non la facoltà di permanere in servizio, su istanza dell'interessato, fino al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo, con il limite di permanenza del settantesimo anno di età e l'altro di non dar luogo ad un aumento del numero dei dirigenti».

Nel corso della vicenda processuale che ha dato luogo all'insorgere del presente giudizio, l'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 è stato modificato dall'art. 22, comma 1, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro). Entrambe le formulazioni sono state prese in considerazione dal giudice rimettente al momento dell'emissione dell'ordinanza.

1.1. - Il testo dell'art. 15-*nonies*, comma 1, antecedente a detta modifica era il seguente: «Il limite massimo di età per il collocamento a riposo dei dirigenti medici del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i responsabili di struttura



complessa, è stabilito al compimento del sessantacinquesimo anno di età, fatta salva l'applicazione dell'articolo 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503. [...]». Per effetto dell'art. 22, comma 1, della legge n. 183 del 2010 esso risulta ora così formulato: «Il limite massimo di età per il collocamento a riposo dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i responsabili di struttura complessa, è stabilito al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ovvero, su istanza dell'interessato, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo. In ogni caso il limite massimo di permanenza non può superare il settantesimo anno di età e la permanenza in servizio non può dar luogo ad un aumento del numero dei dirigenti. [...]». Dispone inoltre l'art. 22, comma 3, della legge n. 183 del 2010 che: «Le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 15-*nonies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come modificato dal comma 1 del presente articolo, si applicano anche ai dirigenti medici e del ruolo sanitario del Servizio sanitario nazionale in servizio alla data del 31 gennaio 2010».

L'art. 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo vigente al momento della cessazione del rapporto di lavoro, peraltro ad oggi immutato, recita: «È in facoltà dei dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici di permanere in servizio, con effetto dalla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo per essi previsti. [...]».

1.2. - La Corte d'appello è stata chiamata a decidere su una fattispecie riguardante un dirigente medico con incarico di direzione complessa, il quale era stato dichiarato cessato dal servizio dall'Azienda sanitaria locale (ASL) di appartenenza il 1° aprile 2010 a seguito del compimento del sessantasettesimo anno di età in applicazione del combinato disposto delle norme sottoposte al presente giudizio, che, per la dirigenza medica, originariamente prevedeva la facoltà di permanere in servizio soltanto per un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo fissati a sessantacinque anni.

La ASL aveva poi reintegrato il medico, nella qualifica di semplice dirigente, sulla base dell'art. 22, commi 1 e 3, della legge n. 183 del 2010 a far data dal 1° febbraio 2011.

Il Tribunale ordinario della Spezia, frattanto adito dal medico interessato, aveva accertato il suo diritto alla riammissione in servizio con qualifica, mansioni e retribuzione del vecchio contratto individuale di dirigente di struttura complessa, con diritto al pagamento delle retribuzioni e delle differenze retributive medio tempore maturate dalla suddetta cessazione alla riammissione in servizio, oltre alla somma maggiore tra interessi legali e rivalutazione monetaria, e diritto alla relativa contribuzione previdenziale. Secondo il Tribunale, il rapporto doveva, infatti, intendersi proseguito senza soluzione di continuità e, pertanto, l'attore doveva essere riammesso in servizio con la qualifica e le mansioni di dirigente di struttura complessa, malgrado egli non avesse partecipato e superato il prescritto corso di formazione per detta figura professionale.

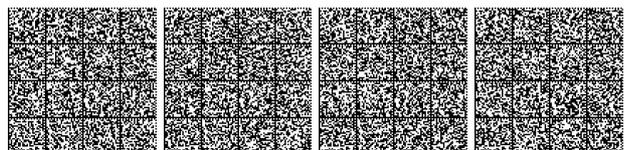
Tale decisione, sottoposta all'esame della Corte d'appello di Genova a seguito dell'impugnazione della sentenza di primo grado da parte dell'ASL, era stata fondata sull'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme oggetto del presente giudizio; interpretazione ispirata - a dire del giudice di prime cure - dalla sentenza n. 90 del 1992 di questa Corte.

Il rimettente precisa che il gravame è ammissibile e che nel giudizio di merito le questioni dell'accessibilità all'incarico di dirigente di struttura complessa e dei compiti da svolgere, della quantificazione delle pretese del dirigente alla luce dell'aliunde perceptum e della valutazione del periodo compreso tra la cessazione dal servizio e la successiva riammissione rimangono aperte, ma presuppongono la caducazione della normativa censurata.

Il giudice rimettente precisa altresì che il periodo in contestazione è decisivo per il conseguimento della pensione, non potendosi ritenere influente nel caso di specie la titolarità, da parte del medico, di pensione erogata dall'Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici (ENPAM), maturata nel settore della previdenza privata ed estranea al trattamento pensionistico correlato alla posizione contributiva del dirigente quale pubblico dipendente.

1.3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente intervenuto ai sensi dell'art. 25, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per la mancata illustrazione della rilevanza della questione rispetto al giudizio pendente. Secondo l'intervenuto, il rimettente non avrebbe chiarito se il dirigente, già in godimento di una pensione ENPAM, permanendo in servizio fosse in condizione di raggiungere l'anzianità contributiva minima per beneficiare del trattamento pensionistico pubblico.

In ogni caso la questione non sarebbe fondata poiché la diversità della disciplina tra i dirigenti sanitari ed il restante personale delle ASL non porrebbe in essere un'ingiustificata disparità di trattamento, ma consisterebbe in una differente regolazione di due categorie diverse, per le quali non si imporrebbe affatto un'identità di regolamentazione. Lo status di dirigente sarebbe, infatti, caratterizzato da una propria specificità per qualifica, funzioni e professionalità, in grado di distinguerlo nettamente da quello del restante personale che lavora nel servizio sanitario, per cui non avrebbe fondamento la pretesa di estendere il trattamento della seconda categoria di dipendenti all'altra.



2. - In via preliminare, deve escludersi che la questione possa essere dichiarata inammissibile per insufficiente motivazione sulla rilevanza.

Pur nella sua estrema stringatezza, la questione sollevata, valutata anche alla luce dell'intera ordinanza di rimesione, è espressa in modo sufficiente a consentire a questa Corte di individuare il *thema decidendum*. Inoltre, alla stregua del percorso argomentativo seguito dal giudice rimettente, l'ordinanza è stata formulata in modo idoneo a permettere alla Corte di circoscrivere il contenuto della questione e di valutare la rilevanza di questa. In particolare - tenuto conto che, come osservato dallo stesso rimettente, la normativa sopravvenuta non potrebbe incidere sull'atto amministrativo di cessazione ormai consolidato - la rilevanza sussiste per lo scrutinio di legittimità del provvedimento di collocamento a riposo, per l'accesso all'incarico di struttura complessa e per la valutazione del periodo intercorso tra la cessazione del rapporto ed il suo ripristino, rimanendo aperte le ulteriori questioni, peraltro condizionate dalle precedenti.

Nell'ambito della questione sollevata dal rimettente, alla luce delle argomentazioni dello stesso e di quelle contenute nell'atto d'intervento del Presidente del Consiglio, non ha rilievo il godimento di trattamento pensionistico ENPAM da parte del dirigente medico, perché il giudice rimettente ha reso esplicite in modo non implausibile le ragioni che lo inducono a non prendere in considerazione la titolarità di tale vitalizio ritenuto estraneo alla posizione pensionistica di pubblico dipendente dell'appellato.

In definitiva, il giudice *a quo* ha assolto in modo sufficiente l'onere, del quale è gravato, di individuare la rilevanza della questione sulla causa che egli è chiamato a decidere.

3. - Nel merito la questione è fondata in relazione al combinato disposto degli artt. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992, nel testo vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 183 del 2010, nella sola parte in cui esso non consente al personale ivi disciplinato, che al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età.

In ordine alla tutela del conseguimento del minimo pensionistico, l'orientamento di questa Corte è costante. Il problema di tale tutela è strettamente connesso a quello dei limiti di età; la previsione di questi ultimi è rimessa «al legislatore nella sua più ampia discrezionalità» (sentenza n. 195 del 2000) e quest'ultima può incontrare vincoli - sotto il profilo costituzionale - solo in relazione all'obiettivo di conseguire il minimo della pensione, attraverso lo strumento della deroga ai limiti di età ordinari previsti per ciascuna categoria di dipendente pubblico.

Nella giurisprudenza di questa Corte è dunque ferma la distinzione tra la tutela della pensione minima e l'intangibile discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni previdenziali e nella variazione dei trattamenti in relazione alle diverse figure professionali interessate. Mentre il conseguimento della pensione al minimo è un bene costituzionalmente protetto, altrettanto non può dirsi per il raggiungimento di trattamenti pensionistici e benefici ulteriori (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 1997).

Peraltro, anche la deroga ai limiti di età al fine del conseguimento del bene primario del minimo pensionistico incontra a sua volta dei limiti fisiologici. Questa Corte ha avuto modo di definirli come «energia compatibile con la prosecuzione del rapporto» (sentenza n. 444 del 1990), oltre la quale neppure l'esigenza di tutelare detto bene primario può spingersi.

Nel tempo, detto limite fisiologico si è spostato in avanti, di modo che, mentre fino al 1989 (sentenza n. 461 del 1989) esso è stato individuato a sessantacinque anni, successivamente con la citata sentenza n. 444 del 1990 questa Corte ha affermato che «la presunzione secondo cui al compimento dei sessantacinque anni si pervenga ad una diminuita disponibilità di energia incompatibile con la prosecuzione del rapporto "è destinata ad essere vieppiù inficiata dai riflessi positivi del generale miglioramento delle condizioni di vita e di salute dei lavoratori sulla loro capacità di lavoro"».

I riferimenti normativi che hanno consentito di estendere - attraverso la deroga ai limiti di età - la protezione costituzionale del minimo pensionistico ai settanta anni sono stati per la prima volta individuati nell'art. 15 della legge 30 luglio 1973, n. 477 (Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato), e nell'art. 1, comma 4-*quinquies*, del decreto-legge 27 dicembre 1989, n. 413 (Disposizioni urgenti in materia di trattamento economico dei dirigenti dello Stato e delle categorie ad essi equiparate, nonché in materia di pubblico impiego), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 37. Il primo articolo - con riguardo al personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato - dopo aver unificato a sessantacinque anni il limite d'età pensionabile riducendolo dai settanta anni precedentemente previsti, contemplava, solo per gli appartenenti a dette categorie di personale in servizio prima del 1° ottobre 1974, la possibilità di permanenza in servizio fino al settantesimo anno ove, al compimento del sessantacinquesimo, non fosse stata ancora raggiunta l'anzianità



contributiva necessaria per il minimo della pensione. Il secondo articolo conteneva analoga previsione a favore di tutti i dirigenti civili dello Stato. In quel contesto la Corte costituzionale, osservando la descritta evoluzione normativa, ebbe ad affermare che tali disposizioni di legge denotavano una tendenza ad innalzare la soglia di deroga. Alla luce di tali considerazioni fu dichiarata l'illegittimità costituzionale del predetto art. 15, terzo comma, della legge n. 477 del 1973 «nella parte in cui non consente al personale assunto dopo il 1° ottobre 1974, che al compimento del 65° anno di età non abbia raggiunto il numero di anni richiesto per ottenere il minimo della pensione, di rimanere in servizio su richiesta fino al conseguimento di tale anzianità minima (e comunque non oltre il 70° anno di età)» (sentenza n. 444 del 1990).

Le successive sentenze (segnatamente le sentenze n. 282 del 1991 e n. 90 del 1992) hanno confermato il suddetto orientamento, collegando la tutela del bene primario del conseguimento del diritto alla pensione al limite di settanta anni per le deroghe alle ordinarie soglie anagrafiche (fatti ovviamente salvi ulteriori innalzamenti nelle discipline di settore compatibili con l'ampia discrezionalità del legislatore in materia). Allo stesso tempo, la giurisprudenza di questa Corte è stata costante nel ribadire che il bene costituzionalmente protetto è solo quello che tutela il conseguimento del minimo pensionistico mentre non gode di analoga protezione l'incremento del trattamento di quiescenza (ordinanza n. 57 del 1992) o il raggiungimento del massimo (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 1997 ed ordinanza n. 195 del 2000).

All'univoco indirizzo descritto non ha fatto seguito un puntuale adeguamento delle diverse legislazioni di settore succedutesi nel tempo, per cui - anche per la fattispecie in esame - la permanenza in deroga fino al settantesimo anno di età al fine del conseguimento del diritto minimo alla pensione non era contemplata. Alla luce delle precedenti considerazioni, solo il combinato normativo vigente al momento della cessazione dal servizio del dirigente sanitario risulta in contrasto con l'art. 38, secondo comma, Cost. poiché non consente al medesimo la permanenza in servizio fino al settantesimo anno di età, utile a conseguire il minimo pensionistico mentre la modifica introdotta con il richiamato art. 22 della legge n. 183 del 2010 è contenuta - sotto i profili evocati - entro i limiti della discrezionalità del legislatore in subjecta materia.

Non è, al contrario, costituzionalmente tutelato un indiscriminato ed incondizionato diritto alla reintegrazione in servizio, senza alcuna considerazione delle esigenze organizzative dell'ente datore di lavoro, e neppure un diritto a conferma nel medesimo incarico dirigenziale ricoperto dall'interessato all'atto della cessazione del servizio laddove, ad esempio, venissero a mancare i requisiti oppure il posto di funzione non fosse più disponibile. Anzi, nell'ambito della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici i principi di buon andamento e di ragionevolezza di cui agli artt. 97 e 3 Cost. si realizzano di regola proprio attraverso la previsione di appropriati requisiti per l'accesso alle diverse funzioni dirigenziali, la coerenza tra dotazioni organiche ed assunzioni, il ragionevole bilanciamento tra tipi di funzioni attribuiti alle diverse figure professionali ed età-limite per il loro svolgimento.

4. - La questione proposta in riferimento all'art. 38, secondo comma, Cost. è, dunque, fondata solo per quel che riguarda il combinato disposto degli artt. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992 e 16, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 503 del 1992 - nel testo vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge n. 183 del 2010 - limitatamente alla parte in cui non consente al personale ivi contemplato che al raggiungimento del limite massimo di età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età.

5.- Resta assorbito il profilo di censura relativo all'art. 3, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 15-*nonies*, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), e 16, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) - nel testo di essi quale vigente fino all'entrata in vigore dell'art. 22 della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro) - nella parte in cui non consente al personale ivi contemplato che al raggiungimento del limite massimo di*



età per il collocamento a riposo non abbia compiuto il numero degli anni richiesti per ottenere il minimo della pensione, di rimanere, su richiesta, in servizio fino al conseguimento di tale anzianità minima e, comunque, non oltre il settantesimo anno di età.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130033

N. 34

*Ordinanza 27 febbraio - 6 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Decretazione d'urgenza - Disposizione tributaria già contenuta nel decreto-legge n. 211 del 2005 (poi non convertito) - Inserimento nella legge di conversione del decreto-legge n. 203 del 2005 - Ritenuta violazione del principio per cui "le leggi di conversione di un decreto-legge non possono contenere anche norme contenute in altri decreti-legge", presuntamente dichiarato dalla sentenza n. 22 del 2012 - Asserito uso improprio del potere parlamentare di conversione - Insussistenza - Erronea interpretazione del *dictum* della sentenza n. 22 del 2012 - Omogeneità della disposizione innestata e della legge di conversione, entrambe finalizzate a realizzare un incremento del gettito fiscale - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (convertito nella legge 2 dicembre 2005, n. 248), art. 11-*quater*, comma 4.
- Costituzione, art. 77, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

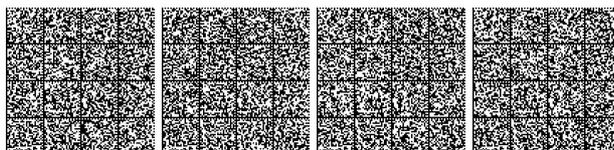
*Presidente:* Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 11-*quater*, comma 4, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in



legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, promosso dalla Corte di cassazione con ordinanza del 13 giugno 2012, iscritta al n. 195 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 13 febbraio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ordinanza deliberata il 13 giugno 2012, la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento all'articolo 77 [secondo comma] della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*quater*, comma 4, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248;

che, secondo quanto riferisce la rimettente, il giudizio principale ha ad oggetto il ricorso, proposto dall'Agenzia delle entrate, avverso la sentenza resa dalla Commissione tributaria regionale di Ancona, che ha ritenuto fondata la pretesa della società Megas Net s.p.a.;

che quest'ultima aveva chiesto la restituzione delle maggiori imposte versate in applicazione del regime di ammortamento, introdotto dal citato art. 11-*quater*, dei beni strumentali per l'esercizio delle attività di distribuzione e trasporto di gas naturale;

che la sentenza oggetto di impugnazione ha accolto la pretesa della Megas Net s.p.a. sul rilievo che, essendo la predetta società estranea al processo di distribuzione del gas naturale, essa non rientrerebbe tra i soggetti indicati dall'art. 2, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (Attuazione della direttiva 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 44), ai quali si applica il regime di ammortamento previsto dall'art. 11-*quater*, donde il diritto alla restituzione dei maggiori importi versati;

che la ricorrente Agenzia delle entrate contesta tale interpretazione della normativa in esame, osservando che il regime di ammortamento riguarda i beni utilizzati per l'attività di trasporto e di distribuzione del gas naturale, e dunque ha come destinatario il soggetto proprietario dei beni stessi, essendo del tutto irrilevante che questi eserciti l'indicata attività;

che la società Megas Net ha chiesto il rigetto dell'impugnazione e, nelle note d'udienza, ha eccepito, comunque, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*quater* del d.l. n. 203 del 2005, come convertito dalla legge n. 248 del 2005, per violazione dell'art. 77 Cost.;

che il giudice *a quo* esamina preliminarmente la suddetta eccezione, a sostegno della quale è stata richiamata la sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale;

che nella citata pronuncia, secondo la parte, sarebbe stato confermato il principio per cui «le leggi di conversione di un decreto-legge non possono contenere anche norme contenute in altri decreti-legge»;

che la rimettente riporta alcuni passi della sentenza, dove si trova affermato, in particolare, che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponde soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma [è] imposto dallo stesso art. 77, secondo comma, della Costituzione, che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario»;

che, nell'argomentare la non manifesta infondatezza della questione avente ad oggetto l'art. 11-*quater*, comma 4, del d.l. n. 203 del 2005, la Corte di cassazione ripercorre l'*iter* di approvazione della indicata disposizione, segnalando che la stessa era originariamente contenuta nell'art. 2 del decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211 (Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale), non convertito in legge e quindi decaduto;

che, in data 2 dicembre 2005, era approvata la legge n. 248 del 2005, che convertiva il d.l. n. 203 del 2005, al cui interno era stato inserito il testo dell'art. 2 del d.l. n. 211 del 2005, rubricato come art. 11-*quater*;

che l'innesto della disposizione censurata nel d.l. n. 203 del 2005, «avente ad oggetto materie diverse e [...] tutt'altre finalità» sarebbe avvenuto in assenza di qualsiasi riferimento alla circostanza che la disposizione in oggetto facesse parte, in origine, di un diverso decreto-legge, e senza considerare la specificità del titolo della legge di conversione, che riguardava esclusivamente il d.l. n. 203 del 2005;

che, avuto riguardo alla rilevanza della questione, la rimettente osserva che gli obblighi fiscali della società contoricorrente derivano dall'applicazione del disposto dell'art. 11-*quater*, comma 4, del d.l. n. 203 del 2005, sicché una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale avrebbe sicura incidenza sulla definizione del giudizio principale;



che, con atto depositato il 23 ottobre 2012, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha concluso chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o, comunque, non fondata;

che la difesa statale si sofferma sul contenuto della sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale, e in particolare sul principio secondo cui l'inserimento, nel testo di un decreto-legge, in sede di conversione, di norme aventi contenuto eterogeneo rispetto alla materia trattata ed alle finalità perseguite dal medesimo decreto, rompe il necessario legame tra decretazione d'urgenza e legge di conversione, risolvendosi in un «uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (sentenza n. 22 del 2012);

che, tuttavia, la Corte costituzionale ha avuto cura di precisare che il conseguente vulnus al parametro di riferimento non discende dall'operazione di integrazione, in sé considerata, bensì dalla eterogeneità, per materia e finalità, delle norme inserite, con la conseguenza che la verifica del rispetto del predetto parametro deve essere condotta caso per caso, avuto riguardo al contenuto delle norme;

che, secondo la difesa dello Stato, l'ordinanza di rimessione risulterebbe priva di adeguata motivazione al riguardo, poiché la rimettente non avrebbe indicato neppure genericamente i profili di eterogeneità della disposizione censurata rispetto al corpus normativo contenuto nel d.l. 203 del 2005, essendosi limitata ad affermare che l'art. 11-*quater* è stato inserito in un decreto-legge «avente ad oggetto materie diverse e perseguente diverse finalità»;

che la segnalata carenza motivazionale renderebbe la questione manifestamente inammissibile;

che, osserva ancora in via preliminare la difesa dello Stato, il giudice *a quo* ha più volte evidenziato come la norma censurata, in origine, fosse contenuta nel d.l. n. 211 del 2005, non convertito e quindi decaduto, senza peraltro formulare sul punto una esplicita doglianza, sicché l'ordinanza di rimessione risulterebbe «in qualche misura perplessa», non essendo chiaro il profilo di incostituzionalità che lo stesso giudice intende far valere;

che, nel merito, la questione sarebbe comunque infondata sotto entrambi i possibili profili di violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.;

che la norma censurata conterrebbe disposizioni di natura tributaria che limitano - relativamente all'esercizio di imposta in corso (art. 11-*quater*, comma 1) - gli ammortamenti dei beni materiali strumentali per l'esercizio di alcune attività regolate, ed è chiaramente finalizzata a realizzare un incremento del gettito fiscale, risultando così omogenea, per contenuto e scopo, al d.l. n. 203 del 2005, recante «Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria»;

che la difesa statale richiama altre disposizioni del d.l. n. 203 del 2005 a suo dire riconducibili alla materia tributaria, in particolare gli artt. 5, 6 e 7, la cui finalità, consistente nell'incremento delle entrate erariali, sarebbe comune alla norma censurata, pur nella diversità dei meccanismi di realizzazione;

che, dunque, i risultati dell'analisi comparativa tra la disposizione denunciata e l'articolato del d.l. n. 203 del 2005, prima della sua conversione in legge, condurrebbero ad uno scrutinio positivo di conformità al parametro evocato, con conseguente non fondatezza del dubbio di legittimità costituzionale;

che la questione risulterebbe non fondata anche sotto il profilo, pure non esplicitato dalla rimettente, relativo all'originario inserimento della disposizione censurata nell'articolato del d.l. n. 211 del 2005, poi decaduto;

che la difesa statale richiama sul punto la giurisprudenza costituzionale che ha affermato il divieto di reiterazione dei decreti-legge non convertiti, fatta eccezione per i casi in cui il «nuovo decreto» risulti fondato su autonomi motivi di necessità ed urgenza (sono citate le sentenze n. 398 del 1998 e n. 360 del 1996);

che, in ogni caso, il tema risulterebbe nella specie non pertinente, giacché il d.l. n. 211 del 2005, in origine recante la norma censurata, non era affatto decaduto al momento in cui la stessa norma è stata inserita, come art. 11-*quater*, nel testo del d.l. n. 203 del 2005, dalla legge di conversione di quest'ultimo;

che, infatti, il termine per la conversione in legge del d.l. n. 211 del 2005 è scaduto il 17 dicembre 2005, mentre la legge di conversione del d.l. n. 203 del 2005 è stata pubblicata il 2 dicembre 2005;

che, dunque, evidenti ragioni di economia della produzione legislativa avrebbero indotto il legislatore a trasferire nel d.l. n. 203 del 2005, in sede di conversione, la disposizione censurata, unitamente all'intero testo del d.l. n. 211 del 2005, attesa l'omogeneità della materia disciplinata;

che, d'altra parte, non sarebbe dubitabile l'esistenza di autonome ragioni di urgenza della norma censurata, dovendo la stessa trovare applicazione per il periodo di imposta in corso, relativo all'anno 2005;



che la medesima disciplina è stata inserita «a regime», con effetto a partire dal 2006, dall'art. 1, comma 325, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), che ha introdotto il nuovo art. 102-*bis* del d.P.R. n. 917 del 1986;

che, in conclusione, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea come la norma censurata non sia stata introdotta nel corpo di un "altro" decreto-legge, ma adottata dal Parlamento, in sede di conversione, sicché essa, in realtà, ha fatto parte dell'articolato della legge di conversione, con la conseguenza che, a tutto concedere, si sarebbe realizzato l'«effetto sanante» individuato dalla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale.

Considerato che la Corte di cassazione dubita, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 11-*quater*, comma 4, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248;

che la disposizione denunciata, in origine contenuta nell'art. 2 del decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211 (Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale), non convertito in legge e quindi decaduto, è stata introdotta nel testo del d.l. n. 203 del 2005, in sede di conversione di quest'ultimo in legge;

che, a parere della rimettente, la predetta disposizione sarebbe eterogenea, per contenuto e finalità, rispetto al testo originario del d.l. n. 203 del 2005, sicché è denunciata come frutto di un improprio esercizio del potere legislativo, richiamando i principi stabiliti dalla sentenza n. 22 del 2012 di questa Corte;

che preliminarmente occorre esaminare le eccezioni sollevate dalla difesa dello Stato, riguardanti la carenza di motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di non manifesta infondatezza, e il carattere «perplesso» della questione;

che il limite motivazionale segnalato dalla difesa statale in riferimento al mancato esame della norma censurata, e al conseguente mancato raffronto tra la stessa e le disposizioni contenute nel testo originario del d.l. n. 203 del 2005, si connette, in realtà, ad una erronea interpretazione del dictum della sentenza n. 22 del 2012, e dunque attiene al merito della questione;

che, quanto all'eccezione relativa alla "perplexità della questione", il richiamo della rimettente alla circostanza che il d.l. n. 211 del 2005, nel quale era originariamente contenuta la disposizione censurata, fosse poi decaduto, non assume effettivo rilievo nell'economia della questione prospettata;

che infatti, come osservato anche dalla difesa statale, la rimettente non ha formulato in proposito specifiche censure, e lo stesso dispositivo dell'ordinanza di rimessione è circoscritto alla denunciata eterogeneità della norma introdotta nel d.l. n. 203 del 2005 in sede di conversione in legge, con la conseguenza che il tema della reiterazione dei decreti-legge non convertiti non risulta posto;

che, nel merito, la questione è manifestamente infondata;

che, all'esito dei richiami alla motivazione della sentenza n. 22 del 2012 di questa Corte, la rimettente ritiene incompatibili con il parametro evocato le disposizioni che, al pari di quella oggetto di censura, siano state introdotte dal Parlamento in sede di conversione di un decreto-legge, e che in origine fossero contenute in un altro testo normativo, pure predisposto dal Governo;

che in ciò è ravvisata l'«eterogeneità», per contenuto e per finalità, della disposizione denunciata rispetto al testo del d.l. n. 203 del 2005;

che il ragionamento della rimettente si basa su una lettura erronea della citata pronuncia;

che questa Corte, con la sentenza n. 22 del 2012, ha fissato i limiti alla emendabilità del decreto-legge in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedurali che riflettono la natura della legge di conversione come legge «funzionalizzata e specializzata», che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati; art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica; art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 del 1988, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»);

che la coincidenza tendenziale tra oggetto del decreto-legge e oggetto della legge di conversione implica che le Camere possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo, in quanto «ciò che esorbita dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica» (ancora sentenza n. 22 del 2012);



che, nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*;

che, nella questione decisa con la citata sentenza, questa Corte ha sanzionato l'inserimento, nel decreto-legge cosiddetto "mille proroghe", di «un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile», ritenendo che le relative disposizioni risultassero del tutto estranee alla *ratio* del provvedimento governativo, registrandosi in tal senso uno scostamento intollerabile della funzione legislativa dal parametro evocato;

che, dunque, secondo il paradigma tracciato dalla sentenza n. 22 del 2012, la verifica di compatibilità con l'art. 77, secondo comma, Cost. delle disposizioni introdotte dal Parlamento, in sede di conversione di un decreto-legge, impone di procedere all'individuazione, da un lato, della *ratio* del provvedimento governativo, e, dall'altro lato, del contenuto delle disposizioni aggiunte, per poi raffrontarli;

che, nel caso prospettato dall'odierna rimettente, la verifica indicata conduce ad un esito positivo dello scrutinio di legittimità costituzionale;

che, infatti, il d.l. n. 203 del 2005, recante «Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria», ha introdotto, al Titolo III (artt. da 4 a 7), norme in tema di «perequazione delle basi imponibili», con effetto di incremento del gettito fiscale;

che la disposizione censurata, la quale reca la disciplina dell'ammortamento dei beni strumentali all'esercizio di impresa per alcune attività cosiddette regolate, da applicarsi per l'anno d'imposta 2005, presenta contenuto all'evidenza omogeneo a quello delle richiamate disposizioni del d.l. n. 203 del 2005;

che non riveste significato, ai fini del sindacato sollecitato dalla rimettente, la collocazione impropria dell'art. 11-*quater* nel Titolo IV, rubricato «previdenza e sanità», anziché nel Titolo III del testo normativo, nel quale sono inserite le norme in tema di perequazione delle basi imponibili;

che, pertanto, non essendo riscontrabile la denunciata eterogeneità dell'art. 11-*quater*, comma 4, rispetto all'oggetto e alle finalità del d.l. n. 203 del 2005, la questione deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Visti gli artt. 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'art. 11-*quater*, comma 4, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 35

Ordinanza 27 febbraio - 6 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Procedimento civile - Opposizione al decreto ingiuntivo - Termine di costituzione in giudizio dell'opponente - Riduzione automatica a cinque giorni (in base all'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di Cassazione) per effetto della dimidiazione legislativamente prevista dei termini di comparizione - Conseguente onere per l'opponente, a pena di improcedibilità, di costituirsi nel termine ridotto, anche se non abbia optato per l'abbreviazione dei termini di comparizione - Ius superveniens che modifica il quadro normativo - Necessità della valutazione della persistente rilevanza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- Codice di procedura civile, artt. 165, 645, secondo comma, 647.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 165, primo comma, 645, secondo comma, e 647 del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Napoli nel procedimento vertente tra l'Asl Napoli 1 e l'Istituto Diagnostico V.P. s.r.l., con ordinanza del 4 gennaio 2011, iscritta al n. 169 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 13 febbraio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Napoli, con ordinanza del 21 dicembre 2010, depositata il 4 gennaio 2011 (r.o. n. 169 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 165, 645, secondo comma, e 647 del codice di procedura civile «nella parte in cui fanno gravare sull'opponente a decreto ingiuntivo l'onere di costituirsi in un termine eccessivamente breve, che sarebbe irragionevole dal momento che all'osservanza di tale onere non consegue la celere definizione della controversia, tenuto conto dei maggiori termini minimi di comparizione introdotti con l'art. 21 lett. g) l. 28 dicembre 2005, n. 263, nonché del fatto che solo nel caso di assegnazione del termine minimo a comparire sussiste la necessità di coordinare i tempi di costituzione dell'opponente e dell'opposto, e che i soggetti del processo (opponente e opposto) sarebbero, irrazionalmente, posti in una posizione di disuguaglianza processuale»;

che - come il rimettente riferisce - 1) con atto di citazione notificato in data 20 gennaio 2006 la Asl Napoli 1 aveva proposto opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. 8306/05 emesso in favore dell'Istituto Diagnostico V.P. s.r.l.; 2) che l'opponente si era costituita in giudizio il 27 gennaio 2006 (entro sette giorni dalla notifica), indicando quale data dell'udienza il 4 luglio 2006; 3) che, all'udienza del 7 dicembre 2010, l'opposta aveva eccepito l'improcedibilità dell'opposizione alla luce della sentenza della Corte di cassazione, resa a sezioni unite, in data 9 settembre 2010, n. 19246;



che, nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* richiama la sentenza ora citata, nella quale si ribadisce il legame tra i termini di comparizione e i termini di costituzione, sancito dall'art. 165, primo comma, cod. proc. civ., si afferma che nell'opposizione a decreto ingiuntivo i termini di costituzione dell'opponente e dell'opposto sono automaticamente ridotti alla metà in caso di effettiva assegnazione all'opposto di un termine a comparire inferiore a quello legale, ma si precisa pure che tale effetto automatico è conseguenza del solo fatto che l'opposizione sia stata proposta, in quanto l'art. 645 cod. proc. civ. prevede che, in ogni caso di opposizione, i termini a comparire siano ridotti a metà;

che, pertanto, il rimettente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 165, 645, secondo comma, e 647 cod. proc. civ., come interpretati dal «diritto vivente», costituito dalla menzionata sentenza delle sezioni unite, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., sotto il profilo del diritto di difesa, del principio del contraddittorio, del principio di uguaglianza e del giusto processo, correlati alla riduzione a metà del termine di costituzione dell'opponente e alla improcedibilità in caso di omessa o tardiva costituzione di quest'ultimo;

che, in punto di rilevanza, il rimettente osserva come dall'accoglimento della sollevata questione dipenda l'accoglimento della domanda nel giudizio principale;

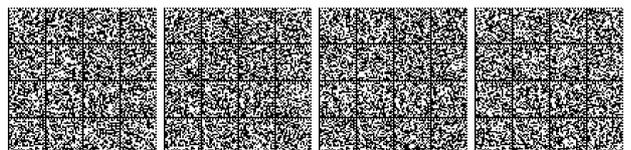
che, in punto di non manifesta infondatezza, ad avviso del giudice *a quo* gli artt. 165, 645, secondo comma, e 647 cod. proc. civ. violerebbero gli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost. in quanto, secondo l'interpretazione suddetta, farebbero gravare sull'opponente l'onere di costituirsi in un termine: 1) in sé eccessivamente breve (contrasto con l'art. 24 Cost.); 2) irragionevole, dato che, anche assolvendo a tale obbligo, non ne conseguirebbe la celere definizione della controversia o, quanto meno, della fase iniziale della stessa, tenuto conto dei maggiori termini di comparizione introdotti dall'art. 21, lettera g) [*recte*: art. 2, comma 1, lettera g)] della legge 28 dicembre 2005, n. 263 (Interventi correttivi alle modifiche in materia processuale civile introdotte con il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, nonché ulteriori modifiche al codice di procedura civile e alle relative disposizioni di attuazione, al regolamento di cui al regio decreto 17 agosto 1907, n. 642, al codice civile, alla legge 21 gennaio 1994, n. 53, e disposizioni in tema di diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato) (contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.); 3) irragionevole, in quanto solo in caso di assegnazione di un termine minimo a comparire sussisterebbe la necessità di coordinare i tempi di costituzione dell'opponente e dell'opposto (contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost.); 4) eccessivamente breve rispetto a quello di controparte, ponendo irrazionalmente i soggetti del processo in una posizione di disuguaglianza processuale (contrasto con l'art. 111, secondo comma, Cost.);

che, ulteriormente argomentando su quest'ultimo profilo, il rimettente osserva come, nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, l'automatica riduzione a metà del termine di costituzione dell'opponente, correlata all'abbreviazione (volontaria o conseguenza di un mero errore) dei termini di comparizione, costituirebbe un onere processuale, a carico del medesimo opponente, sproporzionato rispetto alle facoltà concesse all'opposto e non garantirebbe la spedita definizione dell'intera lite o, quanto meno, della fase iniziale di essa, che è già garantita dalla facoltà di emettere, ai sensi dell'art. 648 cod. proc. civ., l'ordinanza di provvisoria esecuzione non modificabile e non impugnabile neanche con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost. (Corte di cassazione, sentenza sezione terza civile, 10 luglio 1990, n. 7200; sentenza sezione prima, 2 marzo 1990, n. 1645);

che il Tribunale rimettente rileva, altresì, come, mentre la facoltà dell'opponente di avvalersi del termine dimidiato a comparire trova la sua *ratio* nell'interesse dell'intimato di conseguire alla prima udienza la revoca della provvisoria esecuzione, già concessa, ai sensi dell'art. 642 cod. proc. civ., l'imposizione, per legge, del termine di costituzione entro cinque giorni dalla notificazione dell'atto di opposizione (*dies a quo* decorrente dalla consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario) non garantirebbe il bilanciamento degli interessi delle parti, avendo l'opposto già impostato la propria difesa nella fase monitoria ed essendo tenuto soltanto a resistere ai motivi di opposizione, senza poter proporre domande riconvenzionali (proponibili solo dall'opponente, per la sua veste di convenuto sostanziale: Corte di cassazione, sentenza sezione terza civile, 5 giugno 2007, n. 13086);

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'onere processuale dell'opponente, di costituirsi, a pena di improcedibilità, entro cinque giorni dalla notifica della citazione, risulterebbe ridotto ad una mera formalità, priva di qualsiasi ragione processuale, non valendo né a coordinare il termine di costituzione dell'opponente con quello dell'opposto, né a dare al processo un impulso particolare, quanto meno nella sua fase iniziale (in considerazione dell'ulteriore nuovo termine minimo a comparire introdotto dall'art. 21, lettera g) [*recte*: art. 2, comma 1, lettera g)] della legge n. 263 del 2005);

che il rimettente esclude l'applicazione della disciplina della rimessione in termini, ai sensi dell'art. 184-*bis*, cod. proc. civ. - abrogato, ma ancora applicabile alle controversie incardinate ante riforma del 2009 e sostituito dalla norma di portata più generale di cui all'art. 153, secondo comma, cod. proc. civ. riguardante tutti i termini processuali - in quanto, ai sensi della norma speciale di cui all'art. 647 cod. proc. civ., è previsto espressamente che il giudice debba concedere l'esecutività al decreto quando manca la costituzione dell'opponente (essendo, peraltro, il caso dell'errore scusabile già disciplinato dall'art. 650 cod. proc. civ.);



che il giudice *a quo* deduce anche il contrasto della attuale disciplina con i principi enucleabili dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui stabilisce che ogni persona abbia diritto all'esame equo della propria causa;

che il rimettente sottolinea come la Corte di cassazione, nella sentenza, resa a sezioni unite, n.19246 del 2010, abbia non solo affermato il principio - confermando in ciò la precedente giurisprudenza - che il termine di costituzione dell'opponente è ridotto alla metà nel caso di assegnazione - voluta o conseguenza di un errore - del termine di comparizione in misura inferiore a quello ordinario, ma, altresì, che, per il semplice fatto di avere proposto una opposizione a decreto ingiuntivo, il termine di costituzione dell'opponente è *ope legis* dimezzato anche nel caso di assegnazione del termine ordinario di comparizione;

che il Tribunale dubita della ragionevolezza di tale affermazione e ne sospetta il contrasto con i suddetti principi costituzionali;

che, in particolare, il giudice *a quo* ritiene che - diversamente da quanto affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, secondo cui l'effetto legale del dimezzamento dei termini di costituzione dell'opponente dipende pur sempre dalla scelta del debitore che non può non conoscere quali siano le conseguenze processuali ricollegate dalla legge alla sua iniziativa - il ricorso alla procedura monitoria sia frutto della scelta del ricorrente creditore (futuro opposto) e non dell'intimato (futuro opponente) che «se vuole difendersi, può solo citare in opposizione»;

che, ad avviso del rimettente, l'unica scelta possibile per l'opponente sarebbe il termine a comparire, ordinario e dimezzato, e le uniche conseguenze processuali ricollegate dalla legge alla sua iniziativa sarebbero quelle in ordine al termine di costituzione;

che, secondo il Tribunale, suscita dubbi di costituzionalità il ritenere - come affermano le S.S.U.U. della Corte di cassazione - che il termine di costituzione dell'opponente sia sempre dimezzato, anche nel caso di assegnazione di un termine ordinario di comparizione;

che, come ricordato dal rimettente, la Corte di cassazione, a sezioni unite, ha affermato che, sebbene l'art. 645 cod. proc. civ. disponga soltanto la riduzione a metà dei termini a comparire e non dei termini di costituzione, l'art. 165, primo comma, cod. proc. civ., sancisce il principio dello stretto legame tra termini di comparizione e di costituzione, sicché l'esplicito richiamo di tale principio, nell'art. 645 cod. proc. civ., sarebbe stato superfluo;

che, sul punto, il rimettente rileva come il principio della correlazione tra termini a comparire e termini di costituzione, di cui all'art. 165 cod. proc. civ., sia da coordinare con il meccanismo di abbreviazione dei termini a comparire di cui all'art. 163-bis cod. proc. civ.;

che tale meccanismo prevede che sia l'attore a richiedere l'abbreviazione dei termini di comparizione, cioè colui che deve poi subire l'onere di costituzione nel termine dimezzato, mentre, nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, l'abbreviazione non è richiesta da colui che deve subirne le conseguenze, ma è imposta dalla legge, a seguito della scelta del creditore di agire in via monitoria invece che in via ordinaria;

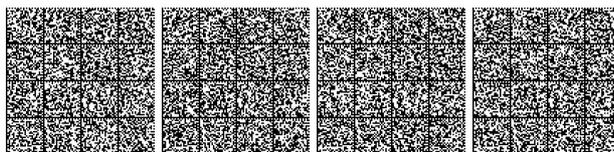
che il Tribunale sottolinea come, mentre nel primo caso sia il creditore a decidere di abbreviare i termini - pagando l'eventuale insufficienza del termine a costituirsi al più con la cancellazione della causa dal ruolo - nel secondo caso la conseguenza dell'insufficienza del termine di costituzione, ossia l'improcedibilità della opposizione, non è scelta da chi la subisce, ma imposta dalla legge, sulla base della determinazione del creditore di agire in via monitoria;

che, ad avviso del giudice *a quo*, in considerazione della diversità del meccanismo di riduzione dei termini, nonché degli effetti derivanti dal mancato rispetto del termine, l'esplicito richiamo del suddetto principio nel corpo dell'art. 645 cod. proc. civ. sarebbe stato superfluo;

che, infatti, mentre nel caso di rito ordinario (riduzione ai sensi dell'art. 163 cod. proc. civ.), è l'attore a richiedere il dimezzamento dei termini di comparizione, nel giudizio di opposizione il termine di comparizione è dimezzato non per volontà dell'opponente, ma perché è «pacifica l'esigenza di accelerare la trattazione dell'opposizione»;

che il rimettente sottolinea come l'esigenza, posta nell'interesse dell'opponente, di trattare urgentemente l'opposizione potrebbe portare a conseguenze nefaste proprio nei confronti dello stesso opponente;

che, infine, il Tribunale rileva come le questioni già poste dinanzi alla Corte costituzionale abbiano avuto ad oggetto, diversamente dal caso di specie, l'ipotesi della riduzione a metà del termine a comparire, ispirandosi al precedente consolidato orientamento della Corte di cassazione (*ex multis*: Corte di cassazione, sentenza sezione terza civile, 3 luglio 2008, n. 18203 e sentenza 20 novembre 2002, n. 16332; sentenza sezione prima, 15 marzo 2001, n. 3752 e sentenza 30 marzo 1998, n. 3316, sentenza sezione seconda 7 aprile 1987, n. 3355);



che, con atto depositato in data 24 settembre 2012, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che sia disposta la restituzione degli atti al rimettente per una nuova valutazione della rilevanza della questione, alla luce dello *ius superveniens* di cui alla legge 29 dicembre 2011, n. 218 (Modifica dell'articolo 645 e interpretazione autentica dell'articolo 165 del codice di procedura civile in materia di opposizione al decreto ingiuntivo), nonché, in subordine, che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, con riferimento ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 165, 645, secondo comma, e 647 del codice di procedura civile, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111, secondo comma, della Costituzione;

che, in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è entrata in vigore la legge n. 218 del 2011;

che, in particolare, l'art. 1 della citata legge, intitolato «Modifica all'articolo 645 del codice di procedura civile», ha disposto la soppressione nel secondo comma del citato art. 645 delle parole: «ma i termini di comparizione sono ridotti a metà»;

che l'art. 2 della medesima legge, intitolato «Disposizione transitoria», ha previsto che «Nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, l'articolo 165, primo comma, del codice di procedura civile si interpreta nel senso che la riduzione del termine di costituzione dell'attore ivi prevista si applica, nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, solo se l'opponente abbia assegnato all'opposto un termine di comparizione inferiore a quello di cui all'articolo 163-bis, primo comma, del medesimo codice»;

che, stante l'intervenuta modifica del quadro normativo dal quale l'ordinanza di rimessione aveva preso le mosse, deve essere ordinata la restituzione degli atti al giudice rimettente affinché rivaluti, alla luce del descritto *ius superveniens* (certamente applicabile al giudizio *a quo*, sia per il tenore del menzionato art. 2, che fa espresso riferimento ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge che lo introduce, sia per la natura interpretativa di esso), la persistente rilevanza delle questioni promosse.

Visto l'art. 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Napoli.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 36

*Sentenza 27 febbraio - 8 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Autorizzazione all'assessore al bilancio ad integrare il Fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino a 10 milioni di euro dal Fondo sanitario regionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - Asserita violazione dello statuto speciale per esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *m*); statuto della Regione Sardegna, art. 4, lettera *h*).

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Sardegna - Dismissione di immobili sdemanializzati - Immobili che siano stati sdemanializzati e che siano detenuti da privati cittadini i quali abbiano presentato istanza di sdemanializzazione - Previsto ricorso alla trattativa diretta - Attribuzione di un irragionevole privilegio lesivo della concorrenza sul mercato dei beni immobili - Irragionevole disparità di trattamento in favore del soggetto detentore, che non è portatore di un interesse qualificato meritevole di tutela rafforzata, in danno della generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35, art. 1, comma 8, lettera *d*), quale sostituito dall'art. 3, comma 4, della legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *e*).

**Regioni (in genere) - Norme della Regione Sardegna - Limite di costo per le missioni dei dipendenti regionali - Previsione che, a partire dal 2012, la spesa annua per le missioni non possa essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma statale che prevede una riduzione del 50 per cento di dette spese, in violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Insussistenza - Limite globale e complessivo liberamente attuabile dalle Regioni con il solo vincolo del risultato complessivo pari a quello indicato dalla legge statale - Non fondatezza della questione.**

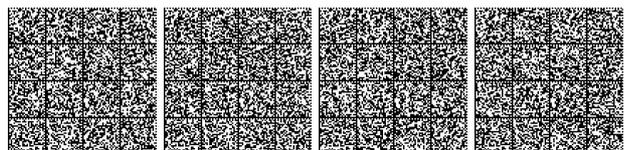
- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 12.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Missioni dei dipendenti regionali - Autorizzazione all'uso del mezzo proprio - Previsione relativa al trattamento economico dei dipendenti pubblici, privatizzato e disciplinato da contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.**

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 3, comma 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*) (artt. 3 e 117, terzo comma; statuto della Regione Sardegna, art. 3, lettera *a*).

**Lavori pubblici - Norme della Regione Sardegna - Partecipazione agli appalti - Prevista proroga di regime transitorio che consente alle imprese regionali di partecipare "pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia" - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalla competenza legislativa primaria in materia di "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6, art. 4, comma 48.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*); statuto della Regione Sardegna, art. 3, lettera *e*).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione autonoma della Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-17 maggio 2012, depositato in cancelleria il 22 maggio 2012 ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (reg. ric. n. 80 del 2012) ha impugnato gli articoli 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - Legge finanziaria 2012), per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione, dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e, come norma interposta, dell'articolo 6, comma 12, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2.- Le disposizioni impuginate dettano norme in materia di fondo sanitario regionale e di fondo per la non autosufficienza, di trattativa privata avente per oggetto beni immobili sdemanializzati, di limite di spesa per le missioni dei dipendenti pubblici, di uso del mezzo proprio per dette missioni e di partecipazione agli appalti di lavori pubblici da parte delle imprese sarde.

2.1.- L'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012 prevede che l'Assessore competente in materia di bilancio è autorizzato «nell'anno 2012, ad integrare, previo parere della Commissione consiliare competente, mediante prelevamento dal fondo sanitario regionale di cui all'UPB S05.01.001, sino all'importo di euro 10.000.000, la dotazione del Fondo per la non autosufficienza, qualora, a seguito dell'istruttoria delle richieste pervenute la stessa risulti carente. L'Amministrazione regionale è tenuta a controllare direttamente i piani che presentano un punteggio da 0 a 5 della "scheda salute"».

2.2.- L'art. 3, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012 sostituisce l'articolo 1 della legge regionale 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali). In particolare, il comma 8, lettera *d*), del novellato articolo 1 dispone che «Il ricorso alla trattativa diretta, ossia la facoltà dell'amministrazione di negoziare la vendita direttamente con un unico soggetto», è ammesso «nel caso di beni immobili o di porzioni di fabbricati che su istanza dei privati sono stati sdemanializzati e passati al patrimonio dello Stato e successivamente della Regione e che siano detenuti da privati cittadini che hanno già presentato istanza di sdemanializzazione e, quindi, non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva».

2.3.- L'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 6 del 2012 dispone che «A decorrere dall'anno 2012 la spesa annua per missioni, anche all'estero, con esclusione di quelle relative al Corpo forestale e di vigilanza ambientale, nonché



di quelle connesse alle attività di presidio del territorio e servizio di piena (Geni civili) nonché di quelle connesse alle attività di espletamento del servizio pubblico essenziale per la fornitura idrica svolte dall'ENAS, nonché di quelle strettamente connesse all'attuazione di accordi nazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, non può essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali con deliberazione della Giunta regionale da adottarsi su proposta dell'Assessore competente in materia di personale».

2.4.- L'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 6 del 2012 prevede che, per lo svolgimento di missioni, il personale sia tenuto a utilizzare i mezzi di servizio ovvero i mezzi pubblici; tuttavia, «qualora l'uso dei mezzi pubblici sia inconciliabile con lo svolgimento della missione ovvero qualora l'uso del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente, può esserne autorizzato l'utilizzo».

2.5.- L'art. 4, comma 48, della legge regionale n. 6 del 2012 dispone che «Al fine di consentire alle imprese sarde iscritte all'Albo regionale appaltatori di adeguare, per effetto della sentenza della Corte costituzionale 7 dicembre 2011, n. 328, la propria qualificazione ai pubblici appalti per categorie di opere generali e specializzate, il termine di cui all'articolo 35, commi 1 e 3, della legge regionale 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), è prorogato al 31 dicembre 2012, e gli enti e le pubbliche amministrazioni che dispongono le procedure di affidamento di lavori pubblici sono quelle indicate all'articolo 3 della legge regionale n. 5 del 2007».

3.- Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012 autorizzando l'assessore competente in materia di bilancio a prelevare risorse fino a 10 milioni di euro dal fondo sanitario regionale, al fine di integrare il Fondo per la non autosufficienza, qualora quest'ultimo risulti carente, violerebbe, da un lato, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto inciderebbe sulla competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e, dall'altro, l'art. 4, lettera *h*), dello Statuto speciale, perché eccederebbe la competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica.

In secondo luogo, la difesa dello Stato lamenta che l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012, prevedendo il ricorso a trattativa diretta nel caso di immobili che siano stati sdemanializzati su istanza dei privati, che siano passati al patrimonio dello Stato e successivamente della Regione, e che «siano detenuti da privati cittadini che hanno già presentato istanza di sdemanializzazione e, quindi, non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva», non consentirebbe di comprendere se oggetto della trattativa sia «il diritto di proprietà ovvero il diritto reale d'uso del bene», ma che, in ogni caso, privilegiando «irragionevolmente ai fini dell'acquisto i cittadini "detentori" dei beni in questione rispetto agli altri possibili interessati», violerebbe il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva allo Stato la tutela della concorrenza.

In terzo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che l'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 6 del 2012, nello stabilire che a partire dal 2012 la spesa annua per le missioni non possa essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009, anziché al 50 per cento di dette spese, come previsto dall'articolo 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, esorbiterebbe «dai limiti della competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., ed estesa, ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla Regione Sardegna quale forma di autonomia più ampia».

In quarto luogo, la difesa statale rileva che l'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 6 del 2012, prevedendo che il personale pubblico possa essere autorizzato all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni, sarebbe in contrasto con l'articolo 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede che al personale contrattualizzato non si applichino le disposizioni relative al trattamento economico di missione contenute nell'art. 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 (Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali), che autorizza l'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni ispettive, e nell'art. 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 (Adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali), che disciplina l'indennità chilometrica. In ragione di tale contrasto, la disposizione impugnata violerebbe: il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché, attribuendo ai dipendenti della Regione autonoma della Sardegna un diritto non riconosciuto agli altri dipendenti pubblici, determinerebbe una disparità di trattamento; l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che riserva alla competenza statale la materia dell'ordinamento civile; l'art. 117, terzo comma, Cost., perché derogherebbe al principio in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'articolo 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010; l'art. 3, lettera *a*), dello Statuto speciale per la Sardegna, perché esorbiterebbe «dai limiti della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento del personale».

In quinto luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 4, comma 48, della legge regionale n. 6 del 2012, che dispone la proroga del termine per partecipare alle procedure di affidamento di lavori pubblici che si svolgono in ambito regionale, a favore delle imprese sarde iscritte all'Albo regionale appaltatori, anche laddove non



siano in possesso della qualificazione attestata prevista dalla legge 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale), i cui articoli 1 e 2 sono stati dichiarati illegittimi con la sentenza della Corte costituzionale n. 328 del 2011. Ad avviso della difesa statale, la disposizione impugnata violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed eccederebbe la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione, di cui all'art. 3, lettera e), dello Statuto speciale.

4.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, chiedendo che le censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

4.1.- La difesa regionale sostiene, innanzitutto, l'inammissibilità della censura relativa all'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012, poiché la difesa statale non si curerebbe di dimostrare in che modo tale disposizione, riguardante le risorse da destinarsi ai progetti socio-assistenziali, impedirebbe «ai cittadini residenti (o temporaneamente presenti) in Sardegna di fruire dei servizi essenziali afferenti al diritto alla salute». La censura sarebbe, poi, in ogni caso non fondata, in quanto la disposizione impugnata non inciderebbe sui livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o socio-assistenziali, «dato che non si rinviene, nella disposizione censurata, alcun limite diretto o indiretto alla fruizione delle prestazioni previste dal d.P.C.M. 29 novembre 2001, che, ai sensi dell'art. 54 della l. n. 289 del 2002, costituiscono, appunto, i c.d. LEA», né «a qualsivoglia altra disposizione recante la qualificazione di una prestazione come rientrante nei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Infine, la difesa regionale osserva che la Regione autonoma della Sardegna, sulla base dell'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), provvede autonomamente al fabbisogno del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, e che di conseguenza essa, «nel finanziare il sistema sanitario regionale, può modulare il bilancio regionale anche nelle forme di cui alla disposizione impugnata».

4.2.- In secondo luogo, secondo la difesa della Regione autonoma della Sardegna, la censura riferita all'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012 - in base alla quale tale disposizione non consentirebbe di comprendere se oggetto della trattativa privata di immobili sdemanializzati su istanza dei privati e successivamente assegnati al patrimonio della Regione sia «il diritto di proprietà ovvero il diritto reale d'uso del bene» - sarebbe inammissibile, perché non sarebbe «invocato alcun parametro di legittimità cui commisurare la censura», e perché «la questione è puramente ipotetica, perplessa ed eventuale, in quanto non è dato comprendere se la disposizione sarebbe incostituzionale nel caso in cui prevedesse la vendita della proprietà o nel caso in cui prevedesse la vendita dell'uso o, infine, nel caso in cui fossero previste entrambe le fattispecie». Parimenti inammissibile sarebbe la censura secondo cui l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012 violerebbe gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché - osserva la difesa regionale - il ricorrente non considererebbe «la specifica competenza attribuita alla Regione dall'art. 8, comma 1, lettera i), dello Statuto, ai sensi del quale le entrate della Regione sono costituite “dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio”; circostanza che implica necessariamente la facoltà, per il legislatore regionale, di disciplinare le modalità di valorizzazione e alienazione del proprio patrimonio e del proprio demanio». Nel merito, ad avviso della difesa regionale, la disposizione impugnata non violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto la disciplina in esame non avrebbe «alcun riferimento alla produzione e all'offerta sul mercato di beni e di servizi» perché «al fondamento dell'istanza di sdemanializzazione» vi sarebbe «l'impossibilità di una diversa “utilizzo produttiva” del bene» e si sarebbe quindi «al di fuori dell'ambito riservato allo Stato dalla materia “tutela della concorrenza”». Secondo la difesa regionale, anche la censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe infondata, perché le norme sull'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico «presentano una pluralità di ipotesi in cui alla procedura di evidenza pubblica è preferita una modalità diversa di selezione del contraente», come ad esempio l'alienazione «del patrimonio di edilizia popolare pubblica, disciplinata dall'art. 1, comma 6, della l. n. 560 del 1993, riservata in favore degli inquilini», per cui non vi sarebbe alcuna irragionevolezza nel prevedere una forma di trattativa diretta con il soggetto già detentore del bene che abbia presentato apposita istanza di sdemanializzazione.

4.3.- La Regione autonoma della Sardegna ritiene, poi, che anche la censura relativa all'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 6 del 2012 sia infondata, dato che l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilirebbe, conformemente alla giurisprudenza costituzionale, «“un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (così la sent. n. 139 del 2012)», non vincolante quale disposizione di dettaglio.

4.4.- In relazione all'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 6 del 2012, la difesa regionale sostiene, innanzitutto, che le censure relative agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., sarebbero inammissibili per la loro genericità e perché la difesa dello Stato non avrebbe sufficientemente argomentato in che modo il legislatore regionale esorbiterebbe dalla competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento degli uffici”. Nel merito, la Regione auto-



noma della Sardegna afferma che la disposizione impugnata non violerebbe il principio in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, perché l'uso del mezzo proprio è consentito solo qualora risulti economicamente più conveniente; né inciderebbe sulla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dato che ricadrebbe, piuttosto, «nell'ambito materiale di competenza esclusiva regionale “ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale”»; né sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto non rileverebbe «il fatto che la disciplina dettata per i dipendenti sardi sarebbe (oltretutto solo parzialmente) diversa da quella praticata ad altri, visto che questa non è che la conseguenza naturale dell'autonomia regionale».

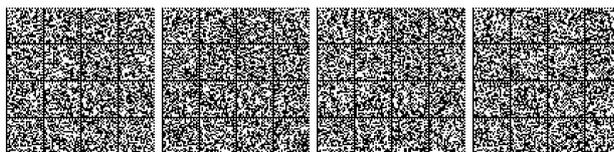
4.5.- Infine, la difesa regionale sostiene l'infondatezza della questione relativa all'art. 4, comma 48, della legge regionale n. 6 del 2012 in ragione del carattere transitorio di tale norma: essa, infatti, non avrebbe «prorogato la vigenza del sistema di qualificazione regionale» delle imprese appaltatrici previsto dalla legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, e già dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 328 del 2011, ma avrebbe «esteso per un brevissimo arco di tempo (fino alla fine del 2012) il regime transitorio già introdotto» con tale legge, che non era stato oggetto della pronuncia della Corte.

5.- In data 22 gennaio 2013 la Regione autonoma della Sardegna ha depositato una memoria illustrativa, con la quale ha ribadito l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza del ricorso.

5.1.- Innanzitutto, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012 non limiterebbe le prestazioni garantite tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: poiché il d.P.C.M. del 21 marzo 2008 - che, secondo la difesa regionale avrebbe modificato il d.P.C.M. 29 novembre 2001 -, prevede che «il Servizio sanitario nazionale garantisce alle persone non autosufficienti e in condizioni di fragilità, con patologie in atto o esiti delle stesse, percorsi assistenziali a domicilio», la disciplina del fondo regionale per le persone non autosufficienti altro non sarebbe «se non il modo in cui la Regione dà attuazione alla determinazione dei LEA effettuata dallo Stato». Inoltre, fondamento della disposizione censurata non sarebbe la sola competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica (art. 4, comma 1, lettera *h*, dello Statuto). Nel disciplinare le risorse da destinarsi a progetti socio-assistenziali e socio-sanitari, la Regione avrebbe, infatti, esercitato «le proprie attribuzioni costituzionali relative all'autonomia economica finanziaria, tutelate dagli artt. 7 e seguenti dello Statuto e 117 e 119 Cost.», nonché «la propria competenza legislativa esclusiva prevista dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), dello Statuto in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione».

5.2.- Inoltre, la difesa della Regione autonoma della Sardegna ha ribadito che la questione riferita all'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012 sarebbe inammissibile, in quanto «formulata in maniera assolutamente perplessa e meramente ipotetica», e, nel merito, infondata, perché «la sdemanializzazione del bene è conseguenza dell'impossibilità di una diversa “utilizzo produttiva” dello stesso, cosa che per definizione pone la questione al di fuori dell'ambito materiale della “tutela della concorrenza”». Non sarebbe, comunque, irragionevole prevedere una trattativa diretta a favore del soggetto già detentore del bene che abbia presentato apposita istanza di sdemanializzazione, dato che non mancano norme in materia di alienazione del patrimonio immobiliare pubblico che prevedono modalità di selezione del contraente differenti dalle procedure ad evidenza pubblica e, in particolare, «la trattativa privata a beneficio dei soggetti locatori degli alloggi di edilizia residenziale pubblica», che sarebbe «la regola nella legislazione regionale» - come attesterebbero le leggi della Regione Friuli-Venezia Giulia 25 luglio 2012, n. 14 (Assessment del bilancio 2012 e del bilancio pluriennale per gli anni 2012-2014 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), della Regione Veneto 18 marzo 2011, n. 7 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011) e della Regione Lazio 29 agosto 1991, n. 42 (Disciplina per la cessione in proprietà degli alloggi degli Istituti autonomi case popolari del Lazio costruiti senza il contributo o il concorso dello Stato), e, nella legislazione statale, il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, il decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143 (Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di Fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.a. nonché di alienazione di aree appartenenti al patrimonio e al demanio dello Stato), convertito dalla legge 1 agosto 2003, n. 212, e il decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 (Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare), convertito dalla legge 23 novembre 2001, n. 410.

5.3.- Anche la censura relativa all'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 6 del 2012 sarebbe inammissibile, perché la Presidenza del Consiglio avrebbe fatto «esclusivo riferimento al Titolo V della seconda Parte della Costituzione, senza evocare a parametro le corrispondenti disposizioni statutarie». Nel merito - sempre ad avviso della Regione autonoma della Sardegna - la censura sarebbe infondata, dato che l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce, secondo quanto chiarito dalla sentenza n. 139 del 2012 della Corte costituzionale, «un limite complessivo, nell'ambito



del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa», e che a tale principio, così interpretato, la Regione avrebbe dato attuazione con il successivo comma 9 dell'art. 3, della legge regionale n. 6 del 2012, non impugnato, ai sensi del quale, «[a]l fine di partecipare agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2011, determina con propria deliberazione, l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento» indicate dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 e tale ammontare sarebbe assicurato «anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa rispetto a quanto disposto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 78 del 2010».

5.4.- Secondo la difesa della Regione autonoma della Sardegna, le censure relative all'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 6 del 2012 sarebbero anch'esse inammissibili e, comunque, non fondate, per le medesime argomentazioni esposte nella memoria di costituzione.

5.5.- Infine, la difesa regionale sostiene che anche la censura relativa all'art. 4, comma 48, della legge regionale n. 6 del 2012 sarebbe non fondata, in considerazione del carattere transitorio della disposizione stessa e del fatto che la Regione avrebbe ivi previsto «una proroga così ristretta nel tempo - 31 dicembre 2012 - da essere ormai già spirata».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 2, comma 3, 3, commi 4, 6 e 7, e 4, comma 48, della legge della Regione Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2012), per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) e *m*), e terzo comma, della Costituzione, dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e, come norma interposta, dell'articolo 6, comma 12, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2.- Preliminarmente, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità prospettate dalla Regione autonoma della Sardegna.

2.1.- Innanzitutto, devono essere respinte le eccezioni basate sulla genericità delle censure relative sia all'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., sia all'art. 3, comma 7, della medesima legge regionale, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., nonché dell'art. 3, lettera *a*), dello Statuto speciale per la Sardegna.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiarito i motivi di gravame e ha illustrato, seppur sinteticamente, le ragioni per le quali le disposizioni impuginate violerebbero i parametri costituzionali invocati. In primo luogo, l'art. 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012, riducendo l'ammontare del fondo sanitario regionale - destinato all'erogazione di livelli essenziali delle prestazioni sanitarie - lederebbe la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.). In secondo luogo, l'art. 3, comma 7, della legge impugnata, autorizzando i dipendenti regionali all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni, determinerebbe una disparità di trattamento rispetto ai dipendenti pubblici di altre regioni, in violazione dell'art. 3 Cost. e della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.), ed esorbiterebbe dalla competenza legislativa primaria della Regione Sardegna in materia di «ordinamento del personale». Le censure prospettate, quindi, sono adeguatamente motivate (da ultimo, sentenze n. 74 del 2012 e n. 114 del 2011).

2.2.- Parimenti non fondata è l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione autonoma della Sardegna con riguardo alla censura riferita all'art. 3, comma 4, della legge impugnata, sotto il profilo che non sarebbe «invocato alcun parametro di legittimità cui commisurare la censura», e che, comunque, la questione sarebbe «puramente ipotetica, perplessa ed eventuale, in quanto non è dato comprendere se la disposizione sarebbe incostituzionale nel caso in cui prevedesse la vendita della proprietà o nel caso in cui prevedesse la vendita dell'uso o, infine, nel caso in cui fossero previste entrambe le fattispecie».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012, prevedendo il ricorso a trattativa diretta nel caso di immobili già sdemanializzati «detenuti da privati cittadini che hanno già presentato istanza di sdemanializzazione e, quindi, non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva», non consentirebbe di comprendere se oggetto della trattativa sia «il diritto di proprietà ovvero il diritto reale d'uso del bene», e, in ogni caso, privilegiando «irragionevolmente ai fini dell'acquisto i cittadini "detentori" dei beni in questione rispetto



agli altri possibili interessati», violerebbe il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela della concorrenza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, in primo luogo, identifica la questione relativa all'art. 3, comma 4, della legge impugnata con riferimento ai due parametri esplicitamente invocati (gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera e, Cost.), e, in secondo luogo, ritiene tale questione rilevante sia ove la disposizione censurata venga interpretata nel senso che la trattativa diretta abbia per oggetto la vendita della proprietà, sia nel caso in cui la trattativa diretta riguardi il diritto reale d'uso. La questione non è, quindi, inammissibile perché il ricorrente non solleva «due questioni di legittimità costituzionale alternative, frutto di due percorsi interpretativi opposti, senza minimamente optare per alcuno dei due» (*ex plurimis*, sentenza n. 328 del 2011).

2.3.- Ancora in via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale avverso la censura relativa all'art. 3, comma 4, della legge impugnata, in materia di limite alla spesa annua per le missioni, perché il ricorrente avrebbe fatto «esclusivo riferimento al Titolo V della seconda Parte della Costituzione, senza evocare a parametro le corrispondenti disposizioni» dello Statuto speciale.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata esorbiterebbe «dagli inderogabili limiti della competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento di finanza pubblica, prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., ed estesa, ex art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla Regione Sardegna quale forma di autonomia più ampia». Il ricorrente ha ritenuto, applicando l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che l'art. 117, terzo comma, Cost., assicuri alla Regione Sardegna, in materia di coordinamento della finanza pubblica, una forma di autonomia più ampia di quella prevista dallo Statuto speciale. Tale motivazione giustifica l'invocazione del parametro contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione, anziché delle norme statutarie (sentenze n. 254 e n. 101 del 2010; sentenza n. 391 del 2006).

2.4.- Infine, è da rigettare la eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa regionale relativamente all'impugnazione dell'art. 3, comma 4, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, perché il ricorrente non avrebbe considerato «la specifica competenza attribuita alla Regione dall'art. 8, comma 1, lettera i), dello Statuto, ai sensi del quale le entrate della Regione sono costituite “dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio”». Tale eccezione infatti si risolve nella questione di merito se la disposizione impugnata, in materia di dismissione di beni immobili sdemanializzati, ricada nell'ambito di applicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ovvero in quello dell'art. 8, comma 1, lettera i), dello Statuto speciale, e pertanto viene svolta nel prosieguo.

3.- Ciò premesso, ai fini dell'ordine della loro trattazione, le censure proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012 vanno suddivise in cinque gruppi, corrispondenti ad altrettante questioni e riguardanti, rispettivamente: l'articolo 2, comma 3, in materia di fondo sanitario regionale e di fondo per la non autosufficienza; l'articolo 3, comma 4, che ha per oggetto la dismissione di immobili sdemanializzati; l'articolo 3, comma 6, relativo al limite di costo per le missioni dei dipendenti regionali; l'articolo 3, comma 7, che riguarda l'uso del mezzo proprio per dette missioni; l'articolo 4, comma 48, in materia di lavori pubblici.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 2, comma 3, della legge regionale n. 6 del 2012 perché tale disposizione, autorizzando l'assessore competente in materia di bilancio a integrare il fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino 10 milioni di euro dal fondo sanitario regionale, violerebbe, da un lato, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto inciderebbe sulla competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e, dall'altro, l'art. 4, lettera h), dello Statuto speciale, perché eccederebbe la competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica.

La questione non è fondata.

4.1.- Innanzitutto, il titolo di legittimazione dell'intervento statale riferito alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni «è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (*ex plurimis*, sentenze n. 296 e n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008), prestazioni che, nel caso in esame, il ricorrente non ha individuato.

Inoltre, non vi è un rapporto automatico tra ammontare del fondo sanitario regionale e rispetto dei livelli essenziali di assistenza: il soddisfacimento di tali livelli non dipende solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e utilizzazione.

Infine, la disposizione impugnata, prevedendo che parte dei finanziamenti provenienti dal fondo sanitario siano destinati al fondo per la non autosufficienza, non determina una lesione dei livelli essenziali delle prestazioni, ma, al contrario, è funzionale alla loro attuazione. Il fondo per la non autosufficienza della Regione autonoma della Sardegna è stato istituito dall'art. 34 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2007), al fine di sostenere le persone non autosufficienti, definite come persone anziane o disabili che non possono «provvedere alla cura della propria persona e mantenere una



normale vita di relazione senza l'aiuto determinante di altri». L'attività sanitaria e sociosanitaria a favore di anziani non autosufficienti è elencata tra i livelli essenziali di assistenza sanitaria dal d.P.C.M. 29 novembre 2001 (che non risulta sostituito dal d.P.C.M. 21 marzo 2008, poiché quest'ultimo è stato oggetto di rilievi della Corte dei Conti circa l'assenza di copertura finanziaria). Il fondo regionale per la non autosufficienza, quindi, così come quello nazionale istituito dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), concorre ad assicurare l'attuazione dei livelli essenziali di assistenza con riguardo agli anziani non autosufficienti.

Ne discende la non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

4.2.- Parimenti non fondata è la censura riferita all'art. 4, lettera *h*), dello Statuto speciale, secondo la quale la disposizione impugnata eccederebbe la competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica. Infatti, dopo la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, fatta salva la potestà legislativa esclusiva statale nel determinarne i livelli essenziali, rientra nella competenza residuale delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 296 del 2012; in precedenza, *ex multis*, sentenza n. 10 del 2010). In applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in base al quale «[s]ino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», la competenza in materia di assistenza sociale della Regione autonoma della Sardegna è ora residuale e non concorrente.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 3, comma 4, della legge regionale n. 6 del 2012, che prevede il ricorso a trattativa diretta nel caso di immobili che siano stati sdemanializzati e che siano detenuti da privati cittadini i quali abbiano presentato istanza di sdemanializzazione, perchè violerebbe il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., che riserva allo Stato la tutela della concorrenza.

La questione è fondata.

L'art. 3, comma 4, della legge impugnata sostituisce l'art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali).

Premesso che le norme poste a tutela della concorrenza vincolano anche le Regioni a statuto speciale, inclusa la Regione Sardegna, semprechè, beninteso, non contrastino con specifiche previsioni statutarie (*ex multis*, sentenza n. 144 e n. 184 del 2011; sentenza n. 45 del 2010), va innanzitutto osservato che i beni oggetto della disposizione impugnata sono sdemanializzati e, quindi, commerciabili e alienabili. In base all'art. 1, commi 1 e 4, della legge regionale n. 35 del 1995, essi non sono funzionalmente utilizzabili dalla Regione o da suoi enti strumentali, non hanno interesse ambientale o culturale e non sono adibiti ad abitazione.

L'impugnato art. 3, comma 4, prevedendo la trattativa diretta a beneficio di coloro che detengano il bene - peraltro senza che la legge regionale precisi a quale titolo - e che abbiano presentato istanza di sdemanializzazione, attribuisce un privilegio irragionevole a tali soggetti, con riferimento a beni che, pur dichiarati dalla norma «non suscettibili di diversa utilizzazione produttiva» (art. 1, comma 8, lettera *d*, della legge regionale n. 35 del 1995), possono comunque costituire oggetto di un mercato competitivo. Questa ipotesi di trattativa diretta, dunque, restringe la concorrenza sul mercato dei beni immobili non funzionalmente utilizzabili dalla Regione e non adibiti ad abitazione, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*ex multis*, sentenza n. 325 del 2010).

Alla stessa conclusione di fondatezza della questione si perviene in relazione alla censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost.

Il soggetto che detenga il bene e che abbia presentato istanza di sdemanializzazione non è, infatti, portatore di un interesse qualificato, meritevole di una tutela rafforzata, che valga a giustificare un trattamento privilegiato rispetto alla generalità dei potenziali acquirenti dell'immobile, diversamente dal soggetto locatario dell'immobile adibito ad uso abitativo, stante la rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione. Quest'ultima ipotesi è appositamente disciplinata da altra disposizione - art. 1, comma 4 - della medesima legge della Regione Sardegna n. 35 del 1995, la quale prevede che «l'amministrazione [...] prima di avviare ogni altra procedura di dismissione propone la cessione del diritto di proprietà al detentore del bene per l'esercizio della prelazione».

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 3, comma 6, secondo cui, a partire dal 2012, la spesa annua per le missioni non può essere superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto in contrasto con l'articolo 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, che prevede una riduzione del 50 per cento di dette spese.

La questione non è fondata.



Come questa Corte ha avuto modo di chiarire, l'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 detta «puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa», ma ciò «non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 139 del 2012).

L'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 può considerarsi espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica «nel senso di limite globale, complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale» (sentenza n. 211 del 2012). A tale principio, così interpretato, la Regione autonoma della Sardegna si è uniformata: il comma 9 dell'art. 3 della legge regionale n. 6 del 2012 prevede che «[a]l fine di partecipare agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, la Giunta regionale, sulla base delle spese risultanti dal rendiconto per l'anno 2011, determina con propria deliberazione, l'ammontare complessivo della riduzione delle proprie spese di funzionamento» indicate dall'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 e che tale ammontare è assicurato dalla Giunta regionale «anche mediante una modulazione delle percentuali di risparmio in misura diversa» rispetto a quanto disposto dal medesimo articolo 6.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 3, comma 7, della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012, che consente di autorizzare il personale regionale all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni. Tale norma sarebbe in contrasto con l'art. 6, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui prevede che al personale contrattualizzato non trovino applicazione le disposizioni in materia di trattamento economico di missione di cui alla legge 18 dicembre 1973, n. 836 (Trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali) e alla legge 26 luglio 1978, n. 417 (Adeguamento del trattamento economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali). Sarebbero, così, violati gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, Cost., nonché l'art. 3, lettera a), dello Statuto speciale per la Sardegna, in materia di «ordinamento del personale».

La questione è fondata.

Il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di impiego sia stato privatizzato e disciplinato dalla contrattazione collettiva secondo quanto previsto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (sentenze n. 290 del 2012 e n. 77 del 2011). A tale ambito materiale va ricondotta la disposizione in esame che, autorizzando il personale della Regione all'uso del mezzo proprio per lo svolgimento di missioni, «afferisce ad uno specifico profilo del trattamento economico del dipendente pubblico regionale» (sentenza n. 19 del 2013).

Rimangono assorbiti gli ulteriori profili di censura.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, impugna l'art. 4, comma 48, della legge impugnata, che proroga i termini dell'art. 35 della legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14 (Nuove norme in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale) e consente alle imprese regionali di partecipare ai lavori pubblici «pur non essendo in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia». La norma violerebbe la competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed eccederebbe la competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» di cui all'art. 3, lettera e), dello Statuto speciale.

La questione è fondata.

8.1.- L'art. 4, comma 48, della legge impugnata proroga al 31 dicembre 2012 il termine di vigenza del regime transitorio previsto dall'art. 35 della legge regionale n. 14 del 2002, inizialmente fissato al 30 giugno 2003 e già in precedenza prorogato al 30 giugno 2004. In base a tale disposizione, possono partecipare alle procedure di affidamento di lavori pubblici che si eseguono nel territorio della Regione Sardegna anche le imprese che non dispongano della qualificazione attestata in conformità alla legge regionale n. 14 del 2002 stessa, a condizione di possedere alcuni requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi elencati dal medesimo articolo 35.

Con la sentenza n. 328 del 2011, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002, perché tali norme hanno dettato una «disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale» - prevista dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce) - «alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi», così incidendo «sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti (sentenza n. 114 del 2011)».



Come gli artt. 1 e 2 della legge regionale n. 14 del 2002, dichiarati illegittimi da questa Corte, anche l'ulteriore proroga della disciplina transitoria prevista dal citato art. 35, che, dopo l'entrata in vigore del d. lgs. n. 163 del 2006, consente alle imprese - seppure in via provvisoria - di partecipare ad appalti di lavori pubblici effettuati nel territorio della Regione Sardegna in assenza dei requisiti di qualificazione previsti dalla disciplina nazionale, interferisce con la tutela della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

8.2.- L'art. 3, lettera e), dello Statuto speciale attribuisce alla Regione la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale. Tale tipo di competenza deve essere esercitato «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 3 dello Statuto speciale di autonomia). Per costante giurisprudenza costituzionale, «le disposizioni del Codice degli appalti» - d.lgs. n. 163 del 2006 - «per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed alla materia “tutela della concorrenza”, vanno [...] “ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea” (sentenza n. 144 del 2011), che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione» (sentenza n. 184 del 2011). La disposizione in esame, discostandosi da quanto previsto dal d.lgs. n. 163 del 2006 circa i requisiti di qualificazione delle imprese, non rispetta i limiti posti dallo Statuto speciale all'esercizio della competenza legislativa primaria della Regione autonoma.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma 7, e 4, comma 48, della legge della Regione autonoma della Sardegna 15 marzo 2012, n. 6 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione - legge finanziaria 2012), nonché dell'art. 1, comma 8, lettera d), della legge della Regione autonoma della Sardegna 5 dicembre 1995, n. 35 (Alienazione dei beni patrimoniali), quale sostituito dall'art. 3, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 6 del 2012;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012, promossa, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e all'art. 4, lettera h), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 6, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 6 del 2012, promossa, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



n. 37

*Ordinanza 27 febbraio - 8 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Caccia - Norme della Regione Marche - Previsione che, per la selvaggina migratoria, possano essere praticate insieme la caccia da appostamento fisso, da appostamento temporaneo o vagante - Deroga, per la caccia di selezione agli ungulati, al divieto di cacciare su terreni nevosi - Ricorso del Governo - Sopravvenuta abrogazione delle disposizioni impugnate - Rinuncia al ricorso in mancanza di costituzione in giudizio della controparte - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Marche 10 aprile 2012, n. 7, artt. 9, comma 1, e 19, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

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

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, e 19, comma 2, della legge della Regione Marche 10 aprile 2012, n. 7 (Ulteriori modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7: “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-21 giugno 2012, depositato in cancelleria il 22 giugno 2012 ed iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 13 febbraio 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 18-21 giugno 2012 e depositato il successivo 22 giugno (reg. ric. n. 97 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, e 19, comma 2, della legge della Regione Marche 10 aprile 2012, n. 7 (Ulteriori modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7: “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria”), in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che l’art. 9, comma 1, prevede che i cacciatori che hanno scelto la caccia da appostamento fisso possano esercitare anche quella da appostamento temporaneo o vagante alla selvaggina migratoria, per un massimo di dieci giornate nell’intera stagione venatoria;

che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione contrasterebbe con l’art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), in base al quale il cacciatore non potrebbe in alcun caso praticare insieme le tre forme di caccia appena indicate;



che l'art. 19, comma 2, della legge impugnata, inoltre, derogherebbe, con riferimento alla caccia di selezione agli ungulati, al divieto di cacciare su terreni nevosi, formulato dall'art. 21, comma 1, lettera *m*), della legge n. 157 del 1992;

che entrambe le disposizioni statali indicate sarebbero espressive della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che la legge impugnata avrebbe perciò violato;

che, nelle more del giudizio, la legge della Regione Marche 1° agosto 2012, n. 27 (Ulteriori modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7: "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria" e modifica alla legge regionale 10 aprile 2012, n. 7), ha abrogato le disposizioni impugnate;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 13 novembre 2012, ha rinunciato al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, e 19, comma 2, della legge della Regione Marche 10 aprile 2012, n. 7 (Ulteriori modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7: "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione;

che la Regione Marche non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, la legge della Regione Marche 1° agosto 2012, n. 27 (Ulteriori modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7: "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria" e modifica alla legge regionale 10 aprile 2012, n. 7), ha abrogato le disposizioni impugnate;

che, a seguito di ciò, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 302 e n. 283 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 20

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 febbraio 2013*  
(della Regione autonoma della Sardegna)

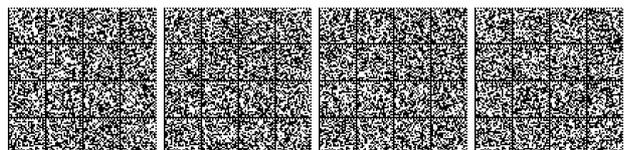
**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Controllo delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il servizio sanitario nazionale - Assoggettamento del rendiconto generale della Regione al giudizio di parifica della Corte dei conti - Obbligo del Presidente della Regione di trasmettere alla sezione regionale della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione - Obbligo, in caso di accertamento di squilibri economico finanziari e di mancata copertura di spese, di rimuovere le irregolarità - Preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura - Trasmissione delle relative relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata istituzione, con legge ordinaria, di un nuovo controllo, coercitivo e non collaborativo, sul bilancio regionale, attinente alla disciplina del controllo della Corte dei conti sul bilancio regionale riservata alle norme di attuazione statutaria - Impossibilità della Regione di svolgere le funzioni pubbliche proprie - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Compressione della competenza regionale concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8.
- Costituzione, artt. 116, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 127; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 33, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, art. 10.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Controlli sulla gestione economico-finanziaria dei fondi assegnati ai Gruppi consiliari presso le Regioni - Controllo sul rendiconto di esercizio annuale - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, della quale l'autonomia di gestione delle relative risorse da parte dei Gruppi consiliari presso il Consiglio regionale è una forma particolare di svolgimento - Violazione della norma statutaria che riserva alla legge regionale la determinazione della forma di governo regionale - Alterazione del rapporto tra Presidente della Giunta regionale e Consiglio regionale, a fronte dell'inserimento del Presidente tra i soggetti attivi nel procedimento di controllo dell'attività dei Consigli regionali - Violazione della norma statutaria che riserva alla legge regionale la fissazione dell'indennità dei Consiglieri regionali - Violazione della norma statutaria che riserva al Consiglio regionale l'adozione del proprio regolamento - Istituzione con legge ordinaria di un nuovo tipo di controllo (non collaborativo) in materia riservata alle norme statutarie o di attuazione.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, commi 9, 10, 11 e 12.
- Costituzione, artt. 116, 117, 119 e 127; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 23, 24, 26, 33, 35, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, artt. 1, 4 e 5.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni - Obbligo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di adeguamento del proprio ordinamento entro un anno - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata incidenza nel sistema delle fonti, comportando detto adeguamento la revisione, se non dello statuto, quanto meno delle norme di attuazione statutaria, non rientrante nella esclusiva disponibilità della Regione - Lesione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione.**



- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1, comma 16.
- Costituzione, artt. 116, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33, 35 e 56.

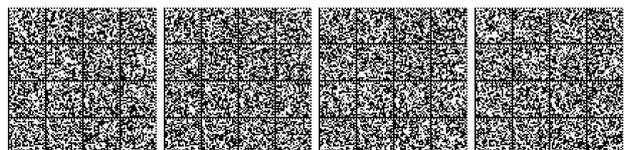
**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Modifiche all'art. 1 del decreto legislativo n. 149 del 2011 - Relazione di fine legislatura - Trasmissione della relazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti - Previsione di sanzione pecuniaria a carico di determinati organi regionali in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione della relazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata previsione di una nuova e particolare forma di controllo sull'operato della Giunta regionale da parte della Corte dei conti - Violazione della competenza esclusiva della ricorrente relativamente alla disciplina della forma di governo della Regione - Intromissione nella regolamentazione del rapporto politico-istituzionale tra Consiglio e Presidente della Regione - Introduzione di una nuova forma di controllo, in violazione delle norme dello Statuto che consentono la ridefinizione del controllo sugli atti della Regione solo tramite revisione statutaria o norme di attuazione - Violazione delle norme statutarie a tutela dell'autonomia finanziaria regionale - Lesione della particolare autonomia delle Regioni a statuto speciale - Violazione delle norme di attuazione che disciplinano gli strumenti di controllo degli atti regionali da parte della Corte dei conti.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1-*bis*, comma 1 (modificativo dell'art. 1 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 116; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 8, 15, 35, 37, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, artt. 1, 4 e 5.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Modifiche all'art. 5 del decreto legislativo n. 149 del 2011 - Verifiche del Ministero dell'economia e delle finanze sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. *d*), della legge n. 196 del 2009 - Possibilità di attivazione anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata intromissione dell'Amministrazione statale nelle procedure di controllo del bilancio regionale lesiva dell'autonomia finanziaria della Regione - Esorbitanza dalla disciplina statutaria dei controlli - Alterazione del regime della legge regionale, definita da norme di rango costituzionale, non modificabile dalla legge ordinaria.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 1-*bis*, comma 4 (modificativo dell'art. 5 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149).
- Costituzione, artt. 116, 117, 119 e 127; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 33, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, art. 10.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Riduzione dei costi della politica nelle Regioni - Previsione che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013, una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la Regione abbia adottato una serie di provvedimenti, concernenti, tra l'altro, le indennità dei consiglieri regionali - Previsione che, ferme restando le disposte riduzioni, in caso di mancato adeguamento, i trasferimenti erariali a favore della Regione inadempiente sono ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale - Previsione che il mancato adeguamento entro il termine ultimo previsto costituisca grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nella regolazione della propria autonomia finanziaria - Esercizio abnorme da parte dello Stato della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, non limitandosi le norme impugnate a dettare disposizioni di principio - Violazione delle norme statutarie a fronte dell'impedimento per la Regione di svolgere le funzioni pubbliche ad essa assegnate - Violazione delle norme statutarie che definiscono direttamente il numero dei componenti del Consiglio regionale, che affidano alla legge regionale la determinazione della forma di governo della Regione e dei rapporti tra i suoi organi, che assegnano alla legge regionale la competenza a fissare l'indennità dei consiglieri regionali - Violazione dell'autonomia della Regione nella determinazione della sua organizzazione interna - Deteriore trattamento della Regione ricorrente rispetto alle Regioni ordinarie - Violazione del principio di ragionevolezza.**



- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, commi 1, 2, 3 e 5.
- Costituzione, artt. 3, 116, 117, comma terzo (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), 119 e 126; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Riduzione dei costi della politica nelle Regioni - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 2 del decreto-legge impugnato, compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata delimitazione dell'efficacia del decreto-legge impugnato, nel rispetto della rigida ripartizione delle competenze e delle specifiche previsioni recate dallo Statuto.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 116, 117, comma terzo (in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), 119 e 126; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Rafforzamento dei controlli in materia di enti locali - Sostituzione dell'art. 148 del decreto legislativo n. 267 del 2011 - Controlli esterni da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - Disciplina - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata incidenza nella disciplina delle forme dei controlli esterni sulla finanza locale della Regione - Violazione della competenza legislativa esclusiva della ricorrente nella materia ordinamento degli enti locali - Lamentato affidamento a soggetti esterni all'ordinamento regionale dello svolgimento di funzioni amministrative di attuazione di norme rientranti nella competenza legislativa regionale - Conseguente violazione del c.d. principio del parallelismo che attribuisce l'esercizio delle funzioni amministrative allo stesso soggetto dotato di competenza legislativa - Intervento del legislatore ordinario in materia in cui era necessario procedere con revisione dello Statuto o delle norme di attuazione - Lesione della maggiore autonomia garantita alle Regioni speciali.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 3, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 116; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, comma 1, lett. b), 6, 46, 54 e 56.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Sviluppo degli strumenti di controllo della gestione finalizzati all'applicazione della revisione della spesa presso gli enti locali e ruolo della Corte dei conti - Previsione che il Commissario per la revisione della spesa previsto dall'art. 2 del decreto-legge n. 52 del 2012 possa avvalersi dei servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato per lo svolgimento di analisi sulla spesa pubblica effettuata dagli enti locali - Previsione che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a cui sono comunicate tali analisi, assegnano alle amministrazioni interessate un termine per le necessarie misure correttive atte a rimuovere le criticità gestionali evidenziate - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva della Regione nella materia ordinamento degli enti locali - Lamentato affidamento a soggetti esterni all'ordinamento regionale di compiti che incidono sull'autonomia degli enti locali, con lesione della competenza legislativa e amministrativa della Regione - Intervento del legislatore ordinario in materia in cui era necessario procedere con revisione dello Statuto o delle norme di attuazione - Lesione della maggiore autonomia garantita alle Regioni speciali.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 6.
- Costituzione, art. 116; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, comma 1, lett. b), 6, 46, 54 e 56; d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, artt. 1, 4 e 5.

**Finanza pubblica - Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni del decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata previsione nella clausola di salvaguardia del riferimento ai limiti stabiliti dalle norme statutarie e da quelle di attuazione - Violazione delle disposizioni costituzionali e statutarie a presidio dell'autonomia della Regione ricorrente.**

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 11-bis.
- Costituzione, artt. 3, 117, 118 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 33, 34, 35, 46, 50 e 54.



Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (codice fiscale 80002870923) con sede legale in 09123 Cagliari (CA), Viale Trento, n. 69, in persona del Presidente *pro tempore* Dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto, dagli Avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc. LDDTZN52T59B354Q, fax 0706062418, posta elettronica certificata tledda@pec.regione.sardegna.it) e Prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; fax 0690236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo Studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9,

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro-tempore*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", pubblicato in *G.U.* n. 237 del 10 ottobre 2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, pubblicata in *G.U.* n. 286 del 7 dicembre 2012, Suppl. Ord., ed in particolare gli articoli 1, 1-bis, 2, 3, 6 e 11-bis.

#### FATTO

1. - Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", pubblicato in *G.U.* n. 237 del 10 ottobre 2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, pubblicata in *G.U.* n. 286 del 7 dicembre 2012, Suppl. Ord., ha disciplinato una vasta pluralità di oggetti, tra i quali - per citare solo quanto qui interessa direttamente - il regime dei controlli sull'attività economico-finanziaria e di bilancio delle Regioni e degli enti locali (artt. 1, 3 e 6), i meccanismi sanzionatori a carico dei componenti degli organi di governo degli enti territoriali (art. 1-bis) e le misure di contenimento della spesa pubblica dei medesimi enti (art. 2).

È agevole constatare che il programma di riforma del regime dei controlli sugli enti territoriali delineato da tale decreto-legge pretende di riguardare anche le Regioni a statuto speciale, che, del resto, l'art. 11-bis (come si vedrà) richiama direttamente. Per vari e significativi profili, però, questa estensione della disciplina alle Regioni speciali si rivela del tutto illegittima.

Specificamente illegittimi, e violativi delle attribuzioni della ricorrente, nelle parti che si indicheranno di seguito con maggior precisione, sono gli articoli 1, 1-bis, 2, 3, 6 e 11-bis del d.l. n. 174 del 2012, per come conv. in l. n. 213 del 2012. Essi debbono essere pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi per i seguenti motivi di

#### DIRITTO

1. - Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16, del d.l. n. 174 del 2012, come conv. in l. n. 213 del 2012. L'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 contiene una varia pluralità di previsioni normative, tutte, peraltro, finalizzate all'introduzione di nuove forme di controllo sulla politica di bilancio e sulla gestione economico-finanziaria delle Regioni o delle loro articolazioni. È bene distinguere due gruppi di disposizioni. Un primo gruppo di disposizioni concerne l'istituzione di nuove forme di controllo sulla politica di bilancio e sulla gestione finanziaria generale delle Regioni. Un secondo gruppo concerne l'istituzione di nuove forme di controllo sulla gestione economico-finanziaria dei fondi assegnati ai Gruppi consiliari presso le Regioni. Di tali gruppi è bene trattare separatamente.

1.1. - Quanto ai controlli sulla politica di bilancio e sulla gestione finanziaria generale delle Regioni.

Il primo comma 1 indica la (pretesa) finalità dell'intero articolo, che sarebbe quella di "adeguare [...] il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni".

Il secondo comma prevede che "ogni sei mesi le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri".

Il terzo comma prevede che "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, [ossia recependo le



relazioni provenienti dai revisori dei conti degli enti vigilati e analizzandole anche attraverso esperti esterni alla Corte medesima] per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". A questo proposito, il secondo periodo dello stesso comma prescrive che "i bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione".

Il quarto comma prevede che "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano altresì che i rendiconti delle regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale".

Il quinto comma assoggetta il rendiconto generale della Regione al giudizio di parifica della Corte dei conti, precisando che "alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa".

Il sesto comma obbliga il Presidente della Regione a trasmettere "ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti".

I primi sei commi dell'articolo in esame, sopra brevemente descritti, disciplinano adempimenti preliminari, che sono preordinati al sistema di controlli e sanzioni previsti dai commi successivi (sicché anche per essi valgono le censure che subito si diranno a proposito di questi). Già con tali procedure, peraltro, lo Stato condiziona lo svolgimento dell'organizzazione interna della Regione, che è costretta non solo a trasmettere i propri dati di bilancio al Giudice contabile, ma anche a dare conto del "sistema dei controlli interni" che adotta (*cf.* il comma 6 ora riportato testualmente). Già questo dato è indicativo: non sono solo i conti della Regione ad essere sotto osservazione, ma è l'intera attività amministrativa ad essere condizionata dallo Stato.

In particolare, il comma 7 prevede che, nel caso in cui i controlli sopra indicati riscontrino "squilibri economico-finanziari", "mancata copertura di spese" o "violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", le Amministrazioni interessate hanno "l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio". Su tali provvedimenti è previsto un ulteriore controllo da parte della Corte dei conti. Infine è previsto che, nel caso in cui "la regione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

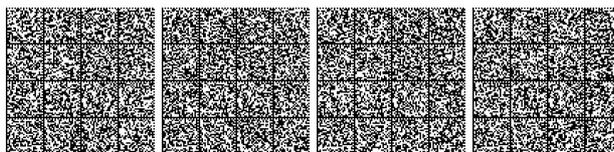
Il comma 8, poi, prevede che "le relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dei commi precedenti sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza".

Tutte le disposizioni ora richiamate impingono in profondità nell'autonomia regionale, toccando numerosi profili del suo esercizio, reintroducendo il sistema dei controlli preventivi di legittimità e attribuendo particolari competenze sia alla Corte dei conti che all'Amministrazione statale, che in parte illegittimamente comprimono e in parte usurpano le attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione.

1.1.1. - Le disposizioni in esame violano anzitutto gli artt. 7 e 8 dello Statuto, in una con gli artt. 117, comma 3, e 119 Cost.

Elemento cardine dell'autonomia finanziaria della Regione, riconosciuta dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost. e nutrita dai canali di finanziamento di cui all'art. 8 St., è l'autonoma redazione e approvazione (con legge regionale) del bilancio regionale. L'istituzione di un nuovo controllo preventivo e successivo di legittimità sul bilancio si risolve in una violazione dell'autonomia finanziaria regionale. In tanto l'autonomia di bilancio ha un senso, infatti, in quanto le scelte di bilancio, ancorché possano essere delimitate nei loro contenuti da un quadro di disciplina generale, siano effettivamente autonome, ciò che invece è da escludersi in particolare a fronte di controlli che - come quelli qui contestati - si configurano anche come preventivi e comportano gravi conseguenze di contenuto sostanzialmente sanzionatorio.

Violato, poi, è l'art. 117, comma 3, Cost., perché la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione si traduce anche nella compressione della competenza regionale concorrente nella materia "coordinamento della finanza pub-



blica”. Detta competenza, infatti, nel caso della Regione Sardegna, non è altro che la logica conseguenza della garanzia fissata dalle ricordate norme statutarie, che conferiscono alla Regione l’autonoma gestione delle sue risorse economiche, cosa che è qui impedita dai controlli prescritti dallo Stato.

Violati sono anche gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto e 117, commi 3 e 4, e 118 Cost. (in riferimento all’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che assicura alle autonomie speciali almeno le medesime prerogative di quelle ordinarie), per il fatto che l’impedimento alla “attuazione dei programmi di spesa” regionali, prevista come sanzione nel caso di mancata ottemperanza alle previsioni qui impugnate, si traduce nell’impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione dallo Statuto e dalla Costituzione ai sensi delle disposizioni ora invocate. Gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto, infatti, enumerano le competenze legislative della Regione, rispettivamente in via esclusiva, concorrente e integrativa della disciplina statale. Gli artt. 117, commi 3 e 4, conferiscono anche alla Regione Sardegna (in ragione della clausola di cui all’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001) ulteriori competenze legislative in via concorrente o residuale. A tutte queste competenze corrispondono, in ragione del c.d. “principio del parallelismo” tra funzioni legislative e amministrative, le funzioni pubbliche svolte dalla Regione, che sono illegittimamente comprese dalle misure sanzionatorie previste dalla disposizione qui censurata.

Violati sono anche gli artt. 33 dello Statuto e 127 Cost. Il primo prevede, quale unica forma di controllo “preventivo” delle leggi regionali, la comunicazione al Governo della legge approvata prima della sua promulgazione. Essendo i bilanci regionali approvati con legge, il nuovo tipo di controllo richiesto dallo Stato, esorbitando dal modello di cui all’art. 33 dello Statuto, per ciò solo lo viola. Ma lo stesso controllo preventivo previsto dall’art. 33 St. è ormai superato dall’art. 127 Cost., che ha eliminato il controllo preventivo sulle leggi delle Regioni ad autonomia ordinaria (e, in forza dell’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2011, sulle Regioni speciali). Anche e soprattutto tale parametro, pertanto, è violato. L’aggiunta di un controllo ulteriore determina, invero, l’alterazione del regime della legge regionale, regime che è definito da norme di rango costituzionale e non può essere modificato da una fonte legislativa ordinaria.

1.1.2. - Violati, conseguentemente, sono anche gli artt. 54 e 56 dello Statuto, in combinato disposto con i parametri sopra invocati, nonché con l’art. 116 Cost. e l’art. 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, recante “Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione”.

Detto art. 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, prevede che “il rendiconto generale della regione è verificato dalla sezione regionale, la quale ne riferisce al presidente della Corte dei conti. Su di esso pronunciano le sezioni riunite della Corte dei conti in conformità all’art. 40 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione è unita una relazione nella quale la Corte formula le sue osservazioni intorno al modo con cui l’amministrazione regionale si sia conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che crede opportune. La decisione e la relazione sono trasmesse al presidente del consiglio regionale che le sottopone al consiglio insieme alla relazione della giunta. Copia della decisione e della relazione suddette sono trasmesse al rappresentante del Governo”. Il giudizio di “verificazione” del quale qui si parla altro non è se non il giudizio di parificazione previsto dal comma 5 dell’articolo 1 del decreto-legge censurato nel presente ricorso. Che sia così, oltre che dalla piana lettura del testo della legge, lo si desume anche da quanto stabilito dallo stesso Giudice contabile, che ha avuto modo di affermare che “In base all’art. 10, 1° comma, d.p.r. 16 gennaio 1978 n. 21, la sezione regionale del controllo della corte dei conti per la regione Sardegna ha l’obbligo di verificare il rendiconto generale della regione; tale adempimento si sostanzia nell’esecuzione dei riscontri prescritti dall’art. 39, 1° e 2° comma, t.u. 12 luglio 1934 n. 1214” (C. conti Sardegna, Sez. contr., 2 giugno 1992, n. 89). Si noti, peraltro, che le disposizioni del r.d. n. 1214 del 1934 menzionate nella citata pronuncia della Corte dei conti e nell’art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 come norme applicabili al giudizio di verifica sono proprio quelle richiamate dal comma 5 dell’art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, sicché nessun dubbio può esservi su ciò che il comma in esame e l’art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 abbiano ad oggetto la medesima fattispecie.

Tanto dimostra, senza ombra di dubbio, che i controlli sul bilancio regionale possono essere disposti solo con norme costituzionali, statutarie o di attuazione dello Statuto, perché detti controlli sono in grado, come sopra constatato, di mettere nel nulla l’autonomia economico-finanziaria (e non solo) della Regione. Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha costantemente affermato che “le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari (secondo quanto ha più volte affermato questa Corte; si vedano, fra le molte, le sentenze n. 341 del 2001, n. 213 e n. 137 del 1998)”, sicché non è certo possibile per lo Stato, oggi, disciplinare in assoluta solitudine ulteriori e diverse forme di controllo sul bilancio regionale, non ricorrendo alla revisione statutaria o quanto meno al procedimento disciplinato dall’art. 56 della l. cost. n. 3 del 1948, ove si demanda ad una commissione paritetica la predisposizione delle norme di attuazione dello Statuto sardo.



Non si potrebbe certo replicare che vi sarebbero esigenze d'ordine generale che avrebbero suggerito di introdurre le forme di controllo qui contestate. Che tali esigenze esistano o meno, e che esse reclamassero proprio gli interventi qui contestati, non cosa che possa avere, qui, il minimo rilievo. Vale, infatti, sia pure *mutatis mutandis*, quanto già affermato da codesta Ecc.ma Corte costituzionale, quando, di fronte alla l. n. 124 del 2008, osservò che le prerogative di garanzia degli organi costituzionali devono essere regolate attraverso fonti di rango costituzionale, perché “Questa complessiva architettura istituzionale, ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio, esige che la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione [nel caso riferiti alle guarentigie dei componenti degli organi costituzionali, ma può dirsi lo stesso oggi quanto alle garanzie di autonomia delle Regioni speciali] debba essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in *peius* né in *melius*” (così la sent. n. 262 del 2009, e, per esplicito richiamo, anche la sent. n. 23 del 2011).

Per tale ragione lo Stato, con le norme impugnate, ha anzitutto violato l'art. 54 dello Statuto, che riserva alla legge costituzionale (o alla speciale fonte di cui al comma 5) la revisione dello Statuto. In ogni caso, poi, ha violato l'art. 56 dello Statuto (che - rinviando alle norme di attuazione - prevede la forma minima di definizione del regime dei controlli sulla Regione Sardegna), in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che, come detto, contiene le norme di attuazione che disciplinano il controllo della Corte dei conti sul bilancio regionale.

Conseguentemente, è violato anche l'art. 116 Cost., che tutela la particolare autonomia delle Regioni a Statuto speciale, autonomia cui è preordinato lo stesso meccanismo di adozione delle norme di attuazione dello Statuto.

Pel fatto che detto controllo è esercitato attraverso il giudizio di parificazione, infine, specificamente lesivi delle attribuzioni statutarie di cui agli artt. 7, 8, 54 e 56 dello Statuto, nonché 119 della Costituzione, anche in relazione all'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, sono i commi 4 e 5 dell'articolo in esame, che pretendono di disciplinare il contenuto del rendiconto regionale e il relativo giudizio di parificazione da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti sostituendosi alle norme di attuazione, in violazione dell'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione.

1.1.3. - In ogni caso, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, la previsione di una forma di controllo ulteriore della Corte dei conti non può che configurare tale controllo in modo collaborativo. Nella sent. n. 29 del 1995, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che le forme di controllo della Corte dei conti sul bilancio regionale debbono risolversi in “un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate”. Tanto è vero che l'art. 7 della l. n. 131 del 2003 (che è anche richiamata dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 174 del 2012 qui impugnato) prevede che “Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati, salvo quanto disposto dal terzo periodo del presente comma” (ossia nel caso delle relazioni generali al Parlamento).

Nel caso di specie, invece, il controllo della Corte dei conti non è concepito in questa forma collaborativa, ma è preordinato al verificarsi di conseguenze sanzionatorie e repressive, tra le quali la trasmissione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze “per le determinazioni di competenza” e - soprattutto - il blocco indifferenziato de “l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria” (si rifletta sugli effetti che avrebbe tale previsione per la Regione Sardegna, che finanzia senza apporti dello Stato e solo con le entrate da compartecipazioni servizi pubblici essenziali come i trasporti e la sanità).

Tutto questo è tanto è vero che, ancora in tema di controlli sugli enti autonomi, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nello scrutinare alcune previsioni di legge che imponevano agli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria il dovere di trasmettere alle Sezioni regionali della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dei detti enti e che affidavano alle medesime Sezioni regionali la potestà di pronunciarsi sui bilanci, ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Regione (autonoma) allora ricorrente proprio perché si poteva “sottolineare la natura collaborativa del controllo disciplinato dalle norme impugnate, che si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie” (sent. n. 179 del 2007). Nel caso di specie, invece, si va ben oltre la “segnalazione” di eventuali disfunzioni.

Se la previsione del blocco dell'attuazione dei programmi di spesa regionale fa temere per la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini, che non possono essere garantiti se non attraverso alcuni servizi pubblici (la salute, innanzitutto), particolarmente odiosa e lesiva dell'autonomia finanziaria della Regione è la previsione di una diretta intrusione dell'apparato amministrativo ministeriale nella gestione del bilancio regionale. Non per niente, infatti, la giurisprudenza



costituzionale ha ritenuto non lesivo dell'autonomia regionale l'intervento (se in forma di collaborazione con l'ente controllato, si ripete) da parte della Corte dei conti, che è "organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello «Stato-comunità» (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997)" (così, proprio in tema di controlli sugli enti locali, la sent. n. 267 del 2006).

Essendo, dunque, il controllo imposto dal legislatore statale non di natura collaborativa e non essendo esercitato (solo) da soggetti terzi, bensì dall'apparato burocratico-ministeriale dello Stato, le disposizioni impugnate violano, una volta di più, gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost., che assicurano alla Regione un'autonomia finanziaria qualificata; 117 Cost., che conferisce alla Regione competenza legislativa concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica" (atteso che qui la fonte statale va ben al di là della fissazione dei principi fondamentali di tale coordinamento, per abbandonarsi all'introduzione di vere e proprie norme di dettaglio); 116 Cost., 54, 56 dello Statuto e 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che tutelano la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna (almeno) attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria; 3, 4, 5 e 6 dello Statuto e 117 Cost., che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa previsto dalle norme impugnate.

1.2. - Quanto ai controlli sulla gestione economico-finanziaria dei fondi assegnati ai Gruppi consiliari presso le Regioni, vale quanto segue.

1.2.1. - Il comma 9 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 prevede che ogni "gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto [...]".

Il successivo comma 10 prevede che "il rendiconto è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltro al presidente del consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione. [...] Il rendiconto è, altresì, pubblicato in allegato al conto consuntivo del consiglio regionale e nel sito istituzionale della regione.

Il comma 11, prevede che, "qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente della regione una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione", comunicazione che è inoltrata al Presidente del Consiglio regionale "per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato". Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione, "decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale" ed è obbligato a "restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate".

Stessa sanzione è prevista, ai sensi del comma 12, nel caso di "non regolarità del rendiconto [accertata] da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti".

Anche tali disposizioni impingono in profondità nell'autonomia regionale, alterando numerosi profili del suo esercizio, intervenendo nell'organizzazione interna dei Consigli regionali e, quindi, nel regime degli organi "supremi" della Regione, sconvolgendo il sistema delle fonti nell'ordinamento regionale.

1.2.2. - Le norme sopra riportate, anzitutto, ledono l'autonomia finanziaria della Regione, della quale l'autonomia di gestione delle relative risorse da parte dei Gruppi consiliari presso il Consiglio regionale è una forma particolare di svolgimento. Pertanto, ancora una volta sono violati gli artt. 7 e 8 dello Statuto, nonché 119 Cost., che tutelano e garantiscono detta autonomia economico-finanziaria.

Violato, poi, è l'art. 15 dello Statuto, che riserva alla legge regionale, col solo limite della "armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica" la determinazione della "forma di governo della Regione". È, infatti, evidente che la disciplina dell'attività dei gruppi consiliari e dei contributi loro corrisposti concerne la forma di governo regionale, che viene modificata in ispregio dell'esplicita riserva di competenza in capo alla Regione.

La previsione di cui al comma 10, a tenore della quale nella verifica dei rendiconti dei Gruppi consiliari ha competenza - seppure solo al fine di raccolta e trasmissione degli atti - il Presidente della Giunta regionale, è violativa degli artt. 15 e 35 dello Statuto, che disciplinano il rapporto tra Presidente e Consiglio regionale, relazione che è addirittura



ribaltata dalla pretesa di inserire il Presidente tra i soggetti attivi nel procedimento di controllo dell'attività dei Consigli regionali.

Violato è anche l'art. 26 dello Statuto, che riserva alla legge regionale la fissazione dell'indennità dei Consiglieri regionali. È evidente, infatti, che le disposizioni censurate impingono in questa sfera di assoluta autonomia della Regione, perché anche le erogazioni a favore del gruppo regionale, così come le indennità di carica dei singoli Consiglieri garantiscono l'indipendenza politica del Gruppo che ne beneficia, in ossequio al principio del libero mandato rappresentativo (sulla scia dell'art. 67 della Costituzione) dagli artt. 23 e 24 dello Statuto. Per tale ragione è evidente che la competenza di cui all'art. 26 dello Statuto comprende anche la (sotto)materia dell'erogazione e dei controlli sul denaro erogato ai Gruppi consiliari della Regione.

Violato è anche l'art. 19 dello Statuto, che riserva al Consiglio regionale l'adozione del proprio "regolamento interno, che esso adotta a maggioranza assoluta dei suoi componenti". L'art. 19 è preordinato a garantire al Consiglio regionale la particolare autonomia che si attaglia all'organo regionale massimamente rappresentativo, sicché è a quella fonte che deve essere demandata la materia dei controlli sui Gruppi consiliari.

Violato è anche l'art. 33 dello Statuto, che (fermo restando il già detto caso del giudizio di parificazione del bilancio regionale, disciplinato non a caso attraverso Norme di attuazione dello Statuto dal d.P.R. n. 21 del 1978) limita le possibilità di controllo dello Stato sull'attività legislativa della Regione (si ricordi che i bilanci sono approvati con legge regionale) alla sola comunicazione che interviene tra l'approvazione e la promulgazione della legge. La previsione di una nuova forma di controllo è, dunque, violativa anche degli artt. 33 dello Statuto e 127 Cost. Come si è già osservato, la disposizione statuaria prevede, quale unica forma di controllo "preventivo" delle leggi regionali, la comunicazione al Governo della legge approvata prima della sua promulgazione. Essendo i bilanci regionali approvati con legge, il nuovo tipo di controllo richiesto dallo Stato, esorbitando dal modello di cui all'art. 33 dello Statuto, per ciò solo lo viola. Ma, anche questo lo si è già osservato, il controllo preventivo previsto dall'art. 33 St. è ormai superato dall'art. 127 Cost., che ha eliminato il controllo preventivo sulle leggi delle Regioni ad autonomia ordinaria, sicché anche e soprattutto tale parametro è violato, in quanto l'aggiunta di un controllo ulteriore determina l'alterazione del regime della legge regionale, che è definito da norme di rango costituzionale e non può essere modificato da una fonte legislativa ordinaria.

Anche in questo caso, poi, è violato l'art. 56 dello Statuto, in combinato disposto con l'art. 7 dello Statuto, l'art. 116 Cost. e con gli artt. 4 e 5 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21. Detti articoli del d.P.R. n. 21 del 1978 riservano alla sezione regionale Corte dei conti il controllo di legittimità "sugli atti amministrativi della regione, esclusa ogni valutazione di merito". Inoltre l'art. 5 del d.P.R. n. 21 del 1978 prevede che "Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione [...] si esercita esclusivamente sui regolamenti" e sugli "atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", sicché è illegittima la pretesa dello Stato di sottoporre a controllo i rendiconti dei Gruppi consiliari. Le norme ora richiamate dimostrano che i controlli sui Gruppi consiliari possono essere disposti solo attraverso una revisione statutaria o le norme di attuazione dello Statuto, perché detti controlli sono in grado, come si diceva, di mettere nel nulla l'autonomia politica ed economico-finanziaria della Regione. Avendo lo Stato, in assoluta solitudine previsto forme di controllo sui gruppi consiliari, ha violato una volta di più, gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost., che assicurano alla Regione un'autonomia finanziaria qualificata; 117 Cost., che conferisce alla Regione competenza legislativa concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica" (atteso che qui la fonte statale va ben al di là della fissazione dei principi fondamentali di tale coordinamento, per abbandonarsi all'introduzione di vere e proprie norme di dettaglio); 116 Cost., 54, 56 dello Statuto e 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, che tutelano la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna (almeno) attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria; 3, 4, 5 e 6 dello Statuto e 117 Cost., che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa previsti dalle norme impugnate.

Anche per queste disposizioni, poi, si può osservare che manca quella forma collaborativa, richiesta dalla giurisprudenza costituzionale, del controllo esercitato dalla Corte dei conti sugli enti autonomi (ed anzi, sul massimo organo rappresentativo della Regione), perché il controllo della Corte dei conti è preordinato al verificarsi di conseguenze sanzionatorie e repressive, quali sono la decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale e l'obbligo a restituire le somme già ricevute. Tanto, con la conseguente violazione, per un ulteriore profilo, degli artt. 117 e 119 Cost. e 7, 8, 15, 19, 33 e 56 dello Statuto, anche in relazione agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21.

1.3. - Connesso alle norme sin qui censurate, ma meritevole di distinto esame, è infine il comma 16 dell'art. 1 del d. l. n. 174 del 2012.

Esso obbliga le "regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano" ad adeguare "il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore" dello stesso d.l. n. 174 del 2012.



Stante tutto quanto già osservato nei precedenti paragrafi, è del tutto evidente che l'adeguamento dell'ordinamento regionale alle disposizioni del presente articolo comporta necessariamente (se non la revisione dello Statuto, quantomeno) la revisione delle Norme di attuazione statutaria (epperçì del d.P.R. n. 21 del 1978). Dato che, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto, la Regione non ha nella sua esclusiva disponibilità la modificazione delle norme di attuazione, la disposizione in esame è di bel nuovo violativa (oltre che dell'art. 54) del medesimo art. 56 dello Statuto, nonché dell'art. 116 Cost., che tutela la maggiore autonomia delle Regioni speciali proprio attraverso il riconoscimento della particolare posizione dello Statuto speciale (e, dunque, delle relative norme di attuazione) nel sistema delle fonti. Dato che, come ha segnalato codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella recente sent. n. 198 del 2012 "a tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni", la disposizione censurata è radicalmente illegittima.

Oltre i parametri anzidetti, sono indirettamente violati ancora una volta, e per le ragioni già viste, gli artt. 7, 8, 15, 19, 26, 33 e 35 dello Statuto e 117 e 119 Cost., nella misura in cui il comma 16 qui in esame intende costringere la Regione Sardegna a subire le lesioni delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie, messe in luce - sin confida - ai precedenti paragrafi.

2. - Illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, commi 1 e 4, del d.l. n. 174 del 2012, come conv. in I. n. 213 del 2012. L'art. 1-*bis* del d.l. n. 174 del 2012 reca modifiche al d.lgs. n. 149 del 2011. Quelle appresso indicate sono illegittime perché violative delle competenze e attribuzioni statutarie e costituzionali della Regione.

2.1. - L'art. 1-*bis*, comma 1, lett. *c*), aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011. Detto comma prevede che la relazione di fine legislatura che deve redigere il Presidente della Giunta Regionale ai sensi dei commi 2 e 3 dello stesso art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 "è trasmessa, entro dieci giorni dalla sottoscrizione del Presidente della Giunta regionale, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che, entro trenta giorni dal ricevimento, esprime le proprie valutazioni al Presidente della Giunta regionale". Inoltre, "Le valutazioni espresse dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti sono pubblicate nel sito istituzionale della regione entro il giorno successivo al ricevimento da parte del Presidente della Giunta regionale".

L'illegittimità della previsione ora menzionata emerge *de plano* se la si confronta con quanto previsto al successivo art. 1-*bis*, comma 1, lett. *e*), che, sostituisce interamente il comma 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011 nel modo che segue: "In caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine legislatura, al Presidente della Giunta regionale e, qualora non abbiano predisposto la relazione, al responsabile del servizio bilancio e finanze della regione e all'organo di vertice dell'amministrazione regionale è ridotto della metà, con riferimento alle successive tre mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il Presidente della regione è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente".

Con le disposizioni in esame il legislatore ha previsto una nuova e particolare forma di controllo sull'operato della Giunta regionale da parte della Corte dei conti, controllo che non si limita a prospettare una forma di collaborazione tra il giudice contabile e l'Ente, ma è preordinato all'adozione di specifiche misure sanzionatorie in capo al Presidente della Regione.

In questo modo, però, lo Stato ha violato la competenza esclusiva della ricorrente relativamente alla disciplina della "forma di governo della Regione", prevista dall'art. 15 dello Statuto. La redazione e la pubblicazione della relazione di fine legislatura si risolve, infatti, in un dovere che risulta collegato indissolubilmente all'esercizio delle funzioni politico-amministrative del Presidente della Regione, il quale, ai sensi dell'art. 34 dello Statuto, è "organo esecutivo della Regione". Un dovere collegato in maniera così stretta all'esercizio delle funzioni attribuite al Presidente quale vertice esecutivo della Regione da incidere in maniera significativa nella "forma di governo della Regione", per ciò solo impingendo nella sfera di competenza esclusiva della Regione.

La norma contestata si intromette nella regolamentazione del rapporto politico-istituzionale tra Consiglio e Presidente della Regione, proprio perché non solo regola adempimenti di natura politica del Presidente (tra i quali è la relazione di fine mandato), ma perché, sul piano giuridico-istituzionale ne fa derivare effetti sfavorevoli per il Presidente stesso, che, invece, dovrebbe sopportare simili conseguenze pregiudizievoli, a tutto concedere, solo in ragione di determinazioni assunte dall'unico organo cui è legato da un rapporto istituzionale qualificato, ossia dal Consiglio regionale. Pertanto, oltre all'art. 15, sono violati anche gli artt. 35 e 37 dello Statuto, che regolano il rapporto politico-istituzionale tra Consiglio regionale e Presidente della Regione.

L'art. 15 dello Statuto, anche in combinato disposto con gli artt. 35 e 37 dello Statuto, è violato anche per un diverso profilo, e anche in combinato disposto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione. Il Presidente della Regione, infatti, non ha modo di interloquire con la Corte dei conti, a seguito delle valutazioni svolte da quest'ultima sulla relazione di fine legislatura. Anche questo elemento è in grado di modificare la struttura del rapporto che intercorre tra Consiglio regionale e Presidente della Regione, regolato dagli artt. 15, 33 e 37 dello Statuto, e risulta, comunque, irragionevole,



in quanto impedisce al Presidente di chiarire le ragioni giustificatrici dell'azione della Regione, così pervenendo ad esiti informativi che non sono compiutamente soddisfacenti ed efficaci.

Ancora una volta, poi, sono violati gli artt. 54 e 56 dello Statuto, in combinato disposto con gli artt. 15 e 37 dello Statuto, l'art. 116 Cost. e gli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione". Gli articoli in questione, come si è già detto, disciplinano il controllo della Corte dei conti sugli atti amministrativi della Regione Sardegna, che è demandato alla sezione regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 21 del 1978, precludendo ogni alterazione di tale disciplina che non passi da una revisione statutaria o dalla modificazione delle norme di attuazione.

La nuova forma di controllo della Corte dei conti viola il modello disciplinato nell'art. 5 del d.P.R. n. 21 del 1978. Ivi, infatti, quanto al contenuto del controllo, le norme di attuazione dello Statuto consentono solamente un "controllo di legittimità", essendo "esclusa ogni valutazione di merito" sull'operato dell'Amministrazione regionale. Quanto all'oggetto, il controllo della Corte dei conti si può esercitare "esclusivamente sui regolamenti, eccetto quelli attinenti l'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del consiglio regionale". Nel caso in esame, invece, alla Corte dei conti è consentito entrare nel merito delle concrete scelte politiche effettuate dagli organi di governo della Regione e le sono conferite potestà che esorbitano dal modello previsto nelle norme di attuazione.

Ne viene ancora una volta, in una con la violazione degli artt. 54 e 56 dello Statuto (che consentono la ridefinizione del controllo sugli atti della Regione solo tramite revisione statutaria o norme di attuazione dello Statuto), la violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto, che tutelano e garantiscono l'autonomia finanziaria della Regione; dell'art. 116 Cost., che tutela la particolare autonomia delle Regioni a Statuto speciale, degli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, che, come detto, disciplinano e fissano gli strumenti di controllo degli atti regionali a disposizione della Corte dei conti.

2.2. - Il comma 4 dell'art. 1-bis del d.l. n. 174 del 2012 reca modificazioni all'art. 5 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

In particolare, inserendo le parole "anche nei confronti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano" nell'alinea di detto art. 5, estende - appunto - anche alle Regioni e alle Province autonome la potestà della Ragioneria generale dello Stato di "attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile [...] qualora un ente evidenzi situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi; c-bis) aumento non giustificato delle spese in favore dei gruppi consiliari e degli organi istituzionali", verifiche previste all'art. 5 del d.l. n. 149 del 2011.

La disposizione in esame lede l'autonomia finanziaria della Regione, in quanto ne sottopone l'esercizio a controlli effettuati dall'Amministrazione ministeriale. Anche in questo caso vi è un'intromissione dell'Amministrazione statale nelle procedure di controllo del bilancio della Regione che è gravemente lesiva della sua autonomia finanziaria. Anche in questo caso, dunque, può essere richiamata quella giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto non lesivo dell'autonomia regionale un intervento di controllo (oltretutto solo nella forma della collaborazione con l'ente controllato) da parte della sola Corte dei conti, perché questa, a differenza dell'apparato ministeriale, è "organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello «Stato-comunità» (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997)" (sent. n. 267 del 2006). Per tali ragioni, la disposizione in questione è violativa degli artt. 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost., dai quali scaturisce l'autonomia finanziaria e di bilancio della Regione.

Analogamente a quanto già rilevato, sono violati anche gli artt. 33 dello Statuto e 127 Cost. Si deve ripetere ancora una volta che la disposizione statutaria prevede, quale unica forma di controllo "preventivo" delle leggi regionali, la comunicazione al Governo della legge approvata prima della sua promulgazione. Essendo i bilanci regionali approvati con legge, il nuovo tipo di controllo richiesto dallo Stato, esorbitando dal modello di cui all'art. 33 dello Statuto, per ciò solo lo viola. Ma, anche questo lo si è già osservato, il controllo preventivo previsto dall'art. 33 St. è ormai superato dall'art. 127 Cost., che ha eliminato il controllo preventivo sulle leggi delle Regioni ad autonomia ordinaria, sicché anche e soprattutto tale parametro è violato, in quanto l'aggiunta di un controllo ulteriore determina l'alterazione del regime della legge regionale, che è definito da norme di rango costituzionale e non può essere modificato da una fonte legislativa ordinaria.

Anche in questo caso, poi, sono violati gli artt. 54 e 56 dello Statuto, in combinato disposto con l'art. 7 dello Statuto, l'art. 116 Cost. e con l'art. 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, per le ragioni già esaminate in precedenza, quanto al rapporto fra tipologia dei controlli e tipologia delle fonti che possono introdurli o modificarli.

Si deve ricordare ancora una volta che l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 limita il controllo sugli atti relativi alla manovra di bilancio della Regione Sardegna alla verifica del rendiconto generale della Regione effettuata dalla sezione regionale della Corte dei conti, sicché deve escludersi la legittimità di una disposizione di legge ordinaria che istituisce altri tipi di controlli e di verifiche (specie se operati dall'Amministrazione ministeriale) senza attivare la procedura



garantistica dell'art. 56 dello Statuto. Sono di bel nuovo violati gli artt. 54 e 56 dello Statuto, che - rispettivamente - prevedono il procedimento di revisione statutaria, che va seguito per modificare il regime dei controlli, e (nella misura in cui ciò non è necessario) demandano ad una commissione paritetica la predisposizione delle norme di attuazione dello Statuto. Nella specie, si badi, è soprattutto il primo parametro che appare violato, perché la norma censurata ha introdotto un controllo ministeriale totalmente sconosciuto non solo allo Statuto, ma all'intero sistema costituzionale, sicché le stesse norme di attuazione sarebbero state inadeguate alla bisogna. In una con gli indicati parametri, poi, sono violati gli artt. 7 dello Statuto, che tutelano e garantiscono l'autonomia finanziaria della Regione; l'art. 116 Cost., che tutela la particolare autonomia delle Regioni a Statuto speciale, l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che, come detto, disciplina il controllo della Corte dei conti.

3. - Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del d.l. n. 174 del 2012, come conv. in l. n. 213 del 2012. L'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012 reca numerose disposizioni che obbligano le Regioni ad intervenire sull'attività dei loro organi di governo. Esse sono talmente estranee alla logica stessa della specialità che è più che lecito dubitare della loro stessa applicabilità alla Regione Sardegna. Poiché il comma 4 impegna la Regione all'adeguamento a tali previsioni, tuttavia, la loro censura in sede di giudizio principale di legittimità costituzionale è inevitabile.

Le disposizioni in esame sono qui gravate da due ordini di censure.

Da una parte, infatti, vi è la palese violazione della competenza legislativa della Regione ricorrente nella regolazione della propria autonomia finanziaria e, specularmente, un abnorme esercizio da parte dello Stato della competenza concorrente in maniera di "coordinamento della finanza pubblica", oltrepassando di gran lunga il confine che separa le disposizioni di principio, riservate allo Stato, dalla concreta gestione della finanza regionale, che spetta a tutte le Regioni (ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., da intendersi di seguito sempre in combinato disposto con l'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che garantisce alle Regioni speciali almeno la medesima autonomia delle ordinarie) e - con ancor maggiore ambito di autonomia - alla ricorrente, che è titolare di attribuzioni in tema di autonomia finanziaria garantite da fonti costituzionali in ragione degli artt. 7 e 8 del proprio Statuto, confermati dagli artt. 116 e 119 Cost. Dette modalità non solo hanno illegittimamente travalicato l'ambito dei principi del coordinamento della finanza pubblica riservati allo Stato, ma, allo stesso tempo, hanno invaso le competenze statutarie della ricorrente in una serie di specifiche materie, di cui si darà conto - si confida - puntualmente nei prossimi paragrafi.

Dall'altra parte, poi, lo Stato, con l'articolo qui censurato, obbliga la ricorrente a produrre effetti di finanza pubblica che possono darsi solo mediante la revisione dello Statuto. Ma, come è noto, lo Statuto speciale per la Sardegna è stato approvato con legge costituzionale, sicché la ricorrente non ne può disporre liberamente allo stesso modo di una Regione ordinaria. Pertanto, come si confida di dimostrare anche facendo rinvio alla più recente giurisprudenza costituzionale, le disposizioni contenute nell'articolo in questione sono illegittime per violazione di singoli parametri statutari (appresso partitamente indicati), sempre anche in relazione all'art. 116 Cost., che riconosce e tutela la maggiore autonomia delle Regioni speciali, e all'art. 54 Cost., che disciplina il procedimento di revisione dello Statuto.

3.1. - Fatta questa necessaria premessa, dovuta anche alla estrema lunghezza e complessità (si direbbe: sostanziale illeggibilità) delle disposizioni impugnate, è necessario riportare almeno in parte il contenuto dell'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012.

Il comma 1 prevede che "una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale" sia erogata solo se la regione, "con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie":

"a) abbia dato applicazione a quanto previsto dall'art. 14, comma 1, lettere a), b), d) ed e), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148", ossia abbia ridotto il numero dei consiglieri regionali e degli assessori, nonché i loro emolumenti;

"b) abbia definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale che non ecceda complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa" A questo proposito si prevede che "la regione più virtuosa è individuata dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 10 dicembre 2012" e che "Decorso inutilmente tale termine, la regione più virtuosa è individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o, su sua delega, del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con i Ministri dell'interno, per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dell'economia e delle finanze, adottato nei successivi quindici giorni";

"c) abbia disciplinato l'assegno di fine mandato dei consiglieri regionali in modo tale che non ecceda l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa", individuata nei modi di cui alla lett. b), ma con l'avvertenza che "Le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito gli assegni di fine mandato";



“d) abbia introdotto il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale, prevedendo inoltre che il titolare di più cariche sia tenuto ad optare, fin che dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità;

e) abbia previsto, per i consiglieri, la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi di spese comunque denominati;

f) abbia disciplinato le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di competenza, prevedendo che la dichiarazione, da pubblicare annualmente, all'inizio e alla fine del mandato, nel sito istituzionale dell'ente, riguardi: i dati di reddito e di patrimonio, con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati; i beni immobili e mobili registrati posseduti; le partecipazioni in società quotate e non quotate; la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV o intestazioni fiduciarie, stabilendo altresì sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza;

g) fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale, abbia definito l'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, al netto delle spese per il personale, da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività del consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà” (anche stavolta per l'individuazione della Regione più virtuosa si rimanda alla lett. b) di cui *supra*);

“h) abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione”;

i) abbia dato applicazione alle regole previste dall'art. 6 e dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, dall'art. 22, commi da 2 a 4, dall'art. 23-bis, commi 5-bis e 5-ter, e dall'art. 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dall'art. 3, commi 4, 5, 6 e 9, dall'art. 4, dall'art. 5, comma 6, e dall'art. 9, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;

l) abbia istituito, altresì, un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, curandone, altresì, la pubblicità nel proprio sito istituzionale”, con la precisazione che “i dati sono resi disponibili, per via telematica, al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici di cui all'art. 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96”;

“m) abbia adottato provvedimenti volti a recepire quanto disposto dall'art. 14, comma 1, lettera f), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 144. La regione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione a tale data, fino all'adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo, può prevedere o corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo se, a quella data, i beneficiari: 1) hanno compiuto sessantasei anni di età; 2) hanno ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni. Fino all'adozione dei provvedimenti di cui alla presente lettera, in assenza dei requisiti di cui ai numeri 1) e 2), la regione non corrisponde i trattamenti maturati dopo la data di entrata in vigore del presente decreto”. Si prevede anche che “le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito i vitalizi”;

“n) abbia escluso, ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale, l'erogazione del vitalizio in favore di chi sia condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione”.

Il secondo comma, poi, aggiunge che, “ferme restando le riduzioni di cui al comma 1, alinea, in caso di mancato adeguamento alle disposizioni di cui al comma 1 entro i termini ivi previsti, a decorrere dal 1° gennaio 2013 i trasferimenti erariali a favore della regione inadempiente sono ridotti per un importo corrispondente alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale”.



Il comma 3 del medesimo articolo prevede che “Gli enti interessati comunicano il documentato rispetto delle condizioni di cui al comma 1 mediante comunicazione da inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell’economia e delle finanze entro il quindicesimo giorno successivo alla scadenza dei termini di cui al comma 1”.

Del comma 4 si è già accennato in premessa e meglio si dirà sub 3.6.

L’ultimo comma, il quinto, prevede che, “qualora le regioni non adeguino i loro ordinamenti entro i termini di cui al comma 1 ovvero entro quelli di cui al comma 3, alla regione inadempiente è assegnato, ai sensi dell’art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, il termine di novanta giorni per provvedervi”, con la precisazione che “il mancato rispetto di tale ulteriore termine è considerato grave violazione di legge ai sensi dell’art. 126, primo comma, della Costituzione”.

3.2. - Le disposizioni dell’art. 5, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012 esorbitano dalle attribuzioni dello Stato nella materia di competenza concorrente “coordinamento della finanza pubblica”, perché non si limitano a dettare disposizioni di principio, ma arrivano a definire il più minuto dettaglio della materia che regolano.

Questa difesa non ignora la sedimentata giurisprudenza costituzionale che vuole che “il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti» (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011)”, vincoli che “possono considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007)”, ossia fintanto che è consentita “l’extrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011)” (così, tra le ultime, la sent. n. 139 del 2012).

Nel caso in questione, però, la realtà è ben altra. La piana lettura delle disposizioni impugnate “rende evidente la impossibilità di ricondurre la disposizione censurata ad un esercizio del potere legislativo di determinazione di principi fondamentali, nel rispetto del tipo di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione”, perché le disposizioni normative “sono tutte assai particolareggiate ed anche in parte tra loro eterogenee” e “non possono non applicarsi integralmente, senza spazi per adeguamento alcuno, anche a Regioni e Province autonome”, sicché, “quand’anche la norma impugnata venga collocata nell’area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all’adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l’autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia” (così, in modo particolarmente efficace tra le tante, la sent. n. 159 del 2008).

Che nella fattispecie che ne occupa sia esattamente così risulta da molteplici dati:

- la lett. *a*) prescrive un rigido livello massimo di consiglieri e assessori regionali, nonché la diminuzione dei loro emolumenti;

- le lett. *b*), *c*) e *g*) addirittura impongono un livellamento generale delle misure di spesa tra tutte le Regioni italiane. Questo è un dato assolutamente dirimente: le Regioni dovranno prevedere tutte la stessa cifra, assimilata a quella dell’Ente più virtuoso, per indennità di funzione, assegni di fine mandato e importi a favore dei gruppi. E, si badi, l’intervento della Conferenza Stato-Regioni non lascia alle Regioni spazio di autonomia, visto che la Conferenza dovrà solo prendere atto di quale sia la Regione più virtuosa;

- le lett. *d*), *e*), *h*) e *n*) indicano non dei livelli di riduzione di spesa, ma cogenti modelli di regolamentazione della spesa, vietando il cumulo tra indennità ed emolumenti, prescrivendo la gratuita partecipazione alle commissioni, un tetto massimo di spese per il personale, una rigida relazione tra eventuale condanna penale dell’ex consigliere regionale e revoca del vitalizio;

- le lett. *f*) e *l*), prevedono dettagliate forme di pubblicità dello stato patrimoniale e l’istituzione di un sistema informativo sul finanziamento ai gruppi politici.

È impossibile, dunque, ricollegare dette disposizioni al semplice principio della “riduzione dei costi della politica nelle regioni”, come vorrebbe la rubrica dell’art. 2 in esame, sicché risulta evidente la loro illegittimità, per violazione dell’art. 117, somma 3, Cost. (che limita alla fissazione dei principi la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica), ma anche degli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost. (dai quali si desume la specifica garanzia dell’autonomia finanziaria e di bilancio della Regione Sardegna).

Di conseguenza, sono illegittimi anche i commi 2, 3 e 5, che ricollegano effetti ancor più lesivi dell’autonomia regionale alla (mancata) ottemperanza alle prescrizioni del comma 1. Effetti che, ripercuotendosi sull’intero e generale



finanziamento della Regione, si palesano violativi degli artt. 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost., ma anche degli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, perché impediscono alla ricorrente di svolgere le funzioni pubbliche confidatele dalla Costituzione, dallo Statuto, dalle leggi.

3.3. - Se è evidente la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, non meno evidenti sono le violazioni di singole disposizioni statutarie relative alle fattispecie che il legislatore statale pretende oggi di regolare. Le disposizioni del comma 1, infatti, violano l'art. 16 dello Statuto, che stabilisce direttamente il numero dei componenti del Consiglio regionale della Sardegna.

Violato è anche l'art. 15 dello Statuto, che affida alla legge regionale la determinazione della forma di governo della Regione e dei rapporti fra i suoi organi. Non v'è dubbio, infatti, che anche la determinazione del numero (e degli stessi emolumenti) dei consiglieri e degli assessori regionali incida sui rapporti tra gli organi istituzionali che ne qualificano la forma di governo. Più ancora, è specificamente violato l'art. 26 dello Statuto, che assegna alla legge regionale la competenza a fissare l'indennità dei Consiglieri regionali.

Più in generale, è violata l'autonomia della Regione Sardegna nella determinazione della sua organizzazione interna, garantita anche dall'art. 116 Cost. e dall'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto.

Quanto al comma 2, sono violati anche gli artt. 3 e 119 Cost., anche in combinato disposto con gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, perché il trasferimento dei fondi necessari per lo svolgimento delle funzioni statutarie è - come già si diceva - irragionevolmente subordinato alla rinuncia della Regione alla sua autonomia costituzionalmente garantita, con violazione anche dell'autonomia finanziaria regionale.

Violato, poi, è, per uno specifico profilo, l'art. 8 dello Statuto, perché i trasferimenti erariali che si prevede di bloccare rientrano tra le quote di compartecipazione erariale fissate nel parametro statutario ora invocato. Il che significa che la legge ha di fatto imposto una sostanziale riserva erariale a favore dello Stato, che è violativa, appunto dell'art. 8 dello Statuto. Per la stessa ragione, il blocco dei trasferimenti erariali, inteso quale sostanziale disapplicazione o elusione del regime di compartecipazione fissa alle entrate erariali di cui all'art. 8 dello Statuto, è equivalente ad un contributo sine causa e indeterminato nel tempo a favore dello Stato, contributo che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, esorbita dalla competenza statale concorrente nella materia "coordinamento della finanza pubblica" e impinge nella relativa competenza concorrente regionale. Anche per questo profilo, dunque, è violato ancora l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 8 dello Statuto.

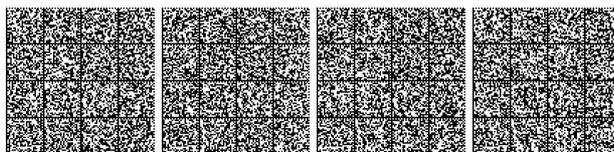
I medesimi vizi affliggono il comma 3. La prova del "documentato rispetto delle condizioni di cui al comma 1 mediante comunicazione da inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze entro il quindicesimo giorno successivo alla scadenza dei termini" è strumentale e funzionale all'attuazione delle illegittime previsioni di cui ai commi 1 e 2.

3.4. - Il comma 5, poi, disciplinando una specifica ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e contestuale rimozione del Presidente della Regione, auto-qualifica quale "grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione" il mancato adeguamento della Regione alle disposizioni dell'intero art. 2 del d.l. n. 174 del 2012.

È più che ragionevole dubitare sull'applicabilità questa prescrizione alla Regione Sardegna, atteso che è richiamata un parametro costituzionale (art. 126) applicabile alle sole Regioni ordinarie. Nondimeno, in mancanza di esplicita esclusione deve dirsi che, in questo modo, il legislatore statale ha violato specificamente non solo lo stesso art. 126 Cost., ma anche gli artt. 15, 35 e 50 dello Statuto, in cui sono disciplinati i rapporti fra gli organi regionali e sono dettati tassativamente i casi di scioglimento del Consiglio regionale medesimo e della Giunta regionale, nonché di fine anticipata del mandato del Presidente della Regione, e (art. 50) sono altresì previste speciali forme di (leale) collaborazione tra Stato e Consiglio regionale nel caso in cui a perpetrare le violazioni di legge sia la Giunta regionale.

Innanzitutto, non basta l'autoqualificazione legislativa per far sussumere la fattispecie di cui all'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012 tra le "gravi violazioni di legge" di cui all'art. 126 Cost. Tanto anche perché l'art. 2, comma 1, alinea, del d.l. n. 174 del 2012, si limita a prevedere mere conseguenze finanziarie penalizzanti (per quanto estremamente severe) per le Regioni che decidano di non adeguarsi al lungo elenco di oneri di cui al medesimo comma 1. Il che rende contraddittoria (e violativa dell'art. 3 Cost.) la previsione dello scioglimento nel caso di mancato adeguamento. Tanto più contraddittoria e irragionevole, si badi, se si tiene conto dell'esiguità dei termini stabiliti dal medesimo art. 2, comma 5, qui censurato.

In secondo luogo, si deve considerare che l'"adeguamento" della Regione alle prescrizioni dell'intero art. 2 del d.l. n. 174 del 2012 non richiede solo determinazioni del Consiglio regionale, ma ha necessità anche di provvedimenti di competenza del solo organo esecutivo (si pensi agli incumbenti di cui all'art. 2, comma 1, lett. l), del d.l. n. 174 del 2012, che obbliga la Regione a comunicazioni periodiche di dati e alla divulgazione degli stessi attraverso il sito internet istituzionale dell'Ente).



Ciò considerato, si deve ricordare che gli artt. 35 e 50 dello Statuto stabiliscono procedure e casistiche particolari per la cessazione del mandato del Presidente della Regione e per lo scioglimento del Consiglio sardo, laddove la norma censurata pretende di dettare una disciplina valevole per tutte le Regioni, ma che qui è coperta da una fonte costituzionale.

Si aggiunga che l'art. 50 dello Statuto prevede lo scioglimento del Consiglio regionale quando "non proceda alla sostituzione della Giunta regionale o del Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni". Come si vede, l'art. 50 prevede la possibilità che il Consiglio regionale, avvertito dal Governo, possa deliberare autonomamente di sostituire la Giunta regionale e il Presidente della Regione. Questa forma di coinvolgimento del massimo organo di rappresentanza politica non è prevista, tuttavia, né dall'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012 né dall'art. 126 della Costituzione."

Il comma 5 viola anche l'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 50 e 54 dello Statuto e 116 Cost., perché ricollega l'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Regione ad eventi che, come si vedrà subito appresso, non sono nella disponibilità (e dunque nella responsabilità) della Regione medesima, quali la revisione dello Statuto. La disposizione, per tale motivo, si palesa violativa anche del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nella parte in cui tratta la Regione Sardegna in modo peggiore rispetto alle Regioni ordinarie, che possono liberamente modificare il loro Statuto, ma anche del principio di ragionevolezza, nella parte in cui ricollega l'apparato sanzionatorio dell'art. 126, comma 1, Cost., ad ipotesi che sfuggono alla responsabilità dei componenti degli organi del governo regionale.

3.5. - Non basta. Come si è visto nei precedenti paragrafi, la gran parte delle "condizioni" richieste dai commi in esame possono avverarsi solo attraverso una revisione dello Statuto regionale. Che sia così lo dimostra la prima "condizione" posta alle Regioni dalla lett. a) del comma 1 dell'articolo qui censurato. Essa rimanda all'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, di cui codesta Ecc.ma Corte costituzionale si è occupata nella sent. n. 198 del 2012. Detto art. 14 si componeva di due commi, che utilizzavano una tecnica normativa assai simile a quella impiegata nell'art. 3 del d.l. n. 174 del 2012. Il primo comma prevedeva e prevede alcune limitazioni puntuali alla spesa delle Regioni, il secondo, dedicato alle autonomie speciali, stabiliva effetti negativi di finanza pubblica per le Regioni e le Province autonome che non si fossero adeguate a quanto prescritto al comma 1.

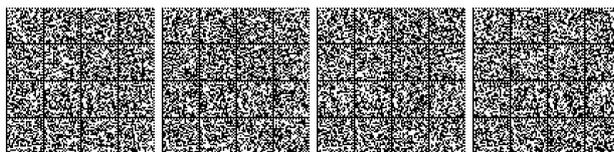
Di fronte alle censure rivolte dalle Regioni a Statuto speciale all'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011, la Corte ha affermato che "La disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. L'adeguamento da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni".

Anche ora, come allora, la legge ordinaria, pretendendo di condizionarne i contenuti, aspira a porsi in posizione gerarchicamente sovraordinata allo Statuto speciale, in palese violazione dell'art. 54 dello Statuto e dell'art. 116 Cost.

Inoltre, si deve considerare che lo Statuto, ai sensi proprio dell'art. 54 dello stesso, si può riformare (salva la specifica fattispecie prevista dal comma 5, per le quali si prevedono comunque forme di garanzia e partecipazione per la Regione) solo con il procedimento stabilito per la revisione costituzionale, sicché l'adeguamento ai parametri dell'art. 3 del d.l. n. 174 del 2012 non è nella disponibilità della Regione Sardegna, che può solamente avviare il procedimento di revisione, ma non può portarlo a compimento. Ciò aggrava i profili di illegittimità e di irragionevolezza della disposizione censurata, che contribuisce a creare un meccanismo perverso di distribuzione degli oneri di finanza pubblica tra gli enti territoriali, che non tiene in alcun conto la specifica situazione della Regione Sardegna, determinata, nel caso di specie, dalle regole che disciplinano le fonti dell'autonomia speciale. Si giunge così ad un duplice paradosso. Anzitutto, che la Sardegna è resa responsabile per scelte (come quelle relative al numero dei consiglieri regionali) delle quali non ha la disponibilità. In secondo luogo, che essa, pur essendo ad autonomia speciale (cosa che importa, di conseguenza, una maggiore autonomia anche finanziaria e di bilancio), in forza della disposizione censurata non può ottenere i trasferimenti erariali cui ha diritto.

3.6. - Si era postergato, prima, l'esame del comma 4 dell'articolo in oggetto. Ebbene: esso prevede che "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione".

Detto comma è anch'esso violativo di tutti i parametri statutari e costituzionali individuati al paragrafo precedente, in un col principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., perché non limita l'applicabilità dell'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012 ai soli ambiti di competenza del legislatore statale. In altri termini: quella in oggetto è una clausola che, sebbene in apparenza sembri finalizzata alla tutela delle attribuzioni statutarie della Regione ad autonomia speciale, finisce, al contrario, per mortificarle.



La pretesa clausola di salvaguardia, infatti, è rivolta solamente alle Regioni, le quali dovranno “adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma I compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione”. Questa formula (che peraltro, facendo riferimento al solo “comma 1”, fa ragionevolmente dubitare che gli altri si possano logicamente applicare alle Regioni speciali) non è adatta a limitare il raggio applicativo delle disposizioni che detta, proprio perché non prevede espressamente che gli ambiti di competenza delle Regioni a Statuto speciale si intendevano comunque fatti salvi dall’applicazione dell’art. 5 d.l. n. 174 del 2012, con buona pace delle illegittime incursioni dello Stato non solo negli ambiti materiali riservati al legislatore, ma addirittura nei singoli istituti direttamente disciplinati nello Statuto.

La questione dell’operatività della clausola di salvaguardia è stata chiarita da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 241 del 2012. In quel caso si interpretava l’art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, ove si prevedeva che “l’attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. Codesta Ecc.ma Corte costituzionale affermò che attraverso “la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono [...] la funzione di generale limite per l’applicazione delle norme del decreto-legge n. 138 del 2011, nel senso che queste sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari” salva l’evenienza che “singole norme del decreto-legge prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale”.

Ora, la differenza che intercorre tra l’art. 5, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012 e l’art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 è assolutamente evidente. Solo replicando la stessa formula dell’art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 (e non quella ben più restrittiva qui in questione) poteva prodursi quel meccanismo inteso a salvaguardare sia la legittimità dell’intervento statale che le attribuzioni delle Regioni speciali che è stato limpidamente ricostruito nella cit. sent. n. 241 del 2012.

Di conseguenza, non avendo delimitato l’efficacia del d.l. n. 174 del 2012 nel rispetto della rigida ripartizione delle competenze e delle specifiche previsioni recate dallo Statuto, il legislatore è incorso una volta di più nella violazione di tutti i parametri invocati per il presente articolo, ovverosia degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 dello Statuto e 3, 116, 117, 119 e 126 della Costituzione, anche in relazione all’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001.

4. - Illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lett. *e*), del d.l. n. 174 del 2012, come conv. in l. n. 213 del 2012. L’art. 3 del d.l. n. 174 del 2012 ha apportato significative modifiche al d.lgs. n. 267 del 2012, recante testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (TUEL). Per quanto qui interessa, il comma 1, lett. *e*) ha interamente sostituito l’art. 148 del TUEL. Nella nuova formulazione il testo dell’art. 148 del TUEL prevede quanto segue: “1. Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull’efficacia e sull’adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.

2. Il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell’art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori:

- a) ripetuto utilizzo dell’anticipazione di tesoreria;
- b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio;
- c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi;
- d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali.

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare le procedure di cui al comma 2.



4. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'art. 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”.

Il medesimo art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174 del 2012 ha anche aggiunto al TUEL l'art. 148-bis. Detto articolo prescrive quanto segue: “1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

2. Ai fini della verifica prevista dal comma 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

4.1. - Per cogliere immediatamente l'illegittimità costituzionale delle norme qui censurate si deve considerare che la Regione Sardegna ha competenza legislativa esclusiva nella materia “ordinamento degli enti locali” ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto, in combinato disposto con l'art. 46. Detta competenza, come ha rilevato codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 275 del 2007, implica che la “materia della finanza locale [...] per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell'art. 3, lettera b), del relativo statuto speciale”. È evidente, dunque, che lo Stato, nel disciplinare le forme dei controlli esterni sulla finanza locale, ha inciso la competenza legislativa esclusiva della Regione ricorrente. La competenza attribuita dall'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto concerne non solo l'ordinamento degli enti locali, ma anche i relativi controlli, ivi compresi quelli sulla finanza. Lo ha rilevato codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 415 del 1994, affermando che “la materia del controllo sugli atti [degli enti locali sardi] di cui all'art. 46 dello Statuto sardo, rientra a pieno titolo nell'oggetto contemplato dalla lettera b) dell'art. 3 dello statuto stesso. Con la conseguenza che la natura della potestà legislativa regionale in ordine alla materia dei controlli, dopo la riforma operata dalla legge costituzionale, diventa esclusiva e, quindi, regolata dalla lett. b) dell'art. 3 dello statuto”.

In ogni caso, ferma la violazione anche dell'art. 3 dello Statuto, si deve rilevare che è comunque violato specificamente l'art. 46, che prevede che “il controllo sugli atti degli enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale”. Le norme in esame hanno disciplinato in estremo dettaglio la materia dei controlli sulla finanza degli enti locali, individuando addirittura le singole specifiche rilevazioni economico-finanziarie che il Ministero potrebbe e dovrebbe operare (cfr: art. 148, comma 2, del TUEL come novellato dalla disposizione impugnata) e anche la tipologia delle sanzioni che potrebbero essere comminate ai componenti degli organi di governo degli enti locali (successivo comma 4). Conseguentemente, anche per gli enti locali ai quali non si estendesse la competenza esclusiva di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto (cfr: sentt. n. 24 del 1957 e 415 del 1994) verrebbe comunque oltrepassata la competenza statale limitata ai principi fondamentali della materia.

Non basta. Con la disposizione impugnata lo Stato ha affidato a soggetti esterni all'ordinamento regionale lo svolgimento delle funzioni amministrative concernenti la diretta attuazione di norme che ricadono nell'ambito materiale della competenza legislativa regionale. Per tale motivo è violato anche l'art. 6 dello Statuto, che, in ossequio al c.d. “principio del parallelismo” (cfr: cit. sent. n. 51 del 2006), attribuisce l'esercizio delle funzioni amministrative allo stesso soggetto istituzionale dotato di competenza legislativa.

Infine, l'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. n. 174 del 2012 viola gli artt. 3, comma 1, lett. b), 6 e 46 dello Statuto, anche in relazione agli artt. 54 e 56 dello Statuto. Un'ennesima volta si deve osservare che le regole sui controlli della



Corte dei conti sulla Regione Sardegna sono state introdotte attraverso norme di attuazione dello Statuto, a tutela della competenza regionale a disporre dell'autonomia economico-finanziaria. Dato che i controlli sugli enti locali incidono, come si è visto, nella competenza legislativa esclusiva della ricorrente ai sensi dei richiamati art. 3, comma 1, lett. b), e 46 dello Statuto e nelle attribuzioni di funzioni amministrative ai sensi dell'art. 6 dello Statuto, allora anche in questo caso era necessario procedere con revisione statutaria o (almeno) attraverso le "norme di attuazione dello Statuto". Avendo, invece, lo Stato adottato un atto avente forza di legge senza le forme di partecipazione della Regione di cui all'art. 56 dello Statuto, la disposizione gravata si palesa radicalmente illegittima. Di conseguenza è violato anche l'art. 116 Cost., che riconosce una maggiore autonomia alle Regioni speciali rispetto alle Regioni ordinarie, maggiore autonomia che è garantita anche dalle norme di attuazione dello Statuto.

5. - Illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, come conv. in l. n. 213 del 2012. L'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012 attribuisce all'Amministrazione ministeriale e alla Corte dei conti ulteriori poteri di controllo sull'attività degli enti locali.

In particolare, il comma 1 prevede che il Commissario per la revisione della spesa previsto dall'art. 2 del d.l. n. 52 del 2012 possa avvalersi dei servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato "per lo svolgimento di analisi sulla spesa pubblica effettuata dagli enti locali".

Il successivo comma 2 prevede che le analisi così effettuate siano "comunicate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e alla Sezione delle autonomie".

Il comma 3, poi, prevede che le Sezioni regionali della Corte dei conti, una volta effettuati i controlli sull'attività degli enti locali, "assegnano alle amministrazioni interessate un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate".

Infine, il comma 4 prevede che "in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano".

5.1. - Anche l'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012 viola l'art. 3, comma 1, lett. b), dello Statuto, che affida alla competenza legislativa esclusiva della Regione la materia "ordinamento degli enti locali". Detta materia, come si è detto, comprende anche l'ambito materiale della "finanza locale", come ha osservato codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 275 del 2007, sicché è evidente che le forme dei controlli esterni sulla finanza locale non possono essere disciplinate dallo Stato, oltretutto nel dettaglio, se non al costo della lesione delle attribuzioni statutarie della ricorrente. Di bel nuovo è violato l'art. 46 dello Statuto. Anche in questo caso, come già rilevato a proposito dell'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174 del 2012, le norme in esame attribuiscono a soggetti esterni all'ordinamento regionale compiti che incidono in maniera significativa sull'autonomia degli Enti locali, così violando la competenza legislativa della Regione, che è tutelata dalle richiamate norme statutarie.

Come si è visto, poi, le disposizioni impugnate, oltre ad usurpare la competenza legislativa della Regione, affidano a soggetti non riconducibili all'ordinamento regionale le funzioni amministrative così disciplinate. Per questo motivo, come già visto, è violato l'art. 6 dello Statuto, che affida alla Regione le funzioni amministrative nelle materie in cui l'Ente ha potestà legislativa.

5.2. - Gli artt. 3, comma 1, lett. b), 6 e 46 dello Statuto, inoltre, sono violati anche in combinato disposto con l'art. 56 dello Statuto, con l'art. 116 Cost. e con l'art. 1 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione". Come già più volte osservato, il comma 4 dell'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012, attribuendo alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti la possibilità di adottare una "delibera di orientamento" per il controllo sugli enti locali, di fatto affida la nomazione sul controllo sugli enti locali della Regione ad un'articolazione della medesima Corte.

Per tale ragione lo Stato, con le norme impugnate, ha anzitutto violato l'art. 54 dello Statuto, che riserva alla legge costituzionale (o alla speciale fonte di cui al comma 5) la revisione dello Statuto. In ogni caso, poi, ha violato l'art. 56 dello Statuto: anche ad ammettere (quod non) che non vi sia un ostacolo direttamente nello Statuto (ostacolo non superabile nemmeno dalle norme di attuazione statutaria), sarebbe appunto violato l'art. 56 dello Statuto, che prevede che sia una specifica fonte primaria adottata sulla base delle indicazioni di una commissione paritetica, e non il legislatore statale, in solitudine, a dettare norme di attuazione dello Statuto. È violato, di conseguenza, anche l'art. 116 Cost., che riconosce una maggiore autonomia alle Regioni speciali rispetto alle Regioni ordinarie, maggiore autonomia garantita anche dalle Norme di attuazione dello Statuto.



Come già osservato a proposito dell'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. n. 174 del 2012, gli artt. 3, comma 1, lett. a), 6 e 46 dello Statuto, anche in relazione all'art. 56 dello Statuto e agli artt. 1, 4 e 5 del d.P.R. n. 21 del 1978, sono violati anche nella misura in cui l'intera disciplina dei controlli di cui all'art. 6 del d.l. n. 174 del 2012 è stata introdotta non attraverso le "norme di attuazione dello Statuto", bensì da un atto avente forza di legge adottato dallo Stato senza alcuna partecipazione della Regione.

6. - Illegittimità costituzionale dell'art. 11-bis del d.l. n. 174 del 2012, come conv. in l. n. 213 del 2012. L'art. 11-bis del d.l. n. 174 del 2012 prevede che "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione".

Esattamente come la già esaminata disposizione di cui all'art. 2, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, anche quella ora in esame è una clausola inadatta a fare salve le attribuzioni delle Regioni a Statuto speciale. Essa, infatti, è rivolta solamente alle Regioni, le quali dovranno "attuare le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione".

Al contrario, il legislatore (non ci si può esimere dal ribadire quanto già detto *supra*) doveva direttamente limitare il raggio applicativo delle disposizioni che andava dettando, espressamente prevedendo che gli ambiti di competenza delle Regioni a Statuto speciale si intendevano comunque fatti salvi dall'applicazione del d.l. n. 174 del 2012, come chiarito dalla cit. sent. n. 241 del 2012 a proposito dell'art. 19-bis del d.l. n. 138 del 2012 (*cf.* par. 4.2. del Considerato in diritto). Anche in questo caso, la differenza che intercorre tra l'art. 11-bis del d.l. n. 174 del 2012 e l'art. 19-bis del d.l. n. 138 del 2011 è assolutamente evidente e depone per l'insufficienza della formulazione della pretesa clausola di salvaguardia. Solo replicando la stessa formula dell'art. 19-bis del d.l. n. 138 del 2011 (e non quella ben più restrittiva qui in questione) poteva prodursi quel meccanismo inteso a salvaguardare sia la legittimità dell'intervento statale che le attribuzioni delle Regioni speciali che è stato limpidamente ricostruito nella cit. sent. n. 241 del 2012.

Per tale ragione l'articolo in esame è violativo degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 33, 34, 35, 46, 50 e 54 dello Statuto, degli artt. 3, 117, 118 e 119 Cost. e del principio di ragionevolezza, nella misura in cui consente che il d.l. n. 174 del 2012 si applichi anche in violazione delle disposizioni statutarie e costituzionali indicate ai precedenti paragrafi.

*P.Q.M.*

*Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, (con particolare riferimento ai commi 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 16); 1-bis, (con particolare riferimento ai commi 1, lett c) e 4); 2, (con particolare riferimento ai commi 1, 2, 3, 4 e 5); 3, comma 1, lett. e), 6 e 11-bis del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", pubblicato in G.U. n. 237 del 10 ottobre 2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, pubblicata in G.U. n. 286 del 7 dicembre 2012, Suppl. Ord., per violazione degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 19, 26, 33, 35, 37, 54 e 56 della l.cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, e degli artt. 3, 116, 117, 119, 127 Cost., anche in relazione all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 e agli artt. 4, 5 e 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21.*

*Si deposita copia conforme all'originale della Delibera della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 6/1 del 31 gennaio 2013.*

*Comunicazioni ai recapiti del difensore domiciliatario indicati in epigrafe.*

Roma - Cagliari, 4 febbraio 2012.

AVV. LEDDA - AVV. LUCIANI

13C00073



## N. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 febbraio 2013*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Appalti pubblici - Norme della Regione Puglia per la promozione dei prodotti agricoli da filiera corta, a chilometro zero, di qualità - Garanzia di priorità, nell'aggiudicazione degli appalti di ristorazione collettiva, ai soggetti che prevedono l'utilizzo di tali prodotti - Inclusione nella definizione dei prodotti "a chilometri zero" di quelli comunque "trasportati all'interno del territorio regionale", anziché dei soli prodotti per il cui trasporto si producono meno di 25 chilogrammi di anidride carbonica per tonnellata - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione a vantaggio delle aziende agricole pugliesi - Contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea sotto il profilo della restrizione alla libera circolazione delle merci e dell'ostacolo agli scambi intracomunitari, nonché sotto il profilo della restrizione della concorrenza.**

- Legge della Regione Puglia 13 dicembre 2012, n. 43, art. 3, comma 1, lett. c), in combinato disposto con il successivo art. 4, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 97163520584), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domiciliario in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, fax 06/96514000 - pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Contro Regione Puglia per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Puglia n. 43 del 13 dicembre 2012, in BUR Puglia n. 43 del 13 dicembre 2012, n. 183 del 18 dicembre 2012, segnatamente l'art. 3, comma 1, lettera c), nel combinato disposto con il successivo art. 4, comma 5, in relazione agli artt. 117, comma 1 e 20, comma 1 Cost.

## F A T T O

Con la legge regionale n. 43 del 13 dicembre 2012 sono state dettate norme per il sostegno dei Gruppi acquisto solidale e per la promozione dei prodotti agricoli a filiera corta, a chilometro zero, di qualità.

In particolare, per la parte che in questa sede interessa, l'art. 3, comma 1, lettera c) definisce i «prodotti agroalimentari a filiera corta» quali «prodotti per il cui trasporto dal luogo di produzione al luogo previsto per il consumo si produce meno di 25 chilogrammi di Co2 equivalente per tonnellata e comunque i prodotti trasportati all'interno del territorio regionale».

Il successivo art. 4, comma 5 prevede poi delle disposizioni a sostegno dell'utilizzo dei citati prodotti a filiera corta, a chilometro zero, di qualità, stabilendo che «per sostenere la filiera corta e i prodotti a chilometro zero e di qualità la Regione Puglia intende favorire il loro impiego da parte dei gestori dei servizi di ristorazione collettiva pubblica stabilendo che nei bandi per l'affidamento dei servizi di ristorazione collettiva gli enti pubblici devono garantire priorità ai soggetti che prevedono l'utilizzo di prodotti da filiera corta, prodotti a chilometro zero prodotti di qualità in misura non inferiore al 35 per cento in valore rispetto ai prodotti agricoli complessivamente utilizzati su base annua».

Dal combinato disposto delle suindicate norme emerge che con le misure di sostegno previste dal citato art. 4 la regione accorda la preferenza nell'aggiudicazione degli appalti di ristorazione collettiva con riferimento non soltanto ai prodotti che, in virtù del loro trasporto, assicurano un minore impatto ambientale — i prodotti agroalimentari a chilometro zero — ma anche a quei prodotti che, a prescindere da tale circostanza, vengono trasportati all'interno del territorio nazionale.

L'art. 3, comma 1, lettera c) della citata legge regionale Puglia n. 43 del 2012, nel combinato disposto con il successivo art. 4, comma 5, è costituzionalmente illegittima per i seguenti motivi in



## D I R I T T O

*Illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera c) della legge regionale Puglia n. 43 del 13 dicembre 2012, con riferimento al successivo art. 4, comma 5, in relazione degli artt. 117, comma 1 e 20, comma 1 Cost.*

Come si è detto nell'esposizione in fatto che precede dalla lettura delle norme di cui si discute emerge che la finalità che esse perseguono è quella di promuovere i prodotti realizzati all'interno della Regione Puglia, indipendentemente dal fatto che tali prodotti siano a meno a chilometro zero.

A riguardo si osserva che nel libro verde sulla determinazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici del 27 gennaio 2011, si afferma, a proposito di «come acquistare» per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020, che la previsione, da parte delle amministrazioni appaltanti, del necessario acquisto di prodotti in loco può essere giustificato solo in casi del tutto eccezionali «in cui esigenze legittime e obiettive che non sono associate a considerazioni di natura puramente economica possono essere soddisfatte soltanto dai prodotti di una certa regione» e comunque non comportino discriminazioni ingiustificate dirette o indirette tra i fornitori (punto 4.1).

Se, dunque, la motivazione ambientale potrebbe giustificare una preferenza per un prodotto a base territoriale limitata, certamente non è giustificata la priorità fondata esclusivamente sull'origine regionale del beni, in quanto essa, da sola, non garantisce che i prodotti siano «a chilometri zero» ed il cui trasporto, quindi, abbia una minore incidenza negativa sull'ambiente.

Si precisa infatti che ciò che caratterizza i prodotti «a chilometro zero» è esclusivamente la limitata distanza tra il luogo di produzione ed il luogo di consumo, che comporta minore percorrenza di chilometri per il loro trasporto e, dunque, minori incidenze negative sull'ambiente.

Il riferimento, contenuto nella legge in esame, al livello di produzione di anidride carbonica (al massimo 25 chilogrammi per tonnellata) durante il trasporto è un elemento idoneo ad identificare i prodotti a chilometro zero e, dunque, ben può giustificare la preferenza per tali prodotti; la circostanza, invece, che il prodotto sia trasportato solo all'interno della Regione Puglia non garantisce un consumo di CO2 inferiore al limite prima fissato e pertanto viene meno la ragione giustificatrici — ritenuta meritevole di considerazione — della previsione di una sostanziale limitazione alla circolazione dei prodotti.

Le menzionate previsioni della legge regionale in esame, che finiscono per privilegiare i prodotti pugliesi solo in base alla loro provenienza territoriale, risultano dunque discriminatorie, in quanto avvantaggiano le aziende agricole del luogo, dalle quali i gestori dei servizi di ristorazione collettiva si riforniranno preferibilmente, al fine di conseguire l'aggiudicazione dell'appalto: ciò a discapito delle altre aziende. È dunque evidente il contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea sotto il profilo della restrizione alla libera circolazione delle merci e dell'ostacolo agli scambi intracomunitari, in violazione delle norme del TFUE (articoli da 34 a 36), nonché sotto il profilo della restrizione della concorrenza.

*P. Q. M.*

*Chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera c) della legge regionale Puglia n. 43 del 13 dicembre 2012, per i profili e le ragioni indicati nella parte motiva del presente ricorso, con riferimento al successivo art. 4, comma 5 ed in relazione agli artt. 117, comma 1 e 20, comma 1 Cost.*

Roma, 6 febbraio 2013

*L'Avvocato dello Stato: GIACOBBE*

13C00074



## N. 1

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'11 febbraio 2013*  
(della Provincia autonoma di Bolzano)

**Finanza pubblica - Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante il riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano - Determinazione dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle autonomie speciali, per l'anno 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 95 del 2012 (già oggetto di impugnativa da parte della Provincia con ric. n. 149/12) - Contrasto con il quadro statutario in materia finanziaria, con lesione, in particolare, dell'autonomia finanziaria e del sistema di finanziamento delle autonomie - Alterazione delle competenze provinciali in materia, modificabili solo mediante procedure rinforzate - Violazione del principio consensuale che regola i rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali - Lesione delle prerogative provinciali in punto di conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà sociale - Violazione del principio di delimitazione temporale, a fronte dell'imposizione di misure di contenimento finanziario a tempo sostanzialmente indeterminato - Violazione del principio di leale collaborazione, anche in riferimento al principio di ragionevolezza, dato, in particolare, il criterio preso a riferimento per la ripartizione del contributo, basato sui dati SIOPE, che privilegia le amministrazioni con maggiore spesa indiretta, rispetto a quelle con maggiore spesa diretta.**

- Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 novembre 2012.
- Costituzione, artt. 3, 5 e 120; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, artt. 75, 79, 103, 104 e 107; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 10, comma secondo; legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 106.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (c.f. e p.i. 00390090215), con sede in Piazza *Silvius Magnago* 1 - 39100 Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*, Dr. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, giusta procura speciale del 29 gennaio 2013, rep. n. 23568 (doc. 1), rogata dal Segretario Generale della Giunta provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano Dott. Hermann Berger, in virtù della deliberazione della Giunta provinciale del 21 gennaio 2013, n. 62 (doc. 2), tanto congiuntamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Renate von Guggenberg (c.f. VNGRNT57L45A952K - Renate.Guggenberg@pec.prov.bz.it), Stephan Beikircher (c.f. BKR SPH 65 E10 B160H - Stephan.Beikircher@pec.prov.bz.it), Cristina Bernardi (c.f. BRN CST 64 M47 D548L - Cristina.Bernardi@pec.prov.bz.it) e Laura Fadanelli (c.f. FDN LRA 65 H69 A952U - Laura.Fadanelli@pec.prov.bz.it), di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica [avvocatura@provincia.bz.it](mailto:avvocatura@provincia.bz.it) ed indirizzo di posta elettronica certificata [anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it](mailto:anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it) e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CST MHL 38 C30 H501R), di Roma, con indirizzo di posta elettronica [costamicheleavv@tin.it](mailto:costamicheleavv@tin.it) e presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24, elettivamente domiciliata, i quali dichiarano di voler ricevere ogni comunicazione relativa al presente giudizio al n. di fax 06/3729467 e/o all'indirizzo di posta elettronica certificata: [michelecosta@ordineavvocatiroma.org](mailto:michelecosta@ordineavvocatiroma.org);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, domiciliato per la carica presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, n. 370, Roma, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

A seguito e per l'annullamento del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 novembre 2012, recante «Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, commi 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 11 dicembre 2012, n. 288.

## FATTO

1. — Le vicende sottese alla presente controversia sono in larga parte note a codesta ecc.ma Corte Costituzionale. Esse, infatti, prendono le mosse dall'articolo 16, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario».



Con il comma 3 dell'articolo 16 di tale decreto-legge è stata introdotta una misura predefinita ed a tempo indeterminato di concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali, tra cui anche la Provincia autonoma di Bolzano, accompagnata dalla previsione di un accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali. Quale criterio predefinito in legge per l'accantonamento sono state indicate le spese sostenute per consumi intermedi desunte per l'anno 2011 dal SIOPE.

Il comma 4 del medesimo articolo predetermina un termine perentorio di scadenza per la conclusione dell'accordo sul patto di stabilità e definisce unilateralmente in legge gli obiettivi posti a carico di questa Provincia. Come è noto a codesta ecc.ma Corte costituzionale, le citate disposizioni, trattandosi di previsioni lesive dell'autonomia finanziaria costituzionalmente e statutariamente garantita in capo alla Provincia autonoma di Bolzano, nonché dei principi costituzionali di ragionevolezza e di leale collaborazione, sono oggetto di questioni di legittimità costituzionale in via principale, proposte con ricorso rubricato al numero 149 del registro ricorsi 2012, e che il relativo ricorso, che è qui da intendersi richiamato e trascritto, è tuttora pendente. L'udienza per la trattazione è stata fissata per il 19 giugno 2013.

2. La Conferenza delle regioni e delle province autonome non ha espresso alcun accordo con lo Stato in merito all'accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali.

3. Con lettera del 30 ottobre 2012 (doc. 3) la Regione autonoma Valle d'Aosta, la Regione Siciliana, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, la Regione autonoma Sardegna e la Provincia autonoma di Bolzano, in assenza di accordo, hanno chiaramente espresso unicamente l'avviso che il metodo per desumere le spese per consumi intermedi e conseguentemente il calcolo della proporzione del contributo, non possa che derivare dall'interrogazione del sistema SIOPE, ivi compresa la tabella che definisce i codici SIOPE rientranti nella definizione di consumi intermedi, senza peraltro concordare con tale notula con lo Stato i risparmi da raggiungere.

4. Ora, con il qui impugnato decreto del 27 novembre 2012 (doc. 4), il Ministero dell'economia e delle finanze, ha stabilito — unilateralmente e a prescindere dal raggiungimento di qualsivoglia accordo con la Provincia ricorrente — il riparto del contributo alla finanza pubblica, determinando il relativo accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, accogliendo unicamente la metodologia indicata dalle autonomie speciali nella predetta lettera dd. 30 ottobre 2012. L'importo accantonato in «danno» alla ricorrente Provincia autonoma di Bolzano è stato indicato in euro 68.638.854,39.

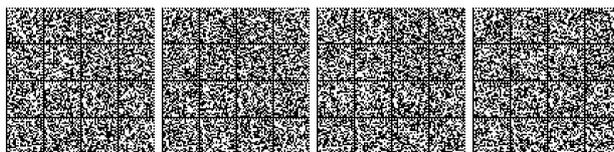
5. Con il predetto decreto ministeriale sono stati inoltre rideterminati, per l'anno 2012, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle autonomie speciali tenendo conto degli importi di cui al comma 1 (comma 2) e si è statuito che quanto previsto dai due precedenti commi opera fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

6. Il criterio preso a riferimento per la ripartizione del contributo, basato sui dati SIOPE, è palesemente ingiusto perché privilegia le amministrazioni con maggiore spesa indiretta, rispetto a quelle con maggior spesa diretta. Tale iniquità è facilmente rilevabile anche da un profano, in quanto per rendersi conto, basta considerare la differenza di contributo richiesto alla Provincia autonoma di Bolzano (euro 68.638.854,39) rispetto a quello richiesto alla Provincia autonoma di Trento (euro 38.880.982,14), analoga alla Provincia di Bolzano per dimensioni finanziarie.

Tutto ciò premesso, tenuto conto che l'atto in questa sede impugnato determina, in attuazione di norme incostituzionali già impuginate dalla Provincia autonoma di Bolzano, l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali a prescindere dall'intesa con la Provincia ricorrente, comprovando l'effettività delle censurate lesioni alle prerogative costituzionali e statutarie della ricorrente Provincia e considerato, inoltre, il perdurante interesse alla coltivazione del richiamato ricorso n. 149/2012, con il presente atto la Provincia autonoma di Bolzano, come in epigrafe rappresentata e difesa, promuove conflitto di attribuzioni avverso e in relazione al decreto adottato in data 27 novembre 2012, chiedendo a codesta ecc.ma Corte di voler dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, determinare l'accantonamento, con un provvedimento in relazione al quale non è stata assicurata la partecipazione diretta della Provincia ricorrente, con riferimento al riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, e di voler annullare, per l'effetto, l'atto gravato, alla luce dei seguenti motivi di

#### DIRITTO

1. — *Illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'articolo 16, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 135 del 2012 per contrasto con il Titolo VI dello Statuto speciale, che definisce il quadro della finanza della Regione e delle Province autonome, riconoscendo loro autonomia*



*finanziaria, in particolare, con il sistema di finanziamento delle autonomie, garantito in particolare dall'articolo 75 Statuto, nonché con il sistema pattizio delle relazioni finanziarie con lo Stato definito negli articoli 79, 103, 104 e 107 Statuto e del principio di leale collaborazione.*

Come si è detto in narrativa, il decreto ministeriale impugnato ha dato attuazione alle disposizioni sul concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali derivanti dalla c.d. spending review varata con il decreto-legge n. 95 del 2012.

Come noto all'adita ecc.ma Corte costituzionale, il sistema di relazioni finanziarie tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano è stato profondamente innovato dal c.d. «Accordo di Milano», siglato nell'anno 2009 tra la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, le Province autonome di Trento e di Bolzano ed i rappresentanti del Governo.

Tale accordo è stato attuato con i commi da 106 a 126 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), con cui è stato definito il nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato, Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e Province autonome, con cui sono stati individuati, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, e del disegno di riforma in senso federalista ivi disciplinato, i termini di partecipazione regionale e provinciale al processo di riforma, a fronte del riconoscimento di spazi di massima autonomia in materia finanziaria.

Il Titolo VI dello Statuto speciale (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) rubricato «Finanza della regione e delle province» definisce ora, infatti, il quadro della finanza della Regione e delle Province autonome, riconoscendo loro autonomia finanziaria. L'articolo 104, comma 1, dello Statuto stabilisce che tali disposizioni possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e della Provincia autonoma, fermo quanto disposto dall'articolo 103, il quale prescrive, per le modifiche statutarie, il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Conseguentemente, l'articolo 104 prevede una deroga a tale procedimento aggravato.

L'articolo 75 dello Statuto, come da ultimo modificato dalla legge n. 191/2009, attribuisce alle Province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo Statuto e percepite nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, tasse di concessione governativa, imposte sul consumo dei tabacchi, imposta sul valore aggiunto, accisa sulla benzina sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione e accise sugli altri prodotti energetici ivi consumati), ed, in ogni caso, i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle appena indicate.

Il comma 108 dell'articolo 2 della legge n. 191/2009 approvato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 104 dello Statuto, dispone che le quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75 dello Statuto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'articolo 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla Regione e alle Province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la Tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la regione e le province autonome. Con il decreto ministeriale 20 luglio 2011, in materia di versamenti diretti delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, è stata data attuazione al predetto comma 108.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare in modo completo i termini e le modalità del concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale (articolo 79 dello Statuto).

In questo contesto, la norma statutaria precisa altresì che non si applicano, in provincia di Bolzano, le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale (articolo 79, comma 3, dello Statuto).

Nel nuovo quadro statutario è tra l'altro espressamente previsto (articolo 79, comma 4, dello Statuto) che non trovano applicazione per le Province autonome e per la Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol altre disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno diverse da quelle previste dal nuovo articolo 79 Statuto.

Il comma 4 dell'articolo 79 dello Statuto prevede inoltre che alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, provvedono la Regione e le Province autonome adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti statutarie (articoli 4 e 5 dello Statuto).

Il regime dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie speciali è, quindi, dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000), definito dagli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale. In particolare, per la vicina Provincia di Trento



codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 133 del 2010, ha ribadito il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol e le Province autonome.

Il comma 3 dell'articolo 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni con legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale prevede un ulteriore concorso alla riduzione della spesa pubblica a carico delle autonomie speciali, ed il comma 4 del medesimo, che integra la disciplina relativa al patto di stabilità interno, predeterminando un termine di scadenza perentorio per la conclusione dell'accordo (31 luglio) e definendo in legge gli obiettivi posti a carico delle autonomie speciali, ripropongono per questa Provincia le questioni già evidenziate rispettivamente con riferimento all'articolo 32 della legge n. 183 del 2011 (R.G. 7/2012 - udienza ancora da fissare), all'articolo 28, comma 3, primo, secondo e terzo periodo, del decreto-legge n. 201 del 2011 (R.G. 40/2012 - udienza ancora da fissare), nonché all'articolo 35, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012 (R.G. 86/2012 - udienza ancora da fissare), già oggetto di impugnativa avanti codesta ecc.ma Corte.

L'articolo 16 appena citato rappresenta, quindi, l'unica base normativa e ragione giustificatrice del decreto ministeriale e, data l'inscindibile derivazione del decreto dalla menzionata disposizione dall'incostituzionalità della stessa disposizione legislativa, discende l'illegittimità del provvedimento attuativo.

Tutto ciò premesso, va rilevato che il contenuto del decreto ministeriale 27 novembre 2012, oggetto del presente ricorso, non fa che confermare l'effettività delle censure sollevate con i ricorsi nn. 7/2012, 40/2012, 86/2012 ed in modo direttamente dirimente n. 149/2012, atteso che le modalità di accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali sono state determinate a prescindere dal necessario coinvolgimento della Provincia, in violazione delle predette disposizioni statutarie.

È evidente che lo Stato prima ed il Ministero poi avrebbero dovuto raggiungere, sul punto, l'intesa con la Provincia, assicurando una partecipazione diretta ed effettiva della medesima.

Del resto, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha già avuto modo di pronunciarsi su fattispecie analoghe a quella di cui si discute, come risulta, ad esempio, dalla sentenza n. 133/2002, resa all'esito del conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione siciliana in relazione al decreto adottato dal Ministero delle finanze del 23 dicembre 1997 e concernente «Modalità di attuazione delle riserve all'erario dal 1° gennaio 1997 del gettito derivate dagli interventi in materia di entrate finanziarie della Regione Sicilia, emanati dal 1992». In quell'occasione codesta ecc.ma Corte ha annullato il decreto ministeriale oggetto di impugnazione in quanto emanato, esattamente come nel presente caso, in attuazione di norme illegittime e senza garantire la necessaria partecipazione della Regione Sicilia.

Con la disposizione ora impugnata il Ministero dell'economia e delle finanze interviene direttamente sui tributi erariali spettanti per disposto statutario alla Provincia.

Con questo intervento si stabilisce un accantonamento a monte, sottraendo *iure imperii* le risorse necessarie alla corretta gestione dei conti della Provincia, obbligandola addirittura a ricorrere eventualmente all'assunzione di anticipazioni di cassa (*cf.* legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1, così come modificato dall'articolo 10, comma 2 della legge provinciale 11 ottobre 2012, n. 18) con aggravio di ulteriori spese.

La gestione finanziaria degli interventi deputati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica compete in via esclusiva per espressa previsione statutaria, alla Provincia autonoma di Bolzano.

L'accantonamento viola inoltre, più specificamente, anche le prerogative provinciali in punto di conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà sociale, di cui all'art. 79, comma 4, dello Statuto, determinandosi l'esautoramento della Provincia stessa che vede (illegittimamente) trasferite al Ministero dell'economia e delle finanze la competenza alla concreta ripartizione del contributo alla finanza pubblica.

Il D.M. in esame, pertanto, interviene sull'assetto dei rapporti finanziari di ascendenza statutaria alterandone i confini, quando, per espressa previsione dello Statuto di autonomia (artt. 103 e 104), nonché della legge n. 191/2009 (art. 2, comma 106), le competenze in materia finanziaria sancite dal Titolo VI dello Statuto sono modificabili solo mediante procedure rinforzate e non possono certamente essere derogate da un atto avente natura amministrativa.

Né potrebbe dirsi che il potere esercitato dal D.M. trovi fonte nel d.l. n. 95/2012, alla cui attuazione il D.M. è dichiaratamente destinato, per due ordini di ragioni.

In primo luogo, in quanto l'accantonamento *de quo* non può considerarsi strumento per il raggiungimento degli obiettivi di cui al Titolo VI dello Statuto di autonomia; anzi, proprio in tale accantonamento dell'importo di euro 68.638.854,39 risiede il fulcro del presente conflitto di attribuzione.

In secondo luogo, in quanto la procedura rinforzata che assiste gli eventuali emendamenti dello Statuto di autonomia lo mette al riparo da interventi realizzati dal legislatore statale con legge ordinaria (art. 103 Statuto), o, con specifico riferimento alle disposizioni del Titolo VI, con legge ordinaria approvata al di fuori del peculiare schema concordato previsto dall'art. 104 Statuto.



Il Ministero dell'economia e delle finanze, con il decreto censurato, ha quindi palesemente esorbitato dalle competenze ad esso spettanti, intervenendo unilateralmente in un ambito di competenza provinciale, in palese violazione, altresì, del principio di leale collaborazione e preventiva intesa, che acquista specifico rilievo nella fattispecie, posto che il principio della leale collaborazione regge l'intero sistema delle relazioni Stato-Provincia autonoma (si richiamano, al proposito, il già citato art. 104 Statuto, ma anche l'art. 107 Statuto, e l'art. 10, comma 2, d.P.R. n. 526/1987).

In conclusione, appare evidente l'assoluta irragionevolezza del decreto ministeriale impugnato e delle disposizioni legislative di cui è diretta attuazione, che non tengono minimamente conto delle esigenze provinciali e operano come se esse — assieme alle norme di rango costituzionale che, garantendo l'autonomia provinciale, le tutelano — non esistessero.

2. — *Illegittimità per violazione del principio di delimitazione temporale.*

L'articolo 16, comma 3, del decreto-legge n. 95/2012 prevede che, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di euro 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

Formalmente il decreto ministeriale prevede che l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali è limitato nel tempo ed opera fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Tale portata garantistica è invece meramente apparente in quanto, con l'articolo 28, comma 4, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il termine di legge stabilito al predetto articolo 27, comma 1, (originariamente 24 mesi poi aumentato dall'art. 1, comma 1, lett. g.), della legge 8 giugno 2011, n. 85 a trenta mesi) per l'emanazione della normativa di attuazione è stato abrogato.

La Corte costituzionale ha da tempo sancito l'illegittimità di ogni prescrizione di principio volta ad imporre, agli enti territoriali, misure di contenimento finanziario a tempo indeterminato.

Proprio in ordine alla Provincia autonoma di Trento tale principio è stato ribadito chiaramente nella sentenza n. 142 del 2012 di codesta ecc.ma Corte costituzionale (cfr. punto 4.3 in diritto).

3. — *Illegittimità per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. e violazione dell'art. 79 dello Statuto.*

Come evidenziato, con il D.M. del 2012, sulla base delle precitate norme del decreto-legge n. 95 del 2012, vengono accantonate a valere alla fonte le quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'importo di euro 68.638.854,39, in evidente violazione delle citate disposizioni di rango paracostituzionale e del principio di leale cooperazione.

Le norme censurate — nell'attribuire ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stabilire il riparto del contributo al risanamento finanziario senza prevedere alcuna forma di intesa con il Presidente della Provincia — si mostrano, sotto concorrente profilo, altresì lesive del principio di leale collaborazione che deve sovrintendere i rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali, il quale, come noto, è ormai pacificamente considerato di rango costituzionale trovando diretto fondamento negli articoli 5 e 120 Cost. (veggansi le sentenze di codesta ecc.ma Corte nn. 19 e 242 del 1997, n. 503 del 2000, n. 282 del 2002 e n. 303 del 2003).

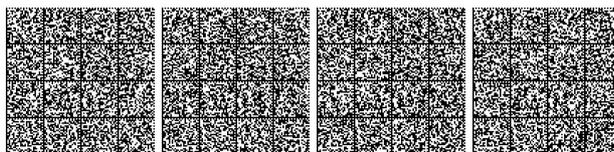
Nel caso di specie trattasi di un'unilaterale determinazione dell'accantonamento per l'anno 2012 nei confronti delle autonomie speciali, senza che fosse stata raggiunta la prescritta intesa.

Quel che conta, in ogni caso, è che il Ministero ha proceduto senza l'apporto collaborativo delle autonomie speciali, necessario per l'attuazione del principio di leale collaborazione.

Oggetto del presente giudizio è l'esercizio, da parte dello Stato, della potestà di accantonamento di risorse (tributi erariali) che spetterebbero, in base alle norme statutarie, alle autonomie speciali, tra le quali deve essere ovviamente annoverata anche l'odierna ricorrente. Si tratta, dunque, di attribuzioni statali che incidono direttamente sulle prerogative provinciali e che sono idonee a limitare l'autonomia finanziaria della ricorrente, restringendo i canali di finanziamento previsti dallo Statuto.

Per tale ragione è evidente che lo Stato poteva adottare l'atto impugnato solo avendo ottenuto l'intesa con le autonomie speciali che dovranno sopportarne gli effetti vista l'evidente restrizione delle risorse economiche, nel caso specifico della Provincia autonoma di Bolzano.

Da ultimo ci si permette di ricordare che l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 prevede una specifica procedura di attuazione del meccanismo della partecipazione alla finanza pubblica, procedura che avrebbe dovuto seguire le forme e le modalità dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, ossia le modalità attuative del federalismo fiscale nelle regioni ad autonomia speciale. Detto articolo prevede che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e



di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Com'è noto all'adita ecc.ma Corte, le norme di attuazione dello Statuto per l'attuazione del federalismo fiscale nei rapporti tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano non sono ancora state adottate, forse anche per l'abrogazione del termine di 30 mesi (originariamente 24 mesi) inserito nella legge n. 42/2009, poi abrogato dall'articolo 28, comma 4, del decreto-legge n. 201/2011. Nell'impossibilità di adottare la procedura prevista dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 e, soprattutto, tenuto conto del fatto che la questione sostanziale concerne l'accantonamento unilaterale da parte dello Stato delle entrate erariali delle autonomie speciali, tra le quali la Provincia autonoma di Bolzano, lo Stato avrebbe dovuto operare con particolare riguardo per il principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia, che, come insegna la giurisprudenza costituzionale, si attua attraverso lo strumento del coinvolgimento della Provincia nel procedimento di adozione del provvedimento e nel raggiungimento dell'intesa tra tutte le parti istituzionali. Circostanza che, si ripete ancora una volta, non si è verificata nel caso di specie.

Conclusivamente il D.M. in questione è stato adottato, senza acquisire preventivamente l'intesa con la Provincia autonoma di Balzano, in quanto la nota del 30 ottobre 2012 non costituisce un simile accordo, ma esprime unicamente le rimostranze degli enti in merito ad eventuali diversi criteri da usare a parametro per l'accantonamento.

4. — *Illegittimità per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.*

Come già esposto in fatto, il criterio preso a riferimento per la ripartizione dell'ulteriore contributo imposto alle autonomie speciali è basato sui dati desunti, per l'anno 2011, dal SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi.

Questo criterio è palesemente ingiusto perché privilegia le amministrazioni con maggiore spesa indiretta, rispetto a quelle con maggior spesa diretta. L'iniquità ed irragionevolezza del predetto criterio è facilmente desumibile dalla differenza di contributo richiesto alla Provincia autonoma di Bolzano (68.638.854,39 euro) rispetto a quello richiesto alla Provincia autonoma di Trento (38.880.982,14 euro), analoga alla Provincia di Bolzano per dimensioni finanziarie.

L'accantonamento sui tributi erariali si fonda quindi su un semplice calcolo in base ai dati desunti dal SIOPE per l'anno 2011, senza alcuna razionale giustificazione.

Infatti, il criterio adottato si pone in evidente contrasto con i principi ai quali si dovrebbero ispirare le norme di attuazione ed indicati precisamente nell'articolo 27, comma 2, della legge n. 42/2009 ove si specifica che «le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge.».

Nulla si rinvia a tale proposito nel qui contestato decreto ministeriale. Quindi, il provvedimento impugnato è viziato ancora una volta per violazione del principio di leale collaborazione.

Infine, violato è anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che nella specie è posto a presidio anche dei corretti rapporti costituzionali tra Stato e regione, per il semplice motivo che è incoerente utilizzare, come termine di paragone, un mero dato contabile desunto dal SIOPE, senza predisporre al contempo una verifica circa l'esattezza dei dati riferiti all'anno di attuazione dell'accantonamento e, se del caso, un assestamento delle rispettive competenze economiche tra Stato e autonomie speciali.

La violazione di questo parametro è ancora più evidente se si considerano i principi indicati al comma 2 dell'articolo 27 della legge n. 42/2009 sopra richiamati.

Infine, il D.M. mette inoltre a repentaglio la capacità di spesa provinciale con conseguente pericolo di paralisi delle prestazioni erogate dalla Provincia ed è illegittimo anche per questo motivo, stante l'evidente difetto di motivazione ed irragionevolezza.



Come si è visto in narrativa, il decreto impugnato consente all'amministrazione ministeriale di accantonare semplicemente, sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali fissati dagli statuti e dalle relative norme di attuazione, somme unilateralmente predisposte derivanti dall'ulteriore manovra estiva.

All'esito dell'auspicato accoglimento del presente ricorso, dunque, lo Stato dovrà versare alla Provincia autonoma di Bolzano le somme illegittimamente accantonate, effetto che conseguirà di diritto all'auspicato annullamento. Nondimeno, in funzione di una più evidente certezza dei rapporti tra le parti, codesta ecc.ma Corte costituzionale potrà precisare in questo senso gli effetti della propria decisione d'accoglimento, nella quale si confida in ragione di quanto sinora esposto.

*P.Q.M.*

*Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare, in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., del principio di delimitazione temporale, nonché del Titolo VI dello Statuto speciale approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed in particolare degli articoli 75, 79, 103, 104 e 107, per i profili meglio illustrati nel presente ricorso, il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 novembre 2012, recante «Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 tra le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento.», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica 11 dicembre 2012, n. 288, accantonando la somma di euro 68.638.854,39 spettante alla Provincia autonoma di Bolzano;*

*Conseguentemente e per l'effetto voglia altresì, annullare l'atto impugnato, con le conseguenze di diritto, ivi compresa la restituzione alla Provincia autonoma di Bolzano delle somme accantonate ai sensi del predetto atto.*

*Si allegano:*

1. procura speciale del 29 gennaio 2013, rep. n. 23568, rogata dal Segretario generale della giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano;
2. deliberazione della Giunta provinciale del 21 gennaio 2013, n. 62;
3. nota del 30 ottobre 2012;
4. estratto *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica 11 dicembre 2012, n. 288.

Bolzano-Roma, 30 gennaio 2013

*Avv.ti von GUGGENBERG - BEIKIRCHER - BERNARDI - FADANELLI - COSTA*

13C00067

N. 2

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 12 febbraio 2013  
(della Regione Siciliana)*

**Imposte e tasse - Nota del Ministero dell'economia e delle finanze n. 26757 del 5 dicembre 2012 – Individuazione, tra le entrate il cui gettito è riservato allo Stato di quelle relative al gettito dell'IVA riscosso sul territorio regionale, applicabile all'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina con piombo e dell'aliquota dell'accisa sul gasolio - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della Regione - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione, per inosservanza del meccanismo della previa intesa - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere esercitato e conseguentemente di annullare la nota del Ministro dell'economia e delle finanze n. 26757 del 5 dicembre 2012.**

- Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 5 dicembre 2012, n. 26757.
- Statuto della Regione Siciliana, art. 36, primo comma; decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.



Ricorso della Regione siciliana in persona del suo Presidente *pro-tempore* On.le Rosario Crocetta, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, dagli avv.ti Beatrice Fiandaca e Marina Valli dell'Ufficio Legislativo e Legale della Presidenza della Regione, giusta procura a margine del presente atto, ed elettivamente domiciliato in Roma nella sede dell'Ufficio della Regione stessa, via Marghera 36.

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370 presso gli Uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed elettivamente presso l'avvocatura Generale dello Stato, Via dei Portoghesi n. 12;

Per la risoluzione del conflitto di attribuzione insorto tra la Regione siciliana e lo Stato per effetto del Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze, concernente le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario; ai sensi dell'art.2, comma 4, del d.l. 6 giugno 2012 n. 74, convertito con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122 pubblicato sulla G.U.R.I. n. 289 del 12.12.2012 e, cautelativamente, della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze — Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 26757 del 5.12.2012 introitata al protocollo del Dipartimento Finanze e Credito il 10 dicembre 2012 al n. 15623, emessi in violazione dell'art. 36, primo comma, dello Statuto siciliano e delle norme di attuazione contenute nell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 nonché del principio di leale collaborazione.

#### FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica serie generale n. 289 del 12.12.2012 è stato pubblicato il decreto suindicato contenente disposizioni che rilevano ai fini della sussistenza di profili di contrasto dello stesso con le prerogative di livello costituzionale della Regione siciliana.

Detto provvedimento è stato preceduto da interlocuzioni con il Ministero dell'Economia e delle Finanze — Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Infatti, con Ministeriale del 16 ottobre 2012 lo schema del predetto decreto, in ossequio al principio di leale collaborazione, è stato trasmesso alle Regioni a statuto speciale e questa Regione ha rilevato, con nota 23.10.2012 n. 13350 (doc.3), che esso conteneva una difformità rispetto alla previsione normativa cui deve dare esecuzione.

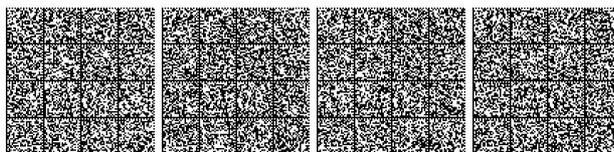
Ed invero, l'art.2 comma 3, del D.L. 6 giugno 2012, n. 74 individua, quali entrate il cui gettito è riservato all'erario dello Stato per essere destinato ad alimentare il predetto Fondo, quelle relative alle accise sui carburanti (benzina, benzina con piombo e gasolio per autotrazione) e l'art.2, comma 4 rinvia a successivo decreto le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario per le finalità di cui al comma 3, attraverso separata contabilizzazione. Tale previsione, letta conformemente a Costituzione, non risulterebbe lesiva delle prerogative statutarie in quanto non individua espressamente il gettito delle entrate relative all'Imposta sul valore aggiunto sulle accise riscosse nel territorio della Regione siciliana che, invece, sono inserite, dall'art. 1 comma 1 dello schema di Decreto Ministeriale in esame, quali ulteriori entrate da riservare allo Stato per le finalità anzidette.

Con la successiva nota n. 26757 del 5.12.2012 (doc.4) che oggi cautelativamente si impugna unitamente al provvedimento finale, lesivo delle attribuzioni statutarie di questa Regione, il Ministero dell'Economia e delle finanze, in relazione alle osservazioni formulate, in ordine allo schema di decreto, dalla Regione Siciliana e dalle altre Regioni a Statuto Speciale e Province Autonome, ha dato riscontro alle stesse, trasmettendo la versione definitiva dello schema di decreto, successivamente pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* — serie generale n° 289 del 12 dicembre 2012 (doc.5)

Al riguardo ha precisato “con riferimento alle obiezioni sollevate dalla Regione Siciliana in ordine all'estensione dell'applicazione delle riserve anche al gettito derivante dall'IVA che tale obiezione non può essere accolta, in quanto il dato normativo è chiaro nel precisare che oggetto della riserva sono le risorse derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante; pertanto sono riservate allo Stato non solo le entrate derivanti dalle accise innanzi indicate, ma anche dall'IVA che ad esse è intrinsecamente correlata, così come riportato nella relazione tecnica allegata al provvedimento in esame”.

Dopo la pubblicazione del suindicato decreto questo Ufficio ha provveduto ad acquisire, per il tramite del Dipartimento regionale Finanze e Credito dell'Assessorato dell'Economia (cfr.doc.6), il prospetto delle somme derivanti dal gettito IVA riscosso sul territorio della Regione siciliana che sono state sottratte dal giugno al dicembre 2012, ai sensi del Decreto del Ministero delle Finanze e Ragioniere Generale dello Stato del 5 dicembre 2012, pari ad un importo di euro 1.169.273,25.

La suindicata nota ministeriale n. 26757 del 5.12.2012 ed il citato decreto ministeriale si rivelano, pertanto, lesivi delle attribuzioni della Regione siciliana e della autonomia finanziaria della stessa in quanto non spetta allo Stato e



per esso al Dirigente Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze il potere di sottrarre il gettito IVA pari ad euro 1.169.273,25 (Cap.1203/1 da destinarsi al Cap.1203/11 dello Stato) di cui alla nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze — Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 26757 del 5.12.2012 e di cui al decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

I suindicati provvedimenti vengono censurati per le seguenti ragioni di

#### DIRITTO

Violazione degli artt.36, primo comma dello Statuto e 2, primo comma, delle norme di attuazione dello Statuto di cui al DPR 1075/65 (norme di attuazione in materia finanziaria).

Com'è noto l'assetto finanziario della Regione siciliana, quale deriva dalle norme rubricate, è retto dalla regola generale secondo cui spettano alla medesima, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate tranne quelle riservate allo Stato (entrate sui tabacchi, accise sulla produzione, lotto e lotterie a carattere nazionale).

E'altresì previsto che lo Stato possa riservarsi entrate tributarie riscosse nel territorio della Regione, laddove le stesse siano destinate "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".

Ora come visto la norma alla quale il Decreto chiamato a dare attuazione, art.2, c.3 del D.L. n. 74/2012, fa riferimento solo alle "risorse derivanti dall'aumento, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante".

Di tale previsione questa Regione non aveva motivo di dolersi in quanto rispettosa del suo impianto finanziario atteso che il comma 2 dell'art 2 delle norme di attuazione di cui al D.P.R.1074/65 dispone che spettano allo Stato le «imposte di produzione», tra le quali vanno annoverate, secondo la terminologia all'epoca utilizzata dal legislatore statutario, anche le accise (*cf.* C.Cost. Sent. n. 241/2012 e 115/2010).

Sennonché nel procedere, come disposto dal successivo comma 4 dell'art. 2 del D.L. 74/2012, a stabilire le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario per le finalità di cui al comma 3, attraverso separata contabilizzazione, il Ministero dell'economia e delle finanze agli incrementi di gettito contemplati dalla norma ha associato quello dell'imposta sul valore aggiunto disponendo di contabilizzare separatamente quest'ultimo gettito sul cap.1203/11 di entrata del bilancio dello Stato.

Poiché l'IVA è tributo di sicura spettanza della Regione siciliana il relativo gettito può essere riservato all'Erario ove sussistano i due presupposti della novità dell'entrata e della specifica destinazione operata "con apposite leggi"(art.2 D.P.R. n. 1074/1965).

Viceversa, in mancanza di espressa disposizione legislativa tale gettito non può essere attribuito allo Stato.

Ne consegue nel caso di specie che la riserva apposta sul gettito IVA derivante dall'aumento delle accise sui carburanti si configura lesiva dell'impianto finanziario della Regione siciliana alla quale — come comunicato dal Dipartimento regionale Finanze e Credito con foglio 8 gennaio 2013, n. 281 pervenuto a questo Ufficio in pari data (doc.6) — arreca un danno che ammonta ad euro 1.169.273,25 (Cap.1203/1 da destinarsi al Cap.1203/11 dello Stato).

Il Decreto infatti destinando allo Stato le nuove entrate relative all'Imposta sul valore aggiunto sulle accise riscosse nel territorio della Regione siciliana è andato al di là di quanto previsto dalla legge che se tale intento avesse voluto perseguire avrebbe dovuto indicare specificamente essa stessa tale gettito.

Prive di pregio appaiono del resto le precisazioni fornite dal Ministero sol che che si rifletta al fatto che in Sicilia l'Iva, il cui gettito si assume intrinsecamente correlato a quello delle accise di spettanza statale, compete ad altro ente, appunto la Regione siciliana.

Né a diverso avviso può condurre osservare come il comma 4 del più volte citato art.2 del D.L.74/2012 con l'espressione "individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario" faccia riferimento alla sottrazione di gettito, ordinariamente spettante alle Autonomie speciali.

Al riguardo viene in rilievo la circostanza che gli Statuti delle altre Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano assicurano a tali autonomie i mezzi loro necessari attraverso il sistema delle compartecipazioni ai tributi erariali.

Il suddetto comma 4, che anch'esso non dispone alcunché sull'IVA, risponde così alla finalità di far affluire integralmente all'Erario gli incrementi di accisa derivanti dall'art. 2, comma 3, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74,



relativi al maggior gettito afferente ai territori dei suddetti enti, mentre non rileva nei confronti della Regione siciliana atteso che le accise riscosse nel suo territorio sono già per intero di spettanza statale.

Violazione del principio di leale collaborazione.

Dalla superiore ricostruzione dei fatti risulta palese che l'Amministrazione statale, malgrado abbia avviato il meccanismo della previa intesa, in applicazione del rubricato principio di leale collaborazione, non ha poi ritenuto di completare tale percorso attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolavano il raggiungimento di un accordo e che sole avrebbero legittimato l'emanazione della nota e del decreto oggi impugnati (C.Cost.cfr. *ex plurimis*, sentenze n. 255/2011, n. 332 del 2010, n. 24 del 2007, n. 21 del 2006, n. 339 del 2005 e n. 27 del 2004).

Infatti, dopo le delucidazioni fornite con la nota 5 dicembre 2012 n. 26757, l'Amministrazione statale ha immediatamente emanato il decreto oggi impugnato senza consentire all'Amministrazione regionale alcuna possibilità di replica finalizzata al raggiungimento dell'auspicabile accordo frutto dello sforzo delle parti per dar vita ad una intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di esso.

Pertanto, in assenza di tale necessario percorso ed in violazione del rubricato principio, anche sotto tale profilo la nota ed il provvedimento impugnati sono illegittimi e vanno conseguentemente impugnati.

Rimarcando ancora una volta che il conflitto sorge da un atto attraverso il quale lo Stato si discosta dalle norme di cui all'art.2 commi 3 e 4 del D.L. 6 giugno 2012, n. 74 che pretende di applicare, atteso che le medesime devono interpretarsi in senso rispettoso delle prerogative della Regione siciliana, può solo aggiungersi che, ove si ritenesse invece che il Decreto faccia corretta applicazione delle norme di legge, esse sarebbero incostituzionali per violazione delle medesime norme statutarie poste a base del conflitto, in particolare dell'art. 36, primo comma, dello Statuto siciliano e delle norme di attuazione contenute nell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 nonché del principio di leale collaborazione.

Per puro tuziorismo si chiede, quindi, in subordine che codesta Ecc.ma Corte consideri eventualmente la possibilità di sollevare d'ufficio innanzi a se stessa la relativa questione incidentale di costituzionalità.

*P.Q.M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte preliminarmente, qualora Codesta Ecc.ma Corte lo ritenga, sollevare d'ufficio dinanzi a se questione di legittimità costituzionale in via incidentale delle disposizioni dell'art. 2, commi 3 e 4 del D.L. 6 giugno 2012, n. 74 e, conseguentemente, sospendere il presente giudizio.*

*Dichiarare, in accoglimento del presente ricorso, che non spetta allo Stato e per esso al Direttore generale delle finanze e al Ragioniere generale dello Stato il potere di sottrarre il gettito IVA pari ad euro 1.169.273,25 (Cap.1203/1 da destinarsi al Cap.1203/11 dello Stato) di cui alla nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze — Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 26757 del 5.12.2012 e di cui al decreto direttoriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 289 del 12 dicembre 2012 in violazione degli artt.36, primo comma dello Statuto e 2, primo comma, delle norme di attuazione dello Statuto di cui al DPR 1075/65 (norme di attuazione in materia finanziaria) e del principio di leale collaborazione.*

*Pronunciare di conseguenza l'annullamento della nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze — Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato n. 26757 del 5.12.2012 e del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 289 del 12 dicembre 2012 nella parte in cui dispongono nei confronti della Regione siciliana e in tal modo sottraggono alla medesima, con effetto dal 1° gennaio 2012 e sino al dicembre 2012, il gettito relativo all'IVA riscosso sul territorio della regione stessa per complessivi euro 1.169.273,25 (Cap. 1203/1 da destinarsi al Cap.1203/11 dello Stato), applicabile all'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina, sulla benzina con piombo e dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante derivante dallo stesso.*

*Si deposita con il presente atto la deliberazione di Giunta regionale di autorizzazione a ricorrere (doc. 2) oltre agli ulteriori documenti indicati in ricorso.*

Palermo-Roma, 31 gennaio 2013

*Gli Avv.ti FIANDACA-VALLI*



## n. 39

*Ordinanza dell'8 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Bolzano -  
Sezione distaccata Brunico nel procedimento civile promosso da O.M. contro B.R., O.E. e O.T.*

**Maso chiuso - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Procedimento giudiziale per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo di assunzione - Inammissibilità, dopo l'introduzione di esso, di domande all'Autorità amministrativa per chiedere lo scioglimento del maso - Omessa previsione, altresì, della spettanza di tale decisione al giudice investito del procedimento d'assunzione - Ingiustificata disparità di trattamento fra coeredi del maso chiuso, in base alla mera pendenza o meno di un giudizio d'assunzione - Violazione dell'interesse legittimo del coerede allo scioglimento del maso chiuso di cui siano venuti meno i presupposti oggettivi di costituzione - Irragionevole limitazione, in difetto di tali presupposti, del valore delle quote dei coeredi non assuntori - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 novembre 2001, n. 17, art. 13, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42 e 97.

## IL TRIBUNALE

Il Giudice, a scioglimento della riserva, pronuncia la seguente ordinanza.

Il Giudice del Tribunale di Bolzano, Sezione Distaccata di Brunico, ritenuta la rilevanza per il giudizio e la non manifesta infondatezza, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 1 della Legge Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano n. 17 del 28 novembre 2001 (legge sui masi chiusi) in relazione agli articoli 3, 24, 42 e 97 della Costituzione nella parte in cui, una volta introdotto il procedimento per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo d'assunzione, non ammette più il ricorso alla commissione dei masi chiusi per chiedere lo scioglimento del maso chiuso e non ammette neppure che siffatta decisione spetti al Giudice investito del procedimento d'assunzione.

## MOTIVI

1) Le parti, nella loro qualità di eredi legittimi di O. A., deceduto il 20 aprile 2007 a Brunico, sono coeredi del maso chiuso, B. in P.T. 4/I C.C. Caminata (la ricorrente O. M. e i resistenti O. E. e O. T. in qualità di figli del de cuius per la quota di 2/9 ciascuno e la resistente B.R. vedova O. quale coniuge sopravvivenne del decuius per la quota di 3/9).

2) La ricorrente O.M. fa valere un suo diritto d'assunzione del maso ai sensi dell'art. 14 della Legge Provinciale n. 17/2001. In via riconvenzionale anche il resistente O.T. fa valere un suo diritto preferenziale d'assunzione (la questione, se egli sia decaduto dalla sua richiesta d'assunzione proposta in via riconvenzionale, per non avere richiesto ai sensi dell'art. 418 comma 1 cpc con la comparsa di costituzione lo spostamento dell'udienza di discussione per consentire la notifica della sua domanda riconvenzionale alle controparti, non pare essere rilevante ai fini della presente ordinanza).

3) La resistente B.R., vedova O. rappresentata dall'amministratore di sostegno Avv. M.O. eccepisce l'improponibilità/l'inammissibilità della richiesta d'assunzione del maso, perché sciolto in seguito alla delibera della commissione provinciale dei masi chiusi n. 1894 del 9 marzo 2009 e perché il maso B. pur avendo perso predetta determinazione amministrativa la sua efficacia, non dispone più dei presupposti per valere come maso chiuso. Nel merito non si oppone, però, all'assunzione da parte della ricorrente a condizione che il prezzo d'assunzione sia stabilito giusta prezzo di mercato e che le sia riconosciuto il diritto del coniuge superstite ai sensi degli artt. 34 della Legge provinciale n. 17/2001 e/o 540 comma 2 c.c.

4) La resistente O. E. non fa valere un proprio diritto d'assunzione del maso, ma solleva eccezioni pregiudiziali: in primo luogo il procedimento dovrebbe svolgersi nelle forme ordinarie di cognizione, perché il valore dell'esercizio alberghiero facente parte del maso chiuso non dovrebbe determinarsi secondo i criteri di cui alla legge sui masi chiusi. In secondo luogo la richiesta d'assunzione sarebbe improponibile e inammissibile, perché l'idoneità a essere maso chiuso



sarebbe stata revocata dalla competente Autorità amministrativa, condizionata, però, in modo illegittimo/impossibile all'aggregazione di alcuni terreni agricoli a un altro maso chiuso. Nel merito chiede, quindi, il rigetto delle domande d'assunzione, disporsi lo scioglimento del maso, B. senza necessità di aggregazione della p.f. 115 C.C. Caminata a diverso maso chiuso con disposizione contestuale che l'assuntore è obbligato a prestare il conguaglio per l'esercizio alberghiero secondo il prezzo di mercato e quindi ai sensi degli artt. 720 e ss, c.c. in via subordinata chiede accertarsi l'inammissibilità/l'improponibilità rispettivamente il rigetto della domanda d'assunzione, limitatamente all'esercizio alberghiero, perché il conguaglio dovuto sarebbe da determinare secondo il valore di mercato.

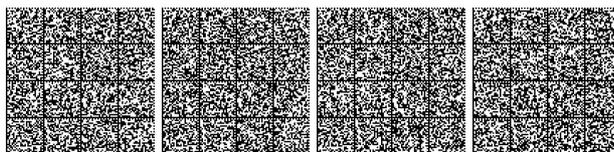
5) Nel corso del procedimento è stata espletata CTU per la determinazione del valore di mercato e del valore secondo i criteri legislativi (art. 20 della Legge provinciale n. 17/2001) del maso B. È pacifico che l'azienda alberghiera Hotel» B. che è esercitata essenzialmente nell'edificio dell'originario maso, non utilizzato ormai da decenni per fini agricoli, non deve essere valutata come elemento di reddito accessorio a quello agricolo nella valutazione complessiva del compendio. La Legge Provinciale n. 17/2001 prevede in questo caso una valutazione separata di quei beni che non vengono più utilizzati per fini agricoli. Pur non condividendo le parti le conclusioni del CTU (che a margine e senza incarico espresso afferma nel suo elaborato che effettivamente il maso B. non soddisfa più i presupposti oggettivi di idoneità per una sua costituzione in maso chiuso ai sensi della legge sui masi chiusi), risulta evidente nel caso concreto che i fondi ancora utilizzati per fini agricoli (sono dati in affitto a terzi; da anni non si pratica più allevamento di bestiame) economicamente pesano poco in proporzione all'azienda alberghiera.

6) Nel corso della discussione del risultato delle operazioni peritali (udienza del 28 marzo 2012) la resistente O.E. ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della Legge Provinciale n. 17/2001 nella parte in cui dispone l'impossibilità di presentare in via amministrativa richieste di scioglimento del maso chiuso, una volta notificato il decreto di fissazione dell'udienza di discussione del procedimento d'assunzione del maso e di determinazione del prezzo d'assunzione, a meno che questo Tribunale non concluda, ai sensi del comma 2 del citato art. 13, che fa salvo il diritto di adire l'Autorità Giudiziaria ordinaria, di potere disporre nel caso lo scioglimento del maso con la sentenza. Secondo la possibilità, o meno, per il Tribunale in questo senso, si modificherebbe in modo rilevante il valore delle quote degli eredi non assuntori (a prescindere dal fatto che in tal caso si prospetterebbe anche la realizzazione di una divisione in natura).

7) Sulla questione della rilevanza in questo procedimento: Questa questione deve essere esaminata sulla base delle conclusioni concretamente precisate dalle parti in giudizio.

8) È pacifico che il maso B. «all'atto dell'introduzione del presente giudizio al Libro Tavolare è iscritto nella prima Sezione come maso chiuso e che rientra, pertanto, nel campo d'applicazione della Legge Provinciale n. 17/2001. A richiesta degli odierni resistenti O. E. e O. T. la commissione provinciale dei masi chiusi, in sede di ricorso amministrativo, con delibera n. 1894 del 9 marzo 2009, ha annullato ai sensi dell'art. 46 della Legge Provinciale n. 17/2001 la determinazione di rigetto della locale commissione dei masi chiusi, acconsentendo, quindi, allo scioglimento del maso B., condizionandolo, però, con richiamo all'art. 6 comma 3 della legge sui masi chiusi, all'aggregazione della p.f. 115 C.C. Caminata a diverso maso chiuso. Avverso questa determinazione l'odierna ricorrente aveva proposto impugnazione dinanzi al Tribunale di Giustizia Amministrativa per la Regione Trentino Alto Adige/Stüdtirol, Sezione Autonoma di Bolzano, rinunciandovi però in data 4 maggio 2011. Non essendosi fatto alcun uso del provvedimento di scioglimento da parte degli originari richiedenti O.E. e O.T., nonostante la sua efficacia non fosse stata sospesa in via cautelare dal Giudice Amministrativo, l'efficacia dello stesso si è estinta dopo due anni ai sensi dell'art. 48 comma 1 ultima parte della Legge Provinciale n. 17/2001, quindi poco dopo il deposito in cancelleria della domanda d'assunzione e di determinazione del prezzo d'assunzione.

9) Lo scioglimento del maso chiuso rientra nella competenza della Pubblica Amministrazione (locale commissione dei masi chiusi e, in via di ricorso amministrativo, commissione provinciale dei masi chiusi), che, insieme alla verifica dei presupposti oggettivi, deve anche disporre l'aggregazione dei fondi agricoli ad altri masi chiusi (art. 36 legge sui masi chiusi). Dall'aggregazione si può prescindere soltanto in presenza di eccezioni motivate. Secondo un pronunciamento della Corte Costituzionale (ordinanza n. 5/2010) l'obbligo o onere di aggregazione a altri masi chiusi deve essere esigibile e ragionevole, pena l'illegittimità costituzionale della norma. Lo scioglimento, a istanza di uno dei coeredi o di ogni altro interessato, può, non deve, essere disposto, qualora il maso non raggiunge più la metà del reddito medio annuo ai sensi dell'art. 2 della legge sui masi chiusi. La determinazione, quindi, se disporre o non disporre lo scioglimento, rientra nella discrezionalità amministrativa (il maso può, ma non deve essere sciolto, ad esempio qualora risulti plausibile che possa riconquistare entro poco tempo nuovamente i presupposti d'idoneità); anche l'obbligo dell'aggregazione rientra nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, seppure seguendo i criteri dell'esigibilità e della ragionevolezza.



10) Deve pertanto escludersi una competenza autonoma o aggiuntiva dell'Autorità e Giudiziaria ordinaria in relazione allo scioglimento di un maso chiuso, anche qualora nel procedimento d'assunzione di determinazione del prezzo d'assunzione risultasse evidente la mancanza, in concreto, dei presupposti d'idoneità per la permanenza della costituzione in maso chiuso.

11) Nel caso concreto, qualora la Pubblica Amministrazione procedesse allo scioglimento con determinazione definitiva nel corso del procedimento, ne conseguirebbe il rigetto delle domande d'assunzione della ricorrente O.M. e del resistente O.T. per il venir meno dell'oggetto del contendere. La procedura d'assunzione presuppone, infatti, la particolarità del maso chiuso, che risulta anche descritto nelle diverse pronunce della Corte Costituzionale (ad esempio, sentenza n. 4/1956, n. 340/1996, n. 405/2006 e n. 173/2010). Se viene a mancare il bene «maso chiuso», la cui disciplina per le peculiarità sue proprie giustifica l'indivisibilità e la prestazione di un conguaglio non corrispondente al valore di mercato agli eredi non assuntori e di privilegio per l'assuntore, la divisione ereditaria dovrebbe seguire le regole ordinarie. Nel caso di specie nessuna delle parti chiede, invero, la divisione seguendo i criteri ordinari (tutti, più o meno ecletticamente, si limitano a chiedere la determinazione del valore dell'azienda alberghiera secondo il valore di mercato e l'imposizione all'assuntore del conguaglio di conseguenza determinato), di modo che lo scioglimento eventualmente disposto dalla Pubblica Amministrazione nel corso del presente procedimento non potrebbe condurre a una divisione ordinaria del compendio di fondi agricoli e azienda alberghiera, ma esclusivamente alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere e di rigetto delle proposte domande d'assunzione. Successivamente, tutte le parti potrebbero introdurre una causa ordinaria di divisione seguendo i criteri del codice civile. A prescindere dal fatto che allora alcuni dei coeredi potrebbero formulare anche domande di divisione in natura, non si può non considerare che in caso di scioglimento del maso il valore delle singole quote di proprietà aumenterebbe in senso sostanziale, venendo in considerazione in tal caso il valore di mercato e non i criteri di cui alla legge sui masi chiusi.

12) La questione della non manifesta infondatezza: la questione consiste secondo questo Tribunale nella domanda, se la disposizione di cui all'art. 13 comma 1 della Legge Provinciale n. 17/2001, che esclude la possibilità di presentare una domanda di scioglimento dinanzi all'Autorità Amministrativa dal momento della pendenza di un giudizio ordinario di determinazione dell'assuntore e del prezzo d'assunzione violi o comprima in modo irragionevole diritti costituzionalmente rilevanti delle parti coinvolte.

13) Va premesso che l'istituto del maso chiuso fonda la sua giustificazione economica e sociale sulla caratteristica che con esso si ostacola o s'impedisce lo smembramento dei fondi agricoli in via di successione ereditaria e che l'istituto favorisce l'appartenenza sociale della compagine familiare all'esistenza economica dell'azienda agricola, in modo che la stessa indivisibilità del maso favorisce l'esistenza della classe contadina «sana» (cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 4/1956). Entro questo interesse meritevole la competenza legislativa primaria della Provincia Autonoma di Bolzano trova la sua estensione più vasta proprio con riferimento all'ordinamento dei masi chiusi (articolo 8 numero 8 del DPR 31 agosto 1972, Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige), provvedendo a disciplinare anche rapporti tradizionalmente di diritto privato, in particolare i rapporti successori.

14) La competenza legislativa della Provincia Autonoma di Bolzano perde, però, la propria giustificazione, con particolare riferimento ai rapporti privatistici, laddove la singola disposizione normativa s'appalesa non necessaria alla disciplina sostanziale dell'istituto del maso chiuso rispettivamente se essa non trova nella particolarità dell'istituto la sua intima giustificazione.

15) Rilevata, come nel caso di specie appare evidente (la Pubblica Amministrazione ha già accertato con determinazione divenuta medio tempore inefficace) l'inesistenza dei presupposti della costituzione in maso chiuso del maso B. e, quindi, l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione dell'ordinamento dei masi chiusi, e rilevato che l'Autorità Giudiziaria ordinaria non può sostituirsi con una sentenza a una competenza (di scioglimento) riservata alla Pubblica Amministrazione, l'art. 13 comma 1 della Legge Provinciale n. 17/2001 pare costituzionalmente illegittimo sotto diversi profili.

16) Illegittimità costituzionale in relazione all'art. 3 della Costituzione: il trattamento diseguale di coeredi di un maso chiuso e di coeredi di un bene comune trova, come detto, giustificazione costituzionale nelle già richiamate peculiarità dell'istituto, che tende a favorire anche nell'interesse pubblico l'attività agricola razionale e il mantenimento sociale della compagine familiare rurale. Il trattamento diseguale sotto questo profilo non pare, quindi, in contrasto con il dettato costituzionale, perché l'asserzione, che la singola quota ereditaria perda valore, qualora non si possa attivare il procedimento amministrativo di scioglimento del maso, non tiene in considerazione che proprio il trattamento diseguale trova la sua giustificazione nella differenza ontologica del bene costituito in maso chiuso rispetto un altro bene ereditario comune. Si tratta, cioè, di un bene essenzialmente diverso, unico e non paragonabile, con una disciplina propria e con proprie funzioni sociali. Tuttavia, il Legislatore Provinciale ha introdotto, senza addurre giustificazione alcuna, un



trattamento diseguale all'interno della stessa categoria dei titolari del medesimo diritto (coeredi di un maso chiuso) tra coloro, che sono parti di un procedimento ordinario d'assunzione e determinazione del prezzo d'assunzione e coloro che non sono ancora parti di un siffatto procedimento giudiziale. La difesa della parte O. T. (che pure avendo essa stessa richiesto in sede amministrativa lo scioglimento del maso, ora fa valere un proprio diritto preferenziale proprio all'assunzione del maso secondo l'ordinamento dei masi chiusi) difende tale trattamento diseguale con l'aspetto pratico forse sottinteso, che in mancanza del divieto i procedimenti d'assunzione potrebbero essere fatti oggetto e ostacolati da richieste di scioglimento in sede amministrativa, ovvero che in questo caso i potenziali assuntori - pur di trovare l'assenso dei coeredi, potrebbero essere esposti alla pressione di accettare conguagli più alti. Siffatta esigenza pratica non pare, però, essere sufficiente per giustificare l'evidenziato trattamento diseguale. La disposizione pare essere peraltro in contrasto con l'indipendenza della determinazione amministrativa e il principio della disapplicazione della determinazione amministrativa illegittima da parte dell'AGO. Nel caso di specie la possibilità di uno dei coeredi di fare valere il suo interesse legittimo (allo scioglimento) viene fatto dipendere dalla rapidità (o lentezza) con cui gli altri coeredi, in particolare il potenziale assuntore, facciano valere il loro diritto all'assunzione dinanzi all'AGO.

17) Illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 24 Costituzione: La posizione giuridica del coerede di un maso chiuso che avanza richiesta di scioglimento del maso corrisponde alla posizione di un interesse legittimo diretto alla verifica da parte della Pubblica Amministrazione della permanenza dei presupposti della costituzione in maso chiuso ai sensi dell'art. 2 della legge sui masi chiusi. Dalla permanenza di questi presupposti dipende la decisione amministrativa di scioglimento del maso chiuso e, di conseguenza, la diversa articolazione dei diritti dei coeredi e del valore economico delle quote ereditarie. Come già esposto, la Legge Provinciale all'art. 13 comma 1 condiziona la possibilità di fare valere questo interesse legittimo alla pendenza, o meno, di un procedimento giudiziale d'assunzione impedendo, quindi, la facoltà di fare valere tale interesse una volta introdotto da chicchessia un procedimento giudiziale. Inoltre, la Legge pone la decadenza dalla facoltà di presentare la richiesta in sede amministrativa al di fuori dall'ambito di controllo dell'interessato, non ancorando l'esperibilità dell'iniziativa a un termine fisso (ad esempio un determinato lasso di tempo dall'apertura della successione), ma condizionandola all'iniziativa altrui del deposito del ricorso d'assunzione dinanzi all'AGO.

18) Illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 42 della Costituzione: L'istituto del maso chiuso e con esso le particolari disposizioni in tema di divisione ereditaria (artt. 11 e seguenti della legge sui masi chiusi) trovano, come detto, nelle citate peculiarità la loro giustificazione. Un maso chiuso costituisce un particolare bene di proprietà privata, e nella sua disciplina si rispecchiano le sue finzioni sociali anche alla luce dell'art. 42 della Costituzione. Se però i presupposti della sua costituzione in maso chiuso vengono meno, non sussistono più le giustificazioni delle eccezioni alla disciplina generale del diritto ereditario come disciplinato dal codice civile. Se la possibilità di avanzare la richiesta di scioglimento del maso chiuso dipende esclusivamente dalla pendenza, o meno, di un giudizio di assunzione, paiono indirettamente sacrificati il diritto del coerede o quantomeno il valore delle quote dei coeredi non assuntori ogni qualvolta non sussistano più i presupposti oggettivi per la costituzione in maso chiuso del compendio. Nel caso concreto la Pubblica amministrazione ha già accertato nel 2009, che il maso B. non presenta più l'idoneità di un maso chiuso e ciò nonostante la divisione ereditaria dovrebbe, ai sensi dell'art. 13 della Legge Provinciale sui masi chiusi, seguire, le disposizioni proprie dell'ordinamento sui masi chiusi. Ciò comporterebbe effettivamente una diminuzione/limitazione dei diritti degli eredi non assuntori, che non possono né chiedere la divisione in natura, né ricevere il valore di mercato delle loro quote. Pertanto anche sotto questa visuale l'art. 13 comma 1 della Legge sui masi chiusi pare irragionevole, perché nel caso di un maso che non presenta più l'idoneità di essere costituito in maso chiuso, l'applicazione delle disposizioni particolari finisce per limitare il diritto dei coeredi, senza contemporaneamente essere funzionale alla tutela e al favoreggiamento del bene (maso chiuso) che nel caso concreto, di fatto non esiste più.

19) Illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 97 della Costituzione: l'adozione di una determinazione amministrativa nel caso di specie dipende unicamente dal fatto se una delle parti coinvolte nella concreta vicenda introduca il procedimento d'assunzione e di determinazione del prezzo d'assunzione dinanzi all'AGO. In questo modo la stessa Pubblica Amministrazione viene privata della competenza sua propria, ovvero di verificare, se un determinato maso presenti ancora l'idoneità per la costituzione in maso chiuso rispettivamente se un determinato maso meriti ancora il trattamento giuridico particolare concesso dall'ordinamento dei masi chiusi. Concretamente la norma subordina l'esercizio dell'attività amministrativa alla mera introduzione da parte dei coeredi di un procedimento dinanzi all'Autorità Giudiziaria ordinaria. Questo non pare ragionevole con riferimento al principio del buon andamento della Pubblica



Amministrazione, anche in considerazione della circostanza che la determinazione amministrativa influisce sul procedimento dinanzi all'AGO solo nel caso di scioglimento del maso e non anche nel caso di rigetto della relativa domanda.

20) Interpretazione conforme dell'art. 13 comma 1 della Legge Provinciale n. 17/2001, eventualmente mediante il richiamo dell'art. 13 comma 2 della Legge: la difesa della parte O. E. propone un'interpretazione conforme che fa leva sull'aggiunta al comma 2 dell'art. 13, in cui il Legislatore Provinciale fa salvo il diritto di adire l'Autorità Giudiziarie Ordinaria. Con quest'aggiunta, secondo la difesa, il Legislatore attribuirebbe, dopo l'introduzione del procedimento d'assunzione e di determinazione del prezzo d'assunzione, la competenza a pronunciare lo scioglimento del maso all'Autorità Giudiziarie ordinaria investita del procedimento. Quantomeno il Legislatore con tale disposizione attribuirebbe al Giudice la facoltà di sospendere il procedimento ai sensi dell'art. 295 cpc, in modo da consentire alla parte interessata di avanzare la richiesta di scioglimento in sede amministrativa. Il comma 2 dell'art. 13 della Legge sui masi chiusi pare, però, avere come oggetto di disciplina la diversa fattispecie, ovvero quella del caso di pendenza in sede amministrativa di domande aventi per oggetto lo scioglimento (ovvero il distacco di parti dal maso), introdotte prima della proposizione dinanzi all'AGO di domande di assunzione. In questo caso, così la Legge, la facoltà di adire l'AGO con una domanda d'assunzione rimane salva, nonostante la pendenza di richieste presentate in sede amministrativa. Inoltre, viene fatta salva anche la decisione dell'AGO in punto pertinenze del maso chiuso. Che con quest'aggiunta il Legislatore Provinciale abbia voluto attribuire all'AGO l'esercizio di un'attività amministrativa non è evincibile dalla norma e una tale interpretazione si porrebbe in ogni caso anche in contrasto con l'art. 108 della Costituzione che riserva alla Legge Statale l'emanazione delle norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura. La sospensione del procedimento secondo il meccanismo dell'art. 295 cpc, infine, è possibile solo qualora la decisione della controversia dipenda dalla decisione di una controversia pendente dinanzi allo stesso Giudice o ad altro Giudice. Il caso di scuola potrebbe presentarsi, qualora all'atto dell'introduzione del procedimento d'assunzione dinanzi all'AGO fosse pendente dinanzi all'AGA una controversia circa la determinazione amministrativa di scioglimento di un maso chiuso. Il meccanismo di cui all'art. 295 cpc non pare, invece, idoneo per consentire alle parti di presentare, nel corso del procedimento d'assunzione pendente dinanzi all'AGO, domanda di scioglimento del maso chiuso in sede amministrativa.

*P.Q.M.*

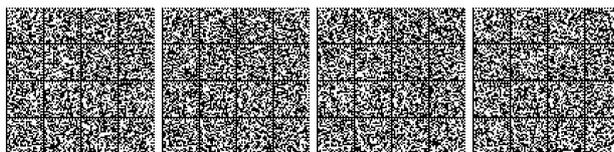
*Visto l'articolo 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 1 della Legge Provinciale del 28 novembre 2001, n. 17, nella parte indicata nelle premesse, rilevante per l'esito del presente giudizio e non manifestamente infondata;*

*ritenuto che un'interpretazione conforme della norma nel senso del riconoscimento all'Autorità Giudiziarie ordinaria della facoltà, in caso di mancanza dei presupposti oggettivi della costituzione in maso chiuso, di pronunciare con sentenza lo scioglimento del maso chiuso «Badwirt» in P. T. 4/I C. C. Caminata non pare possibile alla luce del dettato normativo;*

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 1 della Legge Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano n. 17 del 28 novembre 2001 (legge sui masi chiusi) in relazione agli articoli 3, 24, 42 e 97 della Costituzione nella parte in cui non ammette più una volta introdotto procedimento per l'assunzione del maso chiuso e per la determinazione del prezzo d'assunzione, il ricorso alla commissione dei masi chiusi per chiedere lo scioglimento del maso chiuso o non ammette che siffatta decisione spetti al Giudice investito del procedimento d'assunzione;*

*Dispone la sospensione del presente procedimento e la trasmissione della presente ordinanza e degli atti alla Corte Costituzionale, insieme con la prova delle avvenute notifiche;*

*Dispone la notifica della presente ordinanza, a cura della cancelleria, alle parti, al Presidente della Giunta Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano e al Presidente del Consiglio Provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano.*



**LANDESGERICHT BOZEN  
AUSSENSTELLE BRUNECK**

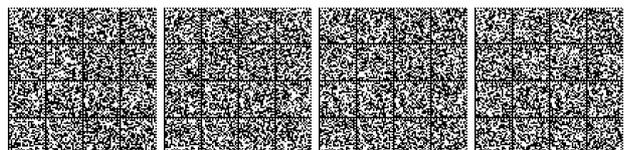
Der Richter, in Auflösung des Vorbehaltes,

**erlässt**

folgenden

**BESCHLUSS**

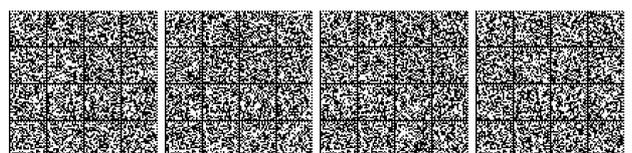
Der Richter am Landesgericht Bozen, Außenstelle Bruneck, im Erachten der Bedeutsamkeit für dieses Verfahren und der nicht offenkundigen Unbegründetheit, erhebt



die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Artikels 13 Absatz 1 des Landesgesetzes Nr. 17 vom 28. November 2001 (Höfegesetz) in Bezug auf Artikel 3, 24, 42 und 97 der Verfassung in dem Punkt, wo er, nach Einleitung des Verfahrens zur Bestimmung des Hofübernehmers bzw. des Hofübernahmepreises, den Rekurs an die örtliche Höfekommission zwecks Antrag auf Auflösung des geschlossenen Hofes ausschließt und diese Zuständigkeit auch nicht der mit dem Hofübernahmeverfahren betrauten ordentlichen Gerichtsbehörde überträgt.

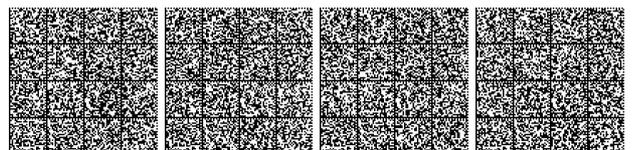
### BEGRÜNDUNG

- 1) Die Parteien sind in ihrer Eigenschaft als gesetzliche Erben nach O. A. verstorben am 20.4.2007 in Bruneck, Miteigentümer des geschlossenen Hofes B. in B. Zl. 4/I KG Kermaten (die Antragstellerin O. M. sowie die Antragsgegner O. E. und O. T. als Kinder des Erblassers zur Quote von je 2/9 und die Antragsgegnerin B. R. Witwe O. als Ehefrau des Erblassers zur Quote von 3/9).
- 2) Die Antragstellerin O. M. macht das Recht auf Hofübernahme gemäß Artikel 14 des Landesgesetzes Nr. 17/2001 geltend. Im Wege der Widerklage macht auch der Antragsgegner O. T. sein Recht auf Hofübernahme geltend (die Frage, ob er von seinem Hofübernahmeantrag im Sinne einer Widerklage verfallen ist, weil er es verabsäumt hat, gemäß Artikel 418 Absatz 1 ZPO in seiner Einlassung die Verschiebung der Erstverhandlung zu beantragen, um den anderen Parteien die Widerklage zuzustellen, erscheint hier zunächst nicht erheblich).
- 3) Die Antragsgegnerin B. R. Witwe im Verfahren vertreten von ihrem Sachwalter RA Dr. M. O. wendet die Unverfolgbarkeit/Unzulässigkeit des Hofübernahmeantrages ein, da laut Beschluss



der Landeshöfekommission Nr. 1894 vom 9.3.2009 die Auflösung des Hofes verfügt worden ist und daher, trotz mittlerweile eingetretener Unwirksamkeit der Verwaltungsmaßnahme, der Hof „B.“ nicht mehr die Voraussetzungen eines geschlossenen Hofes habe. In der Sache widersetzt sie sich jedoch nicht der Übernahme durch die Antragstellerin, sofern der Übernahmepreis zum Marktwert festgesetzt wird und ihr die Rechte als überlebende Ehegattin gemäß Artikel 34 des Landesgesetzes Nr. 17/2001 bzw./und Artikel 540 Absatz 2 ZGB zuerkannt werden.

- 4) Die Antragsgegnerin O. E. macht ihrerseits keinen eigenen Anspruch auf Hofübernahme geltend, sondern erhebt präjudizielle Einwände: Zum Einen sei das Verfahren im Rahmen eines ordentlichen Erkenntnisverfahren abzuwickeln, da der Wert des sich im geschlossenen Hof befindlichen Hotelbetriebes nicht nach den Kriterien des Höfegesetzes bestimmt werden könne. Zum Anderen sei der Antrag auf Hofübernahme unzulässig/unverfolgbar, da die Eignung als geschlossener Hof von der zuständigen Verwaltungsbehörde widerrufen worden sei, zudem verbunden mit einer ungültigen/unmöglichen Auflage der Zuschreibung einiger landwirtschaftlicher Flächen an einen anderen geschlossenen Hof. In der Sache beantragt sie daher die Abweisung der Anträge auf Hofübernahme, die Verfügung der Auflösung des Hofes „B.“ ohne Notwendigkeit der Zuschreibung der Gp. 115 KG Kematen an einen anderen geschlossenen Hof bei gleichzeitiger Verfügung, dass der Hofübernehmer verpflichtet ist, den Ausgleichsbetrag für den gastgewerblichen Betrieb nach dem Marktwert und somit im Sinne von Artikel 720 und ff. ZGB zu bezahlen. In untergeordneter Hinsicht beantragt sie die Feststellung der Unzulässigkeit/Unverfolgbarkeit bzw. die Abweisung des Antrages auf



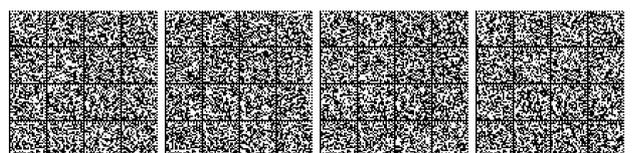
Übernahme, beschränkt auf den gastgewerblichen Betrieb, da die Bestimmung des Ausgleichsbetrages nach dem Marktwert vorzunehmen sei.

- 5) Im bisherigen Verfahren wurde ein Amtgutachten aufgenommen zwecks Feststellung des Wertes des Hofes B. einerseits nach den Bestimmungen des Höfegesetzes (Artikel 20 Landesgesetz Nr. 17/2001) und andererseits laut dem Marktwert. Unbestritten ist, dass der gastgewerbliche Betrieb Hotel B., welcher im Wesentlichen in der eigentlichen Hofstelle betrieben wird, die tatsächlich seit Jahrzehnten nicht mehr im landwirtschaftlichen Sinne genutzt wird, nicht als landwirtschaftlicher Nebenerwerb in die Bewertung aufgenommen werden soll. Das Landesgesetz Nr. 17/2001 sieht für diesen Fall eine getrennte Bewertung der Güter vor, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Selbst wenn die Schlussfolgerungen des Amtgutachters (der *en passant* und abseits der an ihn gerichteten Fragestellung erwähnt, dass der Hof „B.“ tatsächlich nicht mehr die objektiven Voraussetzungen für seine Schließung im Sinne des Höfegesetzes aufweist) von den Parteien nicht geteilt werden, so ist im konkreten Fall jedoch klar, dass die landwirtschaftlich noch als Mähwiesen genutzten Flächen des Hofes (sie sind im Wesentlichen an Dritte verpachtet, eigenständige Viehzucht wird seit vielen Jahren nicht mehr betrieben) im Verhältnis zum gastgewerblichen Betrieb kaum ins Gewicht fallen.
- 6) Im Zuge der Erörterung der Ergebnisse des Amtgutachtens (Verhandlung vom 28.3.2012) unterbreitet die Antragsgegnerin O. E. diesem Gericht und den anderen Parteien die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Artikel 13 des Landesgesetzes Nr. 17/2001 in dem Punkt, wo dieser festlegt, dass Anträge auf Auflösung eines geschlossenen Hofes im Verwaltungswege nach der Zustellung des Gerichtsbeschlusses, womit im Verfahren zur Bestellung des Hofübernehmers



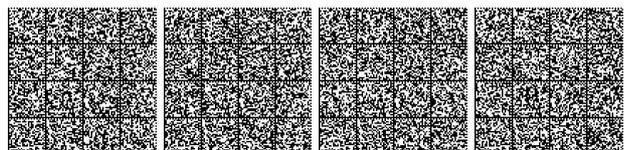
und auf Festsetzung des Hofübernahmepreises die Verhandlung für die Erörterung festgelegt wird, nicht mehr gestellt werden können, es sei denn, dieses Gericht käme auf Grund der Bestimmung des 2. Absatzes von Artikel 13, wonach die Beschreitung des ordentlichen Rechtsweges unberührt bleibe, zum Schluss, selbst die Auflösung des Hofes verfügen zu können. Je nach dem, ob dieses Gericht nämlich die Auflösung verfügen könne oder nicht, ändere sich der den weichenden Erben zustehende Ausgleichsbetrag entscheidend (abgesehen, dass dann auch eine Teilung *in natura* möglich würde).

- 7) Zur Frage der Erheblichkeit in diesem Verfahren: Diese Frage muss konkret auf der Grundlage der von den Parteien gestellten Schlussanträge erörtert werden.
- 8) Unbestritten ist, dass der Hof B. zum Zeitpunkt der Einleitung dieses Verfahrens im Grundbuch in der ersten Abteilung als geschlossener Hof geführt ist und demnach in den Anwendungsbereich des Landesgesetzes Nr. 17/2001 fällt. Auf Antrag der O. E. und des O. T. hat die Landeshöfekommission im Beschwerdewege gemäß Artikel 46 des Landesgesetzes Nr. 17/2001 den negativen Bescheid der örtlichen Höfekommission mit Beschluss Nr. 1894 vom 9.3.2009 aufgehoben und der Auflösung des Hofes „B.“ statt gegeben, allerdings mit der Auflage gemäß Artikel 6 Absatz 3 desselben Landesgesetzes der Zuschreibung der Gp. 115 KG Kematen an einen anderen geschlossenen Hof. Gegen diesen Beschluss hat die heutige Klägerin Rekurs beim Regionalen Verwaltungsgerichtshof Trentino Südtirol, Autonome Sektion Bozen, eingebracht, darauf jedoch am 4.5.2011 verzichtet. Da von der Verwaltungsmaßnahme, trotz deren Wirksamkeit (eine vorläufige Aussetzung der Wirksamkeit wurde vor dem Verwaltungsgericht nicht beantragt), von den ursprünglichen Einbringern O. E. und O. T. kein



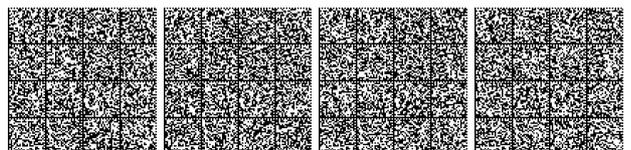
Gebrauch gemacht worden ist, ist ihre Wirksamkeit nach zwei Jahren, also kurz nach Hinterlegung des Antrages auf Hofübernahme, im Sinne von Artikel 48 Absatz 1 Landesgesetz Nr. 17/2001 erloschen.

- 9) Die Entscheidung über die Auflösung eines geschlossenen Hofes fällt in die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde (örtliche Höfekommission und, im Beschwerdeweg, Landeshöfekommission), die, abgesehen von den objektiven Voraussetzungen, auch gleichzeitig die Zuschreibung der Grundparzellen an andere geschlossene Höfe verfügen muss (Artikel 36 Höfegesetz). Von der Zuschreibung kann bzw. muss die Verwaltungsbehörde nur absehen, wenn begründete Ausnahmefälle vorliegen. Laut Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes (Beschluss Nr. 5/2010) ist die Auflage der Zuschreibung an andere geschlossene Höfe auch unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit und der Rationalität zu prüfen, andernfalls die diesbezügliche Gesetzesnorm nicht verfassungskonform ist. Die Auflösung kann überdies auf Antrag der Miteigentümer oder einer anderen interessierten Partei verfügt werden, wenn der Hof nicht mehr die Hälfte des gemäß Artikel 2 vorgesehenen Jahresdurchschnittsertrages erbringt. Es handelt sich also um eine evidentes Verwaltungsermessen, ob ein Hof aufgelöst wird oder nicht, selbst wenn die objektiven Voraussetzungen vorliegen (der Hof „*kann*“, muss aber nicht aufgelöst werden, da er vielleicht in nächster Zukunft die Voraussetzungen wieder erlangen könnte); auch die Auflage der Zuschreibung liegt im Ermessen der Verwaltungsbehörde, allerdings muss diese Entscheidung zumutbar und nicht irrational sein.
- 10) Eine eigene Zuständigkeit der ordentlichen Gerichtsbehörde hinsichtlich der Auflösung eines geschlossenen Hofes ist daher auszuschließen, selbst wenn im Verfahren zur Hofübernahme und zur Festlegung des Hofübernahmepreises



augenscheinlich wird, dass der Hof die objektiven Voraussetzungen einer Schließung nicht mehr aufweist.

- 11) Im konkreten Verfahren, sollte die Verwaltungsbehörde einem Antrag auf Auflösung des Hofes im Laufe des Verfahrens mit endgültiger Maßnahme statt geben, hätte dies zur Folge, dass die Hofübernahmeanträge der Antragstellerin O. M. ab und des Antragsgegners O. T., wegen Wegfall des Streitgegenstandes nicht mehr behandelt werden könnten. Das Hofübernahmeverfahren setzt nämlich die Besonderheit des geschlossenen Hofes voraus, wie sie auch in den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofes mehrfach beschrieben worden ist (z. B. Urteile Nr. 4/1956, Nr. 340/1996, Nr. 405/2006 und Nr. 173/2010). Wenn nun dieses Gut „geschlossener Hof“, das auf Grund seiner Besonderheiten die besondere Form der Unteilbarkeit und der Ausgleichszahlung an die weichenden Erben, zudem zu den vom Höfegesetz vorgesehenen besonders für den Hofübernehmer günstigen Wertbestimmungen, rechtfertigt, abhanden kommt, würde die Abwicklung der Erbteilung nach den Bestimmungen der ordentlichen Erbteilung erfolgen müssen. Nun hat zwar keine der Parteien die ordentliche Teilung der Erbmasse bzw. dieses Erbgutes beantragt (alle Parteien beschränken sich im Wesentlichen darauf, dass der gastgewerbliche Betrieb nach Marktwert zu bewerten sei und demzufolge die dem „Übernehmer“ aufzulegende Ausgleichszahlung zu bestimmen sei), so dass eine allenfalls im Laufe des Verfahrens verfügte Auflösung des Hofes im vorliegenden Fall nicht zu einer ordentlichen Teilung des Erbgutes, bestehend aus landwirtschaftlichen Wiesen und einem Hotelbetrieb, führen könnte, sondern ausschließlich zur Erklärung des Wegfalls des Streitgegenstandes. Dies wiederum würde aber allen Parteien die Einleitung eines neuen ordentlichen Teilungsverfahrens nach den Bestimmungen



des ZGB ermöglichen. Abgesehen davon, dass dann die einzelnen Miterben auch eine Teilung *in natura* beantragen könnten, ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine Auflösung des geschlossenen Hofes unweigerlich den Wert der einzelnen Quoten der Miterben erhöht, da dann der Marktwert und nicht die Kriterien laut Landeshöfegesetz zur Anwendung kommen.

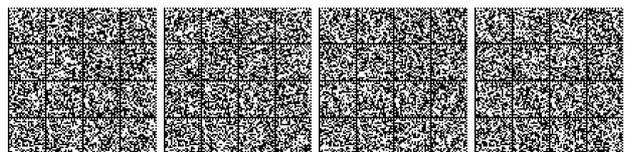
12) Zur Frage der nicht offensichtlichen Unbegründetheit der Verfassungsfrage: Diese

Frage besteht nach Ansicht dieses Gerichtes darin, ob die Bestimmung gemäß Artikel 13 Absatz 1 des Landeshöfegesetzes, die die Möglichkeit der Einbringung eines Antrages auf Auflösung des Hofes bei Behängen eines ordentlichen Gerichtsverfahren zur Bestimmung des Hofübernehmers und des Hofübernahmepreises ausschließt, verfassungsgeschützte Rechte der beteiligten Parteien in unzumutbarer Weise schmälert oder nicht.

13) Vorauszuschicken ist, dass das Rechtsinstitut des geschlossenen Hofes seine ökonomische und soziale Rechtfertigung darauf gründet, dass damit die Teilung im Erbwege von landwirtschaftlich genutzten Einheiten verhindert bzw. diese reduziert wird und dass die soziale Zugehörigkeit eines Familienverbundes an den wirtschaftlichen Bestand des Hofes gefördert wird, da dessen Unteilbarkeit die Erhaltung des Bauernstandes zu sichern versucht (Verfassungsgerichtshof, Urteil Nr. 4/1956). Innerhalb dieses schutzwürdigen Interesses findet die primäre Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz Bozen in Bezug auf das Rechtsinstitut des geschlossenen Hofes (Artikel 8 Ziffer 8 des DPR 31. August 1972, Genehmigung des vereinheitlichten Textes der Verfassungsgesetze, betreffend das Sonderstatut für die Region Trentino – Südtirol) seine weiteste Ausdehnung und regelt naturgemäß auch privatrechtliche Beziehungen, insbesondere im Bereich der Erbteilung.

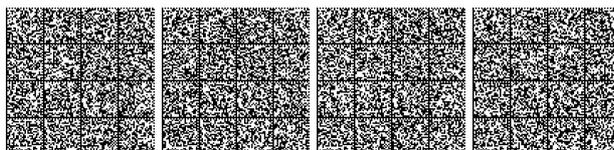


- 14) Die Gesetzgebungsbefugnis der Autonomen Provinz Bozen verliert ihre Rechtfertigung jedoch dann, insbesondere wenn es um Beziehungen des Privatrechts geht, wenn eine einzelne Bestimmung nicht dem Erfordernis der substantiellen Regelung des Instituts des geschlossenen Hofes dient bzw. nicht darin ihre ureigene Rechtfertigung findet.
- 15) Festgestellt, dass, wie im vorliegenden Fall augenscheinlich (die Verwaltungsbehörde hat dies bereits mit einer zwischenzeitlich unwirksam gewordenen Maßnahme festgestellt), die Voraussetzungen der Schließung des Hofes „B. . .“ nicht mehr bestehen und dass das ordentliche Gericht eine der Verwaltungsbehörde vorbehaltene Verwaltungsmaßnahme (der Auflösung) nicht mittels Urteil verfügen/vornehmen kann (dies widerspräche nicht zuletzt dem Prinzip der Gewaltenteilung), erscheint Artikel 13 Absatz 1 Landesgesetz Nr. 17/2001 unter mehreren Gesichtspunkten verfassungswidrig.
- 16) Verfassungswidrigkeit hinsichtlich Artikel 3 der Verfassung: Die unterschiedliche Behandlung von Miteigentümern eines geschlossenen Hofes und jener eines in einer üblichen Erbgemeinschaft befindlichen Gutes findet, wie gesagt, eine verfassungskonforme Rechtfertigung in den bereits erwähnten Besonderheiten dieses Rechtsinstitutes, die auch dem öffentlichen Interesse des Bestandes einer rational geführten Landwirtschaft und des sozialen Zusammenhaltes der bäuerlichen Familie dienen. Die Ungleichbehandlung erscheint also nicht in diesem Zusammenhang von Bedeutung, denn allein die Behauptung, die einzelne Erbquote verlöre an Wert, wenn die Auflösung des Hofes nicht beantragt werden könne, verkennt die Tatsache, dass die Ungleichbehandlung gerade darin ihre Rechtfertigung findet, als dass ein „geschlossener Hof“ nicht mit anderen üblichen Erbschaftsgütern gleichgesetzt werden kann. Es handelt sich um ein gänzlich



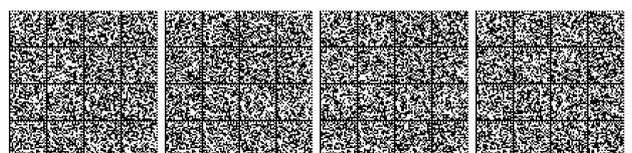
anderes Gut mit eigenen Gesetzmäßigkeiten und eigenen sozialen Funktionen. Allerdings hat der Landesgesetzgeber, ohne eine Rechtfertigung anzuführen, innerhalb derselben Kategorie der Rechtsinhaber (Miterben eines geschlossenen Hofes) eine unterschiedliche Behandlung zwischen jenen, die Partei eines behängenden Hofübernahmeverfahren sind, und jenen, die noch nicht Partei eines solchen Verfahrens sind, gesetzt. Die Verteidigung der Partei O. T. (die nunmehr, obwohl selbst ursprünglich die Auflösung des Hofes im Verwaltungswege beantragend, nunmehr ein eigenes vorzugsweises Hofübernahmerecht geltend macht) verteidigt diese Unterscheidung unter dem praktischen Aspekt, da andernfalls viele der Hofübernahmeverfahren von gleichzeitig im Verwaltungswege vorgebrachten Anträgen auf Auflösung betroffen sein könnten, d. h. die potentiellen Hofübernehmer auf diese Weise einem Druck ausgesetzt werden könnten, höheren Ausgleichszahlungen zuzustimmen. Dies erscheint jedoch nicht ausreichend, um diese Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Überdies erscheint eine solche Bestimmung im Widerspruch zur Unabhängigkeit der Verwaltungsmaßnahme und der dem ordentlichen Gericht nur im Sinne einer Nichtanwendung einer gesetzwidrigen Verwaltungsmaßnahme zustehenden Befugnis. Im vorliegenden Fall wird hingegen die Möglichkeit eines Miterben, ein rechtmäßiges Interesse (auf Auflösung des Hofes) wahrzunehmen, davon abhängig gemacht, wie schnell (oder wie langsam) die anderen Miterben, insbesondere der potentielle Hofübernehmer, ihr Hofübernahmerecht vor Gericht einklagen.

17) Verfassungswidrigkeit hinsichtlich Artikel 24 der Verfassung: Die Rechtsposition der Miterben eines geschlossenen Hofes entspricht einem rechtmäßigen Interesse auf Überprüfung durch die zuständige Verwaltungsbehörde, ob ein geschlossener Hof die Voraussetzungen für seine Schließung im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 des



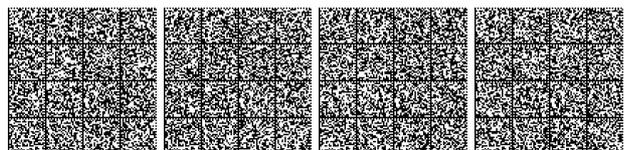
Landeshöfegesetzes noch aufweist oder nicht. Davon abhängig ist die Verwaltungsmaßnahme der Auflösung des Hofes und damit verbunden, naturgemäß, die unterschiedliche Ausgestaltung der Rechte der Miterben und der ökonomischen Werte der Erbquoten. Wie bereits angeführt, schließt Artikel 13 Absatz 1 des Landeshöfegesetzes die Wahrnehmung dieses schutzwürdigen Interesses bei Behängen eines Hofübernahmeverfahren aus und verhindert somit, dass dieses Interesse ab diesem Zeitpunkt überhaupt noch geltend gemacht werden kann. Dabei liegt der Verfallszeitpunkt völlig außerhalb der Verfügbarkeit der Betroffenen, da dieser allein durch die Einbringung des Antrages beim ordentlichen Gericht durch einen der anderen Miterben bestimmt wird (und nicht, beispielsweise, durch eine bestimmte Terminierung ab Erbanfall).

18) Verfassungswidrigkeit hinsichtlich Artikel 42 der Verfassung: Das Institut des geschlossenen Hofes und damit verbunden die Rechtmäßigkeit der besonderen Bestimmungen über die Erbschaftsteilung (Artikel 11 und ff. des Landeshöfegesetzes) findet, wie gesagt, in den mehrfach zitierten Besonderheiten des Rechtsinstituts seine Rechtfertigung. Ein geschlossener Hof stellt ein besonderes privates Eigentum dar, und in dessen Regelung finden seine sozialen Aufgaben auch im Sinne von Artikel 42 der Verfassung Niederschlag. Wenn jedoch die Voraussetzungen für eine Schließung des Hofes nicht mehr bestehen, bestehen auch nicht mehr die Rechtfertigungen der mit diesem Rechtsinstitut unweigerlich verbundenen Ausnahmen der allgemeinen Bestimmungen des Eigentumsrechtes bzw. Erbrechts gemäß ZGB. Wenn nun die Möglichkeit, den Antrag auf Auflösung des Hofes zu beantragen, allein vom Behängen eines Hofübernahmeverfahren abhängig gemacht wird, scheint indirekt das Eigentumsrecht bzw. zumindest dessen Wert der anderen Miteigentümer immer



dann geopfert zu werden, wenn die objektiven Voraussetzungen eines geschlossenen Hofes nicht mehr vorliegen. Im konkreten Fall hat die Verwaltungsbehörde bereits im Jahr 2009 festgestellt, dass der Hof B<sub>o</sub> nicht mehr die Eignung eines geschlossenen Hofes aufweist und dennoch sollte die Erbschaftsteilung mittels dem Hofübernahmeverfahren abgewickelt werden. Dies führt offensichtlich zu einer ungerechtfertigten Schmälerung der Eigentums- bzw. Erbrechte der weichen Erben, die weder eine Teilung *in natura* noch den Marktwert ihrer Quoten erhalten sollen. Auch hier wiederum erscheint der Ausschluss gemäß Artikel 13 Absatz 1 des Landeshöfegesetzes vernunftwidrig, da bei einem Hof, der die Voraussetzungen für eine Schließung nicht mehr besitzt, die Anwendung der Bestimmungen des Höfegesetzes zu einer Schmälerung des Eigentumsrechtes/Erbrechtes der Miterben führt, die nicht dem Zweck der Erhaltung und Förderung des Institutes des geschlossenen Hofes dient.

19) Verfassungswidrigkeit hinsichtlich Artikel 97 der Verfassung: Die Vornahme einer Verwaltungsmaßnahme wird allein davon abhängig gemacht, ob eine der betroffenen Parteien das Hofübernahmeverfahren vor der ordentlichen Gerichtsbehörde einleitet oder nicht. Dadurch wird selbst der Verwaltungsbehörde die ihr ureigenste Zuständigkeit, nämlich darüber zu befinden, ob ein bestimmter Hof noch die Eignung als geschlossener Hof aufweist oder nicht bzw. ob dieser Hof die rechtliche Behandlung als geschlossener Hof noch verdient oder nicht, abgenommen. Konkret wird die Ausübung oder Nicht-Ausübung eines Verwaltungsermessens davon abhängig gemacht, ob ein Miterbe beim ordentlichen Gericht ein Verfahren einleitet oder nicht. Dabei erscheint dies nicht vernünftig, da das Verwaltungsverfahren zudem ja nur insofern einen Einfluss auf das Hofübernahmeverfahren entfalten kann, als es zum Schluss käme der Hof sei



aufzulösen. In allen anderen Fällen, wo der Antrag auf Auflösung abgelehnt wird, ginge das Hofübernahmeverfahren seinen üblichen Gang.

- 20) Verfassungskonforme Auslegung von Artikel 13 Absatz 1 des Landesgesetzes Nr. 17/2001, eventuell in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 2 desselben Gesetzes: Die Verteidigung der Partei O. E. schlägt eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend vor, als dass der Landesgesetzgeber mit dem Zusatz im zweiten Absatz von Artikel 13 „*Das Recht, den ordentlichen Rechtsweg zu beschreiten, bleibt unberührt.*“, nach der Einleitung des Hofübernahmeverfahrens die Zuständigkeit, eine etwaige Auflösung des Hofes zu verfügen, der ordentlichen Gerichtsbarkeit übertrage oder zumindest dieser die Möglichkeit einräume, das Verfahren gemäß Artikel 295 ZPO auszusetzen, damit die interessierte Partei den Antrag auf Auflösung im Verwaltungswege einbringen könne. Absatz 2 von Artikel 13 des Landeshöfegesetzes scheint jedoch auf den umgekehrten Fall Bezug zu nehmen, wenn Anträge auf Abänderung des Bestandes eines Hofes bzw. auf Auflösung vor Einbringung des Hofübernahmeantrages gestellt worden sind. In diesem Fall bleibt die Möglichkeit der Einbringung eines Hofübernahmeantrages unberührt, d. h. dieser Rechtsweg wird nicht durch das Behängen eines Verwaltungsantrages beeinflusst. Zudem bleibt die Entscheidung des ordentlichen Gerichtes *in puncto* Zubehör des geschlossenen Hofes laut den Bestimmungen des ZGB unberührt. Dass hier der Landesgesetzgeber hingegen der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine Verwaltungszuständigkeit übertragen hätte, ist nicht ersichtlich und widerspräche überdies Artikel 108 der Verfassung, wonach die Bestimmungen über die Gerichtsverfassung und über die Richterämter durch Staatsgesetz geregelt sind. Die Aussetzung des Gerichtsverfahrens nach Artikel 295 ZPO ist nur dann möglich, wenn die Entscheidung von einer anderen Gerichtsentscheidung abhängig



ist. Dies wäre z. B. der Fall, wenn vor dem Verwaltungsgericht die Entscheidung über eine Verwaltungsmaßnahme zur Auflösung des Hofes anhängig wäre. Der Mechanismus nach Artikel 295 ZPO scheint jedoch nicht geeignet, um den Parteien des Verfahrens die Möglichkeit einzuräumen, bei der Verwaltungsbehörde eine bestimmte Maßnahme zu beantragen.

**A.D.G.**

Nach Einsichtnahme in Artikel 23 des Gesetzes 11. März 1953, Nr. 87, im Erachten, dass die aufgeworfene Frage der Verfassungsmäßigkeit von Artikel 13 Absatz 1 des Landesgesetzes vom 28. November 2001, Nr. 17, in dem eingangs angeführten Punkt, für den Ausgang dieses Verfahrens erheblich erscheint und nicht offenkundig unbegründet ist und dass eine verfassungskonforme Auslegung der Norm im Sinne einer durch das ordentliche Gericht bei Bestehen der objektiven Voraussetzungen vorzunehmenden Auflösung des geschlossenen Hofes „Bädwirt“ in E. Zl. 4/I KG Kematen nicht möglich erscheint,

**erhebt**

die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Artikels 13 Absatz 1 des Landesgesetzes Nr. 17 vom 28. November 2001 (Höfegesetz) in Bezug auf Artikel 3, 24, 42 und 97 der Verfassung in dem Punkt, wo er, nach Einleitung des Verfahrens zur Bestimmung des Hofübernehmers bzw. des Hofübernahmepreises, den Rekurs an die örtliche Höfekommission zwecks Antrag auf Auflösung des geschlossenen Hofes ausschließt und diese Zuständigkeit auch nicht der mit dem Hofübernahmeverfahren betrauten ordentlichen Gerichtsbehörde überträgt.

**verfügt**



die Aussetzung des Verfahrens und die Übermittlung dieses Beschlusses und der Akten an den Verfassungsgerichtshof, zusammen mit dem Nachweis der durchgeführten Zustellungen;

verfügt

dass die Kanzlei diesen Beschluss den Parteien sowie dem Landeshauptmann der Autonomen Provinz Bozen und dem Präsidenten des Südtiroler Landtages zustelle.

Man teile mit. Si comunichi.

Bruneck/Brunico, 08.11.2012

Der Kanzleileiter/Il Funzionario Giudiziario

Der Richter/Il Giudice

(Dr. Thomas Veissteiner)

13C00056

N. 40

*Ordinanza del 6 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Catanzaro - sez. riesame nel procedimento penale a carico di D.L.A.*

**Processo penale - Misure cautelari - Imputato tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso o che intenda sottoporsi a un programma terapeutico - Applicazione o sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari - Inapplicabilità della misura alternativa quando si procede per il delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) per come richiamato dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Lesione del diritto alla salute - Ingiustificata discriminazione rispetto ai tossicodipendenti imputati di altri reati - Parità di trattamento tra fattispecie delittuose diverse - Violazione del principio di non colpevolezza - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale.**

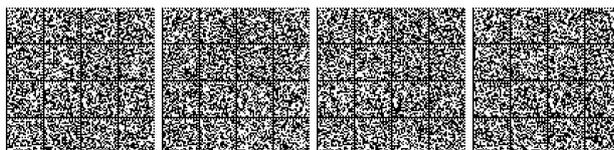
- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, art. 89, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 13, 27 e 32.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sull'appello in sede di rinvio proposto da D.L.A. avverso l'ordinanza del G.U.P. di Catanzaro, emessa in data 5 luglio 2011, di rigetto della richiesta di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari, ai sensi dell'art. 89, comma 2, d.P.R. n. 309/90;

Letti gli atti;

Sentito il presidente relatore;



## OSSERVA E RILEVA

1. In data 14 dicembre 2009, D.L.A. veniva sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere con ordinanza emessa dal G.I.P. presso il Tribunale di Catanzaro, su mozione della locale DDA, perché gravemente indiziato, tra l'altro, di partecipare ad associazione dedita al narcotraffico, ex art. 74, d.P.R. n. 309/90.

In seguito, il cautelato, dichiarato colpevole per tale reato con sentenza in data 31 maggio 2011 del G.U.P. presso lo stesso Tribunale, proponeva a quest'ultimo Giudice procedente istanza ex art. 89, comma 2, cit. D.P.R., chiedendo la sostituzione della misura inframuraria in atto con quella degli arresti domiciliari presso una Comunità terapeutica per tossicodipendenti; istanza che veniva rigettata con ordinanza emessa il 5 luglio 2011 e impugnata dal custodito medesimo con ricorso ex art. 310 c.p.p.

Questo Tribunale, decidendo su tale appello, con provvedimento dell' 01.09.2011, dichiarava l'inammissibilità della richiesta, rilevando che, ai sensi dell'art. 89, comma 4, d.P.R. n. 309/90, «Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354», tra i quali è richiamato proprio quello sanzionato dall'art. 74, d.P.R. n. 309/90, per cui è cautela; pertanto, è preclusa a priori, nel caso di specie, l'applicabilità della normativa invocata dall'appellante.

Proposto ricorso per cassazione dal D. L., avverso questa ordinanza di inammissibilità, il Supremo Consesso annullava con rinvio detta decisione, per nuovo esame, alla luce dell'intervenuta sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 2011.

All'udienza fissata per la trattazione in sede di rinvio nessuno compariva, nonostante la ritualità degli avvisi di udienza, ed il Tribunale riservava la decisione.

Ritiene l'adito Collegio, a scioglimento della riserva, che vada sollevata e proposta d'ufficio la rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, d.P.R. del 9 ottobre 1990, n. 309, in riferimento agli artt. 3, 13, 27 e 32 della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di cui all'art. 74, d.P.R. n. 309/90, per come richiamato dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.

2. Occorre innanzitutto rilevare come, nel caso di specie, il ricorrente abbia documentato la sussistenza dei presupposti richiesti dalla norma in esame per la concessione della misura domiciliare presso una Comunità terapeutica per tossicodipendenti, sicché, non ricorrendo esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, l'istanza difensiva andrebbe accolta se non ostasse a tale accoglimento il titolo di reato contestato all'imputato, rientrante tra quelli previsti dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, cui la norma impugnata fa rinvio per escludere l'applicabilità dei commi 1 e 2 del medesimo art. 89 e dunque la concedibilità della misura richiesta.

Non appare superfluo evidenziare altresì, ad ulteriore conferma della rilevanza nella fattispecie che occupa della prospettata questione di legittimità costituzionale, che la presente decisione è sottoposta al principio giuridico del «*tantum devolutum quantum appellatum*», a cui deve attenersi il Giudice quando decide su ricorso avanzato ex art. 310 c.p.p., sicché non rientra nei poteri di questo Tribunale operare una valutazione, non dedotta con i motivi di impugnazione e dunque ultra petitum, sull'eventuale attenuazione delle esigenze cautelari e quindi sulla possibilità di sostituire la misura carceraria ex art. 299, comma 2, c.p.p., operando una modificazione dello *status libertatis* sul piano di una prognosi di pericolosità soggettiva.

3. Passando al merito della questione, va osservato come nel sistema delle misure cautelari personali siano rinvenibili numerosi correttivi alla disciplina generale circa la scelta della misura da applicare, allorché la persona da sottoporre ad una di esse versi in determinate condizioni o qualità personali: a norma dell'art. 275, commi 4 e ss., del codice di procedura penale, sono richieste esigenze cautelari di "eccezionale rilevanza" per disporre la custodia in carcere di una persona incinta o che allatta la propria prole, o ultrasessantenne o, ancora, che si trovi in condizioni di salute particolarmente gravi che non consentono le cure necessarie in stato di detenzione; l'art. 286 dello stesso codice stabilisce la custodia in luogo di cura, anziché in carcere, nell'ipotesi di infermità totale o parziale di mente; l'art. 299, comma 4-ter, del codice di rito, infine, "chiude" questo assetto sul piano delle indagini medico-legali finalizzate alla verifica della compatibilità tra le condizioni della persona e la detenzione carceraria.

A ben vedere, comune ragione d'essere di queste previsioni è da ravvisare evidentemente nella tutela del diritto alla salute, protetto in tal modo da pregiudizi - potenziali o in atto - derivanti dalla custodia carceraria, la cui finalità cautelare pertanto risulta cedevole di fronte a situazioni soggettive peculiari, reputate dal legislatore prevalenti indipendentemente dal titolo di reato in ordine al quale si procede.



Raffrontando tale disciplina con la norma impugnata, che regola il sistema delle misure cautelari personali quanto agli imputati tossicodipendenti (o alcool-dipendenti), quest'ultima deve essere censurata, sia sotto il profilo della irragionevole ridotta protezione del diritto alla salute del tossicodipendente rispetto agli altri casi ricordati, in aperta violazione dell'art. 32 Cost., sia sotto il profilo della ingiustificata discriminazione (art. 3 Cost.) che essa determinerebbe tra tossicodipendenti imputati del delitto ex art. 74, d.P.R. n. 309/90, e tossicodipendenti imputati di reati diversi, per i quali ultimi trova piena applicazione il sistema delineato nei commi 1 e 2 del citato art. 89 ed è dunque privilegiata la misura alternativa, salvo che vi siano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza.

4. Ulteriore profilo di censura della norma impugnata, riferito ai parametri degli artt. 3 e 27, secondo comma, della Costituzione, va ravvisato nel raffronto con le norme che, regolando gli aspetti esecutivi della pena inflitta a persone tossicodipendenti, accordano più ampia possibilità di accesso a programmi di recupero: gli artt. 90 e 94, d.P.R. n. 309 del 1990, in tema, rispettivamente, di sospensione dell'esecuzione e di affidamento in prova al servizio sociale; possibilità, viceversa, precluse al tossicodipendente cautelato per il delitto ex art. 74, cit. d.P.R.

5. Quanto alla figura criminosa che interessa, il delitto di cui all'art. 74, d.P.R. n. 309 del 1990, è una figura speciale del delitto di associazione per delinquere che si differenzia da questo solo per la specificità del programma criminoso, costituito dalla commissione di più delitti tra quelli previsti dall'art. 73 del medesimo decreto. Le caratteristiche strutturali della fattispecie criminosa non divergono, per il resto, da quelle del reato associativo comune. Per costante giurisprudenza, infatti, i suoi elementi essenziali sono costituiti dal carattere indeterminato del programma criminoso e dalla permanenza della struttura, senza che occorra un accordo consacrato in manifestazioni di formale adesione né un'organizzazione con gerarchie interne e distribuzione di specifiche cariche e compiti: essendo sufficiente, al contrario, una qualunque forma organizzativa, sia pur rudimentale, deducibile dalla predisposizione di mezzi, anche semplici, per il perseguimento del fine comune.

Trattasi, dunque, di una «fattispecie aperta», idonea ad abbracciare fenomeni criminali fortemente eterogenei tra loro, che spaziano dal grande sodalizio internazionale con struttura imprenditoriale, che controlla tanto la produzione che l'immissione sul mercato dello stupefacente, fino ad arrivare al gruppo attivo in ambito puramente locale e con organizzazione del tutto rudimentale, spesso limitata all'impiego di autovetture e telefoni cellulari.

La giurisprudenza di legittimità ha, d'altra parte, ravvisato l'ipotesi criminosa in questione anche nel vincolo che accomuna, in maniera durevole, il fornitore della droga e coloro che la ricevono per rivenderla «al minuto», non ritenendo di ostacolo alla configurabilità del rapporto associativo la diversità degli scopi personali e la differente utilità che i singoli si propongono di ricavare.

6. Risultano, quindi, evidenti le differenze strutturali tra il delitto in esame e i reati di mafia, in rapporto ai quali la Corte Costituzionale, con ordinanza n. 339 del 1995 (*G.U.* n. 33 del 09/08/1995), ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309. Il delitto previsto dall'art. 74, d.P.R. n. 309 del 1990, infatti, non è necessariamente connotato da un forte radicamento nel territorio dell'associazione, da fitti collegamenti personali e da una particolare forza intimidatrice. Difettano, soprattutto, le peculiarità «storiche e sociologiche», prima ancora che giuridiche, dell'associazione mafiosa, consistenti nell'adesione degli associati, senza possibilità di recesso, ad un sistema illegale parallelo a quello dello Stato, consolidato nel tempo e preesistente, nella sua struttura essenziale, rispetto ai singoli fenomeni associativi: sistema che, attraverso attività criminose che coinvolgono i più diversi settori della vita pubblica e privata, mira ad interferire con le istituzioni per assicurarsi «potere e stabilità». Caratteristiche, queste, che rendono possibile, per i reati di mafia, enucleare una regola di esperienza in base alla quale soltanto la custodia cautelare in carcere è idonea a preservare le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva, messe a rischio da simili reati.

Analoga generalizzazione, per converso, è impraticabile in rapporto al delitto previsto dall'art. 74, d.P.R. n. 309 del 1990, il cui paradigma copre situazioni che incidono in misura sensibilmente differenziata sul bene protetto dell'ordine pubblico e che, sotto il profilo cautelare, possono essere fronteggiate anche con misure diverse dalla custodia in carcere come quella prevista dal gravato art. 89.

7. La norma censurata, con riferimento al delitto che interessa, non può trovare fondamento neanche nella natura dei reati-scopo dell'associazione e nella tutela particolarmente rigorosa accordata dal legislatore al bene della salute pubblica nei confronti del fenomeno dello spaccio di stupefacenti.

Del resto, come già rimarcato da plurime sentenze della Corte Costituzionale (tra cui, nn. 265 del 2010 e 231 del 2011), la gravità astratta del reato, desunta dalla misura della pena o dalla natura dell'interesse tutelato, non può legittimare



timare una preclusione alla verifica giudiziale del grado delle esigenze cautelari e all'individuazione della misura più idonea a fronteggiarle, rilevando solo ai fini della commisurazione della sanzione penale.

8. Alla luce di tali rilievi, la norma censurata, nella parte in cui esclude l'operatività dei commi 1 e 2 dello stesso articolo 89 per gli imputati cautelati in ordine alla fattispecie delittuosa di cui all'art. 74 medesimo d.P.R., viola, oltre che per le ragioni dette in precedenza (§§ 3 e 4), l'art. 3 della Carta Costituzionale, sottoponendo ad un eguale trattamento situazioni differenti tra loro, senza che vi siano fondate ragioni per impedire la piena individualizzazione della coercizione cautelare.

Difatti, in un numero tutt'altro che marginale di casi, le esigenze cautelari sono suscettibili di trovare idonea risposta anche in misure diverse da quella carceraria, come quella del collocamento in Comunità terapeutica, che valgono a neutralizzare il "fattore scatenante" o ad impedirne la riproposizione.

9. La medesima disposizione si pone, altresì, in contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale, sancito dall'art. 13, primo comma, Costituzionale, imponendo il massimo sacrificio di tale bene primario all'esito di un giudizio di bilanciamento non corretto, in quanto non rispettoso del principio di ragionevolezza.

10. Essa lede, infine, si ribadisce (§ 4), la presunzione di non colpevolezza, prevista dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione, affidando al regime cautelare funzioni proprie della pena, la cui applicazione presuppone invece un giudizio definitivo di responsabilità.

11. Per tutte le suesposte argomentazioni, ritiene l'intestato Tribunale che la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, d.P.R. del 9 ottobre 1990, n. 309 - in riferimento agli artt. 3, 13, 27 e 32 della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di cui all'art. 74, d.P.R. n. 309/90, per come richiamato dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 - oltre che rilevante ai fini della decisione dell'interposto ricorso, non sia manifestamente infondata e che, pertanto, vada sollevata e proposta innanzi la Corte costituzionale; dovendosi, per l'effetto, sospendere il presente procedimento per pregiudizialità costituzionale sino alla decisione del Giudice delle Leggi sulla questione medesima, ordinare la trasmissione degli atti alla stessa Corte costituzionale, nonché disporre, a cura dell'ufficio di cancelleria, la notificazione del presente provvedimento al Pubblico Ministero, all'Imputato, al Difensore, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

*P.Q.M.*

*Sull'appello in sede di rinvio proposto da D.L.A. avverso l'ordinanza del G.U.P. di Catanzaro, emessa in data 5 luglio 2011, di rigetto della richiesta di sostituzione della misura cautelare della custodia in carcere con quella degli arresti domiciliari, ai sensi dell'art. 89, comma 2, d.P.R. n. 309/90;*

*Sollewa e propone d'ufficio la rilevante e non manifestamente infondata questione di legittimità costituzionale dell'art. 89, comma 4, d.P.R. del 9 ottobre 1990, n. 309, in riferimento agli artt. 3, 13, 27 e 32 della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dello stesso articolo non si applicano quando si procede per il delitto di cui all'art. 74, d.P.R. n. 309/90, per come richiamato dall'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.*

*Sospende, per l'effetto, il presente procedimento per pregiudizialità costituzionale sino alla decisione del Giudice delle Leggi sulla questione sollevata e proposta.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con sede presso il palazzo della Consulta in Roma.*

*Dispone la notificazione del presente provvedimento al Pubblico Ministero, all'Imputato, al Difensore, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Manda alla Cancelleria per l'esecuzione di tali adempimenti e di ogni altro di competenza.*

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di Consiglio del 4 ottobre 2012.

*Il Presidente: PERRI*



## N. 41

*Ordinanza del 9 novembre 2012 emessa dalla Corte d'appello di Napoli  
nel procedimento civile promosso da Piedepalumbo Michelina contro Autostrade Meridionali S.p.a.*

**Procedimento civile - Controversie in materia di opposizione alla stima nelle espropriazioni per pubblica utilità - Assoggettamento al rito sommario di cognizione, non convertibile in ordinario e destinato a sfociare in un'ordinanza impugnabile soltanto per cassazione e soltanto per motivi di legittimità - Eccesso di delega - Irragionevole compressione del diritto di difesa - Contrasto con il principio del giusto processo.**

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, combinato disposto degli artt. 29 e 34, comma 37.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi primo e secondo, 77, primo comma (in relazione all'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e 111, primo comma.

## LA CORTE D'APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. 1688 del ruolo generale degli affari civili contenziosi dell'anno 2012, avente ad oggetto: opposizione alla stima di indennità di espropriazione tra Piedepalumbo Michelina, elettivamente domiciliata in Napoli alla via Nicolardi n. 145 is. 11 presso lo studio dell'avv. Claudio De Felice, dal quale è rappresentata e difesa, Ricorrente;

e Autostrade Meridionali S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Napoli al Corso Umberto I n. 74 presso lo studio dell'avv. Giulio Vicedomini, dal quale è rappresentata e difesa, Resistente.

*Motivi della decisione*

1. Con il ricorso introduttivo del processo, depositato il 16 aprile 2012 e successivamente notificato con il pedissequo decreto presidenziale, la ricorrente ha adito questa Corte d'appello esponendo di essere comproprietaria pro indiviso di un complesso immobiliare edificato, con annesse aree pertinenziali, in Torre del Greco alla Via delle Vigne, consistente in un fabbricato per civile abitazione di due piani fuori terra oltre un piano seminterrato adibito a garage, altro fabbricato per civile abitazione di un solo livello, vari locali tecnici, tettoia di mq. 60 ed area cortili zia della superficie di mq. 600. Deduceva che parte di queste unità immobiliari (corrispondenti ad una porzione delle p.lle 345 e 348) era stata occupata in via d'urgenza, giusta decreto del 28 novembre 2005 emesso dalle Autostrade Meridionali S.p.a., nell'ambito del programma espropriativo relativo all'attuazione di interventi di ammodernamento ed adeguamento della sede autostradale, programma curato direttamente dalle Autostrade Meridionali quale concessionaria dell'Autostrada Napoli-Pompei-Salerno nonché delegata dall'Anas alla realizzazione del procedimento di esproprio. Aggiungeva che nel mese di febbraio del 2012 la società espropriante aveva inviato ad uno solo dei comproprietari il decreto di esproprio relativo alle aree in precedenza occupate, comunicando di aver depositato presso la Cassa dd.pp. la somma di E 246.000,00 a titolo di indennità di esproprio e di indennità di occupazione. Tanto premesso, la Piedepalumbo, asserendo di non aver ricevuto la notificazione del decreto pur avendola sollecitata, proponeva opposizione alla stima dell'indennità, giudicandole incongrue ed esigue, e conveniva in lite la società espropriante.

Resisteva alla domanda la società espropriante, eccependo l'inammissibilità dell'opposizione.

2. Il presente giudizio, chiaramente rivolto ad ottenere la determinazione giudiziale in un maggior importo dell'indennità di espropriazione, per effetto di quanto disposto dall'art. 29 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, cui rinvia il secondo periodo del primo comma del predetto art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001, come sostituito dall'art. 34, comma 37, dello stesso d.lgs. n. 150 del 2011, è stato proposto (essendo stato introdotto dopo il 6 ottobre 2011) nelle speciali forme del processo sommario di cognizione. Prima di procedere oltre, questa Corte ritiene di dover rilevare d'ufficio la non manifesta infondatezza della questione della legittimità costituzionale *in parte qua* degli artt. 29 e 34, comma 37, del d.lgs. n. 150 del 2011, giacché la scelta di "ricondurre" i procedimenti aventi ad oggetto le controversie di cui all'art. 54, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001 al nuovo rito sommario di cognizione "non convertibile" risultante dal comb. disp. dell'art. 3 del d.lgs. n. 150 del 2011 e degli artt. 702-bis e 702-ter c.p.c. pare andare ben oltre i



limiti fissati dalla delega conferita al Governo dal Parlamento con l'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, sulla cui base è stato appunto emanato il d.lgs. n. 150 del 2011, ed essere pertanto in contrasto con l'art. 77, comma 1, Cost.

Del resto, la questione con ordinanze del 20 giugno/13 luglio 2012 (nel procedimento n. 4592/2011 del ruolo generale degli affari contenziosi, tra Lucia Moffa e la Edison Energie Speciali S.p.A.) e del 4/13 luglio 2012 (nel procedimento n. 162/2012 del ruolo generale degli affari contenziosi, tra Comune di Montesarchio e Giuseppe Ambrosone) è già stata da questa Corte sottoposta al giudice delle leggi, alla stregua delle considerazioni che si riportano e che questo collegio condivide.

Come questa Corte ha già osservato nella prima delle ordinanze citate, «l'art. 54 della legge n. 69 del 2009 delegava infatti il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientravano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che erano regolati dalla legislazione speciale, con il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti, in modo tale che, fermi i criteri di competenza e di composizione degli organi giudicanti, «i procedimenti civili di natura contenziosa autonomamente regolati dalla legislazione speciale» fossero «ricondotti»:

1) al cd. rito del lavoro, se connotati da «prevalenti caratteri di concentrazione processuale, ovvero di officiosità dell'istruzione»;

2) al procedimento sommario di cognizione di cui agli artt. 702-bis e ss. c.p.c., ma «esclusa la possibilità di conversione nel rito ordinario», se connotati da «prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa»;

3) al processo ordinario di cognizione, in tutti gli altri casi.

Si riferiva dunque chiaramente ai soli procedimenti civili di cognizione «autonomamente regolati dalla legislazione speciale», cioè - deve ritenersi alla luce della chiara lettera della previsione normativa - ai soli procedimenti civili di cognizione disciplinati dalla legislazione speciale secondo stilemi essenzialmente diversi da quelli del rito del lavoro, del rito sommario di cognizione e del rito ordinario cui dovevano essere ricondotti.

L'obiettivo del legislatore delegante era infatti quello di semplificare l'accesso alla giurisdizione ordinaria di cognizione riducendo in misura consistente il numero dei riti previsti dalla legislazione speciale e da questa disciplinati in modo tale da farne dei riti "autonomi", cioè caratterizzati da una struttura formale essenzialmente diversa da quella dei vari riti previsti dal codice di procedura civile.

Una siffatta diversità certo non connotava però i procedimenti aventi ad oggetto i giudizi di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001, che nessuno ha mai dubitato dovessero svolgersi nel rispetto delle forme dell'ordinario giudizio di cognizione, con le uniche particolarità costituite dalla previsione di un breve termine di decadenza per la loro introduzione, giustificato dal loro carattere lato sensu impugnatorio, e dalla previsione della necessaria instaurazione del contraddittorio anche nei confronti di soggetti non titolari dal lato passivo della situazione giuridica sostanziale controversa, cioè di particolarità non concernenti le forme processuali e non certo tali da poter includere tali procedimenti tra quelli «autonomamente regolati dalla legislazione speciale», tant'è vero che il legislatore delegato le ha conservate.

Pertanto, in sostanza, l'art. 29 dei d.lgs. n. 150 del 2011, con una violazione dei criteri direttivi di cui all'art. 54 della legge n. 69 del 2009 che a questa Corte pare in verità evidente, ha colto l'occasione per "ricondurre" nell'alveo del nuovo rito sommario di cognizione non convertibile procedimenti che non erano già disciplinati dalla legislazione speciale secondo un rito speciale, bensì procedimenti che erano sì previsti dalla legislazione speciale, ma da questa non regolati, tanto meno "autonomamente", essendo, salve le particolarità di cui s'è detto, integralmente assoggettati al rito ordinario di cognizione.

Peraltro, criticabile sotto il profilo della legittimità costituzionale pare anche la scelta del legislatore delegato di sottoporre le controversie di cui all'art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001 (onnicomprensivamente definite «di opposizione alla stima» dallo stesso art. 29 del d.lgs. n. 150 del 2011) al nuovo rito sommario di cognizione non convertibile.

I «procedimenti» aventi ad oggetto tali controversie, dovendo pacificamente seguire le forme dell'ordinario rito di cognizione, non erano invero connotati da «prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa», la loro trattazione e la loro istruzione dovendo seguire appunto le normali forme dell'ordinario rito di cognizione.

E la conclusione non cambierebbe qualora dovesse ritenersi che i «prevalenti caratteri di semplificazione della trattazione o dell'istruzione della causa» che il legislatore delegante aveva individuato come criterio di individuazione dei procedimenti da "ricondurre" al rito sommario di cognizione andavano riferiti non già ai «procedimenti», come sembrerebbe sulla base della semplice analisi logico-grammaticale della previsione di cui all'art. 54, comma 4, lett. b), n. 2), della legge n. 69 del 2009, bensì ai "giudizi", cioè al tipo di controversie, che ne erano oggettato.



I “giudizi” di cui all’art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001 si caratterizzavano e si caratterizzano infatti per aver ad oggetto controversie il cui denominatore comune è costituito dalla loro precipua attinenza alla determinazione dell’entità delle indennità dovute in conseguenza di provvedimenti di natura espropriativa o comunque ablativa adottati per ragioni di pubblica utilità, non già dalla semplicità della loro trattazione ed istruzione, che, invece, nella maggior parte dei casi, richiedono la soluzione di non semplici questioni di diritto e/o di fatto, come, ad esempio, quella dell’individuazione del soggetto o dei soggetti titolari dal lato passivo dell’obbligazione indennitaria, che, a sua volta, spesso sollecita la chiamata in causa di terzi, e quelle connesse alla stima dell’equivalente pecuniario del pregiudizio subito dal soggetto passivo del provvedimento ablatorio, che, a loro volta, richiedono la nomina di consulenti tecnici d’ufficio, e dunque controversie che risulta difficile comprendere come possa ritenersi opportuno che siano trattate ed istruite secondo forme non previamente stabilite dalla legge, ma sommariamente stabilite volta per volta dal giudice procedente, e che non possono essere decise “alla prima udienza”, come dovrebbe essere affatto normale nei procedimenti trattati secondo le forme del rito sommario di cognizione (arg. ex art. 702-ter c.p.c.).

Se poi si considera che la decisione adottata - “con ordinanza”, giusto il comb. disp. dell’art. 3 del d.lgs. n. 150 del 2011 e 702-ter c.p.c. - dalla corte d’appello competente quale giudice di primo grado non è appellabile, ma impugnabile solo mediante un ricorso per cassazione per violazione di legge ai sensi del comb. disp. degli artt. 360 c.p.c. e 111, comma 7, Cost., emerge il non infondato dubbio che la scelta del legislatore di “riconduurre” i procedimenti aventi ad oggetto le controversie di cui all’art. 54 del d.P.R. nell’alveo del procedimento sommario di cognizione non convertibile sia in contrasto, oltre che con l’art. 77, comma 1, Cost., anche con gli artt. 3, 24, commi 1 e 2, e 111, comma 1, Cost., comportando una compressione del diritto di difesa irragionevole poiché, non solo non giustificata, ma addirittura consigliata dalle oggettive peculiarità di tali controversie o almeno della più parte di esse.

L’indubbia discrezionalità del legislatore nella scelta degli strumenti processuali per la tutela dei diritti soggettivi trova invero certamente un limite di carattere costituzionale nella ragionevolezza delle soluzioni adottate e nella loro idoneità ad assicurare adeguatamente alle parti l’esercizio del diritto di difesa e, in sintesi, un «giusto processo»; ed a questa Corte pare che questo limite sia stato oltrepassato dal legislatore nella scelta di assoggettare tutti i giudizi relativi alle peculiari controversie di cui all’art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001 ad un rito di cognizione sommario non convertibile in ordinario e destinato a sfociare in una decisione non appellabile ed impugnabile innanzi alla Corte di cassazione soltanto per violazione di legge.

A questa conclusione induce anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, tra le cui pronunce va segnalata specialmente l’ordinanza 29 maggio 2009, n. 170, da cui può ci contrariis ricavarsi il principio che il potere discrezionale del legislatore nella scelta degli strumenti processuali per la tutela dei diritti soggettivi trova il suo limite costituzionale nella necessità che il modello processuale dal medesimo legislatore scelto «sia tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un’adeguata probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà dell’impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità - della decisione assunta, la attitudine del provvedimento conclusivo del giudizio ad acquisire stabilità, quanto meno “allo stato degli atti”»; condizioni, queste, che devono dunque evidentemente ricorrere tutte cumulativamente affinché i parametri costituzionali sopra indicati possano dirsi rispettate e che non ricorrono tutte, come s’è detto, nel caso della scelta del legislatore di assoggettare controversie come quelle di cui all’art. 54 del d.P.R. n. 327 del 2001, di competenza della corte d’appello come giudice di primo grado, al nuovo rito sommario di cognizione non convertibile in ordinario e destinato a sfociare in un’ordinanza non appellabile ma impugnabile soltanto innanzi alla Corte di cassazione e soltanto per motivi di legittimità» (così Corte di Appello di Napoli, sezione prima, 20 giugno/13 luglio 2012).

3. Occorre pertanto sospendere il presente processo e rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché si pronunci sulla questione incidentale di legittimità costituzionale dell’art. 29 e 34, comma 37, del d.lgs. n. 150 del 2011 sopra prospettata, ciò essendo evidentemente rilevante quanto meno per stabilire se il processo medesimo, introdotto e finora trattato nelle forme del rito sommario di cognizione, debba proseguire nel rispetto delle medesime forme.

*P.Q.M.*

*Così provvede:*

*A) dichiara nella specie rilevante e non manifestamente infondata la questione concernente la legittimità costituzionale - per contrasto con gli artt. 77, comma 1, 3, 24, commi 1 e 2, e 111, commi 1, della Costituzione - del comb. disp. degli artt. 29 e 34, comma 37, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 ed abrogando i commi 2, 3 e 4 dell’art. 54 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327,*



prevede che le controversie aventi ad oggetto l'opposizione alla stima di cui al comma 1 dello stesso art. 54 devono essere introdotte, trattate e decise secondo le forme del rito sommario di cognizione risultanti dal comb. disp. dell'art. 3 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, e degli artt. 702-bis e 702-ter del codice di procedura civile;

B) per l'effetto, dispone la sospensione del presente procedimento e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti costituite e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e quindi immediatamente trasmessa, insieme agli atti del procedimento ed alla prova delle predette notificazioni e comunicazione, alla Corte costituzionale ai fini della risoluzione della predetta questione incidentale di legittimità costituzionale.

Così deciso il 26 ottobre 2012 nella camera di consiglio della sezione prima civile bis della Corte d'Appello di Napoli.

*Il Presidente:* LIPANI

13C0076

N. 42

*Ordinanza del 22 novembre 2012 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Mori Paola contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Università degli studi «Magna Graecia» di Catanzaro*

**Università - Vincoli assunzionali per le Università che abbiano superato, per le spese fisse ed obbligatorie per il personale di ruolo, il limite parametrico di cui al comma 4 dell'art. 51 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (pari al 90 per cento dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario) - Violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione dell'autonomia universitaria - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

**Università - Limitazione dell'assunzione di personale, per ciascun anno, ad un contingente corrispondente ad una spesa pari al 50 per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente - Previsione che ciascuna Università destina tale somma per una quota non inferiore al 60 per cento all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato, nonché di contrattisti, ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e per una quota non superiore al 10 per cento all'assunzione di professori ordinari - Violazione del principio di uguaglianza, sotto il profilo dell'irragionevolezza - Violazione dell'autonomia universitaria - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, convertito, con modificazioni, nella legge 9 gennaio 2009, n. 1, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 33 e 97.

IL CONSIGLIO DI STATO

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1762 del 2012, proposto dalla professoressa Paola Mori, rappresentata e difesa dall'avvocato Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Principessa Clotilde, n. 2;

Contro Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca; Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la riforma della sentenza del t.a.r. del Lazio, 22 febbraio 2011, n. 1775;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;



Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e dell'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 luglio 2012 il Cons. Claudio Contessa e uditi per le parti l'avvocato Clarizia e l'avvocato dello Stato Russo.

La professoressa Paola Mori riferisce che nel corso del 2008 ebbe a partecipare alla procedura di valutazione comparativa indetta dall'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro per la copertura di un posto di Professore ordinario presso la Facoltà di Giurisprudenza — Settore scientifico/disciplinare IUS/14 (Diritto dell'Unione europea) — e di essere stata dichiarata idonea all'esito della relativa procedura.

L'appellante precisa, al riguardo, che la procedura in questione era stata indetta dalla medesima Università presso cui già prestava servizio in qualità di professore associato e in relazione al medesimo settore scientifico/disciplinare già a lei affidato.

Con delibera in data 24 novembre 2010, il Consiglio di Facoltà di Giurisprudenza, considerate le esigenze didattico-scientifiche della Facoltà, deliberava di chiamare l'odierna appellante a ricoprire il posto di ruolo di prima fascia per il richiamato Settore scientifico/disciplinare IUS/14.

Ciononostante, l'Università appellata non procedeva ad assumere l'odierna appellante come professore di prima fascia sull'insegnamento dalla stessa già ricoperto in qualità di professore associato.

A questo punto della vicenda, l'appellante rivolgeva formale richiesta all'Università degli Studi "Magna Graecia" al fine di essere nominata e immessa in ruolo, ma il Rettore respingeva la sua istanza in asserita ottemperanza al disposto della circolare ministeriale n. 478 del 2009 (emanata in applicazione del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180), atteso che l'Università in questione non era legittimata a procedere all'assunzione sulla base della propria dotazione di posti organico.

Ai fini che qui rilevano giova osservare che la circolare Ministeriale in questione, nel disporre l'attuazione della previsione di cui all'art. 1, del d.l. 180 del 2008, cit., si è soffermata in particolare sul contenuto degli obblighi ricadenti in capo alle Università c.d. "virtuose" (ossia, degli Atenei che, al pari di quello catanzarese, non abbiano superato, per ciò che riguarda le spese fisse e obbligatorie per il personale di ruolo, il limite parametrico di cui al comma 4 dell'art. 51 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 — pari al 90 per cento dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario), stabilendo le modalità concrete con cui determinare il limite di spesa fissato per procedere alle nuove assunzioni di personale (in base al comma 3 dell'art. 1, d.l. 180, cit., infatti, tale limite è fissato in una soglia di spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente).

Col ricorso n. 4277 del 2011, il provvedimento rettorale di cui sopra veniva impugnato dalla signora Mori dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio il quale, dopo aver accolto l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato, respingeva nel merito il ricorso ritenendolo infondato.

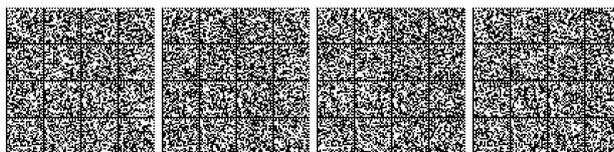
La sentenza in questione è stata impugnata in sede di appello dalla professoressa Mori, la quale ne ha chiesto la riforma articolando i seguenti motivi:

*1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del d.l. 10 novembre 2008, n. 180, convertito — con modificazioni — dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1 — motivazione illogica e contraddittoria.*

Il T.A.R. avrebbe dovuto rilevare l'illegittimità delle previsioni di cui alla circolare ministeriale del 27 marzo 2009, la quale avrebbe declinato in modo incongruo le pertinenti previsioni legislative, desumendo un divieto di assunzione che non sarebbe in alcun modo desumibile dalle previsioni di cui al decreto-legge 180 del 2008.

In particolare, laddove si ammettesse (come ritenuto dal T.A.R.) che la circolare del marzo 2009 fosse pienamente conforme alla previsione di legge e che a quest'ultima fosse effettivamente riferibile il divieto di assunzione opposto all'appellante, ne conseguirebbero effetti "illogici e irragionevoli" (pagina 8 dell'atto di appello), tali da palesare l'impossibilità della proposta ricostruzione interpretativa.

In particolare, la lettura del pertinente quadro legislativo offerta dal Tribunale sarebbe erronea, in quanto comporterebbe che, mentre alle Università caratterizzate da una deteriorata situazione finanziaria sarebbe comunque consentito procedere ad assunzioni dei professori associati risultati vincitori di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione (senza il rispetto di alcuna percentuale e con il solo limite del non aggravio di spesa), al contrario, la medesima facoltà sarebbe preclusa alle Università c.d. "virtuose", persino nelle ipotesi in cui ciò non determini alcun aggravio di spesa.



Sotto tale aspetto, il Tribunale non avrebbe tenuto adeguatamente conto del fatto che l'assunzione dell'odierna appellante non avrebbe determinato alcun aggravio di spesa a carico dell'Università degli Studi "Magna Graecia", in considerazione del fatto che: *a)* essa già prestava servizio presso quell'Ateneo in qualità di Professore associato; *b)* gli oneri complessivi allo stato connessi allo status di professore associato con alcuni anni di anzianità di servizio erano addirittura superiori a quelli che sarebbero stati connessi all'immissione in servizio in qualità di professore ordinario.

Ancora, il T.A.R. non avrebbe considerato che, nel caso in esame, i divieti e limiti alle nuove assunzioni non potrebbero neppure — a rigore — trovare applicazione dal momento che l'appellante professoressa Mori già prestava servizio presso l'Ateneo catanzarese, con la conseguenza che il passaggio alla qualifica di professore ordinario costituirebbe un mero passaggio di livello, in quanto tale inidoneo a determinare l'instaurazione di un nuovo rapporto di impiego.

2) *Illegittimità dei provvedimenti impugnati primo grado per illegittimità derivata dall'art. 1, comma 3, l. n. 1/2009 per violazione degli articoli 3, 33 e 97, Cost.*

In via subordinata rispetto a quanto affermato sub 1) (e per l'ipotesi in cui l'art. 1, comma 3, del decreto-legge 180, cit. sia effettivamente da interpretare nel senso che per le Università ivi contemplate il Legislatore avrebbe davvero inteso fissare un generalizzato limite alle assunzioni, senza riconoscere le deroghe ammesse nel caso delle Università "non virtuose"), l'appellante chiede che questo Giudice di appello sollevi questione di legittimità costituzionale in ordine alle previsioni di legge ostative alla sua effettiva immissione in servizio, per violazione degli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, nonché l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro, i quali hanno concluso nel senso della reiezione dell'appello.

Con ordinanza n. 1333 del 2012 (resa all'esito della Camera di consiglio del 3 aprile 2012), questo Consiglio di Stato ha accolto l'istanza di sospensione cautelare degli effetti della sentenza in epigrafe, proposta in via incidentale dalla professoressa Mori.

Alla pubblica udienza del 3 luglio 2012 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Collegio il ricorso in appello proposto da un Professore associato in servizio presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con cui è stato respinto il ricorso avverso gli atti con cui detta Università (nonché il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca, per quanto di rispettiva competenza) ha respinto la sua istanza di ammissione in servizio in qualità di professore ordinario (l'atto di diniego è stato motivato alla luce delle previsioni di razionalizzazione della spesa di cui all'art. 1, commi 1 e 3, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180).

2. Il Collegio ritiene che ai fini della decisione risulti necessario esaminare le deduzioni dell'appellante, sulla legittimità costituzionale delle previsioni di cui ai commi 1 e 3, dell'art. 1 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (recante "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca e convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1) in relazione agli. articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

3. Il comma 1, del citato art. 1 (nella formulazione che rileva ai fini del presente giudizio — derivante dalla legge di conversione 9 gennaio 2009, n. 1 — e anteriore alle modifiche apportate dal comma 1, lettera *b)* dell'art. 11, del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49) stabiliva che "le università statali che, alla data del 31 dicembre di ciascun anno, hanno superato il limite di cui all'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, fumo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, non possono procedere all'indizione di procedure concorsuali e di valutazione comparativa, né all'assunzione di personale. Alle stesse università è data facoltà di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi di cui all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2007, n. 176 e all'art. 4/bis, comma 17, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129, e comunque di concorsi espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica".

In estrema sintesi, la disposizione in questione (nella disposizione che qui rileva) imponeva rigidi vincoli assunzionali alle Università — per così dire — "non virtuose", le quali avessero superato, per ciò che riguarda le spese fisse



e obbligatorie per il personale di ruolo, il limite; parametrico di cui al comma 4, dell'art. 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (pari al 90 per cento dei trasferimenti statali sul fondo per il finanziamento ordinario).

Nei confronti di tali Università operava, quindi, un generale divieto di procedere a nuove assunzioni. Tuttavia, in sede di conversione, la rigidità del vincolo in questione era stata attenuata, prevedendo che alle medesime Università fosse riconosciuta la possibilità di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori dei concorsi di cui al decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, e di cui al decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, a condizione che ciò avvenisse “senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica”.

A sua volta, il comma 3, dell'art. 1 (la cui formulazione non è stata modificata nel corso del tempo) stabilisce che “il primo periodo del comma 13, dell'art. 66, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è sostituito dai seguenti:

«Per il triennio 2009/2011, le università statali, fermi restando i limiti di cui all'articolo 1, comma 105, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, possono procedere, per ciascun anno, ad assunzioni di personale nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. Ciascuna università destina tale somma per una quota non inferiore al 60 per cento all'assunzione di ricercatori a tempo indeterminato, nonché di contrattisti ai sensi dell'art. 1, comma 14, della legge 4 novembre 2005, n. 230, e per una quota non superiore al 10 per cento all'assunzione di professori ordinali. Sotto fatte salve le assunzioni dei ricercatori per i concorsi di cui all'articolo 1, comma 648, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nei limiti delle risorse residue previste dal predetto art. 1, comma 650.»».

In estrema sintesi la disposizione in questione (che è rivolta agli Atenei — per così dire — “virtuosi”, quale quello appellato e cui effetti sono limitati al triennio 2009/2011) stabilisce che a tali Atenei non sia impedito in assoluto procedere a nuove assunzioni, ma che tale possibilità sia limitata a un contingente numericamente tale da produrre una spesa non superiore a quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente.

Ai fini del presente giudizio mette conto osservare che la disposizione di cui al comma 3 (al contrario di quella, dinanzi richiamata, di cui al comma 1) non contempla nessuna clausola di salvaguardia volta a favorire completamento delle procedure concorsuali già in atto, sia pure ad invarianza di spesa.

4. Ebbene, ad avviso del Collegio, non risultano manifestamente infondate le questioni inerenti la legittimità costituzionale del comma 3, dell'art. 1, del decreto-legge n. 180 del 2008, per la parte in cui prevede che le Università — per così dire — “virtuose” siano astrette in modo rigido al vincolo assunzionale del cinquanta per cento del costo connesso alle cessazioni di personale verificatesi nell'anno precedente, senza che alle stesse sia riconosciuta la possibilità di accedere ad alcuna “clausola di salvaguardia” (quale quella volta al completamento delle procedure concorsuali in atto) neppure nel caso che ciò si renda) possibile “senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica”.

5. In primo luogo, va chiarita la rilevanza della questione di legittimità costituzionale appena richiamata in relazione al giudizio *a quo*.

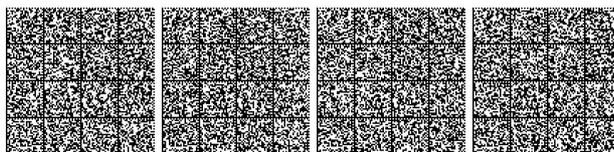
5.1. Il primo aspetto in relazione al quale occorre verificare la sussistenza della rilevanza della predetta questione di legittimità costituzionale discende dal fatto che oggetto primo dell'impugnativa è rappresentato dalla circolare ministeriale del 27 marzo 2009, la quale, nell'interpretare le previsioni di cui all'art. 1, del decreto-legge 180 del 2008, ha concluso nel senso che il nuovo regime assunzionale impedisse l'assunzione del docente universitario in ipotesi quale quella di interesse dell'odierna ricorrente.

Occorre, quindi, domandarsi se la circolare in questione (nell'escludere la possibilità di procedere all'assunzione dell'odierna appellante) abbia correttamente interpretato le disposizioni di legge -della cui legittimità nella presente sede si discute — ovvero se la circolare in parola abbia desunto tale impedimento in sostanziale distonia rispetto al paradigma legislativo di riferimento.

Ad avviso del Collegio al quesito di cui sopra deve essere fornita risposta nel primo dei sensi indicati, con la conseguenza che l'impedimento all'assunzione deriva in via immediata dall'art. 1, del più volte richiamato decreto-legge n. 180 del 2008 e l'ulteriore conseguenza che l'appellante avrebbe potuto in concreto aspirare all'assunzione solo in assenza (o previa rimozione) della richiamata disciplina primaria.

Al riguardo si osserva che:

la circolare impugnata, laddove non tiene in considerazione (al fine di modulare il divieto all'assunzione) il fatto che l'assunzione non avrebbe determinato alcun aggravio di spesa — ma, al contrario, avrebbe determinato nell'immediato un risparmio — attua in modo coerente il paradigma legislativo di riferimento il quale in alcun modo consente di declinare in modo differenziato il divieto a seconda dell'eventuale risparmio connesso alla singola assunzione. Ed infatti, il comma 3, del decreto n. 180, cit., fa scattare in modo sostanzialmente automatico il divieto di



procedere a nuove assunzioni non appena risulti superato il parametro della spesa pari al cinquanta per cento di quella del personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. La medesima disposizione, quindi, non consente di tenere in considerazione i maggiori o minori oneri conseguenti alle ulteriori assunzioni, una volta che il richiamato parametro risulti superato. Sotto tale aspetto, quindi, la circolare in questione risulta conforme alla legge;

allo stesso modo, la circolare impugnata risulta conforme al pertinente paradigma legislativo per la parte in cui ammette che gli Atenei (per così dire) “non virtuosi” completino le assunzioni dei docenti vincitori di concorsi (sia pure con il vincolo dell'assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica), mentre per gli Atenei (per così dire) “virtuosi” impone un indifferenziato limite alle nuove assunzioni a prescindere dal se tali assunzioni comportino o meno nuovi o maggiori oneri (e, nel caso in esame, almeno inizialmente non vi sarebbero maggiori oneri, atteso che il trattamento economico del professore ordinario all'atto della prima nomina è nei fatti inferiore a quello del professore associato con alcuni anni di anzianità);

la lettura “costituzionalmente orientata” suggerita dall'appellante (pag. 9 del ricorso in appello) in relazione al combinato disposto dei commi 1 e 3, dell'art. 1, cit., non sembra rinvenire alcun conforto nel disposto testuale dei medesimi commi, dai quali emerge — senza possibilità di interpretazioni di sorta — che per le Università di cui al comma 3 il vincolo assunzionale ricondotto nel limite del cinquanta per cento non ammette deroga alcuna in relazione ai vincitori di procedure concorsuali in essere alla data di entrata in vigore della legge (e ciò, neppure nel caso in cui — come nel caso in esame — l'ulteriore assunzione non determinerebbe, almeno in una fase iniziale, alcun onere aggiuntivo per le casse dell'Ateneo);

neppure può essere accolta la tesi secondo cui il passaggio da professore associato a professore ordinario non determinerebbe l'instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro. Al riguardo si osserva che, anche ad ammettere che fra le due qualifiche in parola sussista un nesso di sostanziale continuità (in tal senso: Cons. Stato, VI, 16 novembre 2004, n. 7483), ciò non impedirebbe di ritenere che il passaggio dall'una all'altra di esse comporti la soluzione di continuità rispetto al primo rapporto e l'instaurazione di un rapporto lavorativo nuovo e diverso (in tal senso — *ex plurimis*: Corte cost., 3 novembre 2005, n. 407; id., 16 maggio 2002, n. 194).

Ad ogni modo, il Collegio ritiene che nel caso di specie debba farsi applicazione dei principi enunciati dall'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato con la pronuncia 28 maggio 2012, n. 17, la quale ha chiarito che il divieto di assunzione previsto dall'art. 1 del d.l. 10 novembre 2008, n. 180 opera anche per l'inquadramento in ruolo, in una fascia superiore, di docenti già in servizio presso la medesima Università, atteso che il nuovo inquadramento in ruolo del docente è il frutto dell'esito positivo di una procedura concorsuale aperta la quale dà luogo ad un'assunzione in senso proprio e non al mero passaggio di qualifica per effetto di procedura riservata.

Conseguentemente, non vi è motivo di ritenere che alla fattispecie in questione non si applichino i limiti alle nuove assunzioni di cui all'art. 1, comma 3, cit.:

al caso in esame non può trovare applicazione la giurisprudenza la quale ha escluso che il c.d. “blocco delle assunzioni” possa applicarsi in relazione ai c.d. “passaggi di livello” (es.: Cons. Stato, VI, 16 novembre 2004, n. 7483). A tacere d'altro, e stante il recente pronunciamento dell'Adunanza plenaria, si osserva che la giurisprudenza a tal fine richiamata dall'appellante concerne l'ipotesi dei concorsi c.d. “interni” alla medesima amministrazione, mentre nel caso in esame è pacifico che la procedura concorsuale di cui trattasi costituisca un concorso per professore ordinario, aperto anche a soggetti esterni all'Ateneo catanzarese;

più in generale, non sembra che la circolare ministeriale del 27 marzo 2009 (ossia, l'atto in base al quale l'Università ha respinto l'istanza volta all'immissione in servizio quale professore ordinario) abbia introdotto limiti alle assunzioni nuovi e diversi rispetto a quelli già desumibili dal più volte richiamato dettato normativo. In particolare, si ritiene che la fissazione di un sistema di computo atto a valutare le retribuzioni medie (attraverso il ricorso al metodo dei c.d. “punti organico”) al fine di determinare la spesa complessivamente riferibile al personale cessato dal servizio nell'anno precedente, costituisca un parametro applicativo non per sé non irragionevole e certamente compatibile con la lettera e la *ratio* della disciplina legislativa del 2008.

5.2. Il secondo aspetto in relazione al quale occorre verificare la sussistenza della rilevanza della predetta questione di legittimità costituzionale discende dal fatto che il comma 3, dell'articolo del decreto-legge n. 180 del 2008 (ossia, la disposizione relativa agli Atenei c.d. “virtuosi”, per i quali operava il limite assunzionale del cinquanta per cento della spesa relativa al personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente) trovava applicazione solo in relazione al triennio 2009/2001. Da ciò deriva che, al momento in cui il presente appello è stato proposto (la notifica dell'atto di appello risale al marzo del 2012), la disposizione della cui legittimità costituzionale si discute aveva ormai cessato di produrre i suoi effetti e non poteva risultare preclusiva della possibilità di proporre una nuova istanza di assunzione.



Inoltre, ai fini del giudizio di rilevanza deve essere considerato il fatto che, nelle more del giudizio, è entrato in vigore il decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 49, il cui art. 11 ha abrogato il primo periodo del comma 1, dell'art. 1, del decreto-legge 180 del 2008 (in particolare, la disposizione del 2012 ha soppresso la previsione — riferita alle Università “non virtuose” — secondo cui “le università statali che, alla data del 31 dicembre di ciascun anno, hanno superato il limite di cui all'articolo 51, comma 4, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, fermo restando quanto previsto dall'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, non possono procedere all'indizione procedure concorsuali e di valutazione comparativa, né all'assunzione di personale”).

Sempre al fine di delineare in modo compiuto il pertinente quadro normativo, si osserva che il comma 3, dell'art. 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), ha aggiunto un comma 13-bis, all'art. 66, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), il quale così dispone: “13-bis. Per il triennio 2012/2014 il sistema delle università statali, può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato e di ricercatori a tempo determinato nel limite di un contingente corrispondente ad una spesa pari al venti per cento di quella relativa al corrispondente personale complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente. La predetta facoltà è fissata nella misura del cinquanta per cento per l'anno 2015 e del cento per cento a decorrere dall'anno 2016 (...)”.

Ebbene, il Collegio ritiene che la circostanza per cui, nelle more del giudizio, la disposizione su cui si fondava il diniego di assunzione (ossia, l'art. 1, comma 3) abbia cessato di produrre i suoi effetti, nonché la circostanza per cui l'ulteriore disposizione relativa al caso delle Università “non virtuose” (ossia, l'art. 1, comma 1 assunto, come si dirà fra breve, a parametro del vaglio di ragionevolezza sulla disposizione di cui al successivo comma 3) sia stata espressamente abrogata non incidono sulla rilevanza, ai fini del decidere, della questione di legittimità costituzionale relativa al più volte richiamato art. 1, comma 3, in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo.

Al riguardo si ritiene di richiamare l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui è da ritenersi rilevante la questione di legittimità costituzionale di una disposizione che, medio tempore, sia stata abrogata e sostituita da altra norma. Ciò, in quanto l'abrogazione di una disposizione non toglie di per sé rilevanza alla questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la disposizione precedente atteso che, ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata, la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (in tal senso: Corte cost., 11 luglio 2012, n. 177).

Il Collegio ritiene che la richiamata giurisprudenza costituzionale (formatasi sull'ipotesi di questione di legittimità costituzionale relativa a una legge medio tempore abrogata) possa trovare applicazione anche in relazione all'ipotesi di una norma di legge che, nelle more del giudizio, abbia aliunde cessato di produrre i propri effetti (ad esempio, per decorso del lasso temporale al quale era ab initio limitata la sua efficacia).

5.2.1. Ad ogni modo, la questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione di legge che ha sinora impedito all'appellante di ottenere l'immissione in servizio è rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo*, quanto meno in relazione ai profili risarcitori della vicenda.

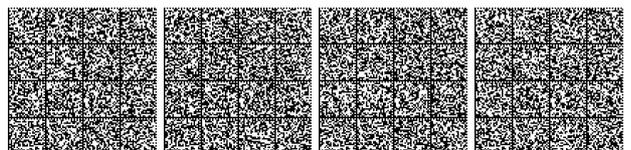
Ed infatti, ai sensi del comma 3, dell'art. 34 del codice del processo amministrativo, “quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori” (in tal senso: Cons. Stato, VI, ord. 18 giugno 2012, n. 3541).

5.2.2. Si osserva, inoltre, che se — per un verso — è vero che la disposizione sulla quale è stato fondato il diniego di assunzione (ossia, l'art. 1, comma 3) ha cessato di produrre i suoi effetti nelle more del giudizio, per altro verso ciò non ha fatto venir meno in punto di fatto l'ostacolo all'assunzione in servizio dell'appellante, essendo entrato in vigore il comma 3, dell'art. 14 del decreto-legge n. 95 del 2012 (dinanzi richiamato), il quale ha a sua volta introdotto per le Università stringenti limiti alle nuove assunzioni.

In definitiva, il venir meno del vincolo legale su cui era stato inizialmente fondato il diniego all'assunzione non ha certamente comportato il soddisfacimento dell'interesse sostanziale dell'appellante, nei cui confronti anche la normativa medio tempore intervenuta opera con valenza preclusiva all'assunzione.

5.3. Concludendo sul punto, il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 1 e 3, dell'art. 1 del decreto-legge n. 180 del 2008 sia rilevante ai fini della decisione in quanto, in caso di mancata rimozione dall'ordinamento della seconda di tali disposizioni, questo Giudice dovrebbe senz'altro dichiarare infondate le pretese della dottoressa Mori, anche in relazione ai profili risarcitori.

Il Collegio ritiene, altresì, che il giudizio di rilevanza di tale questione non resti travolto né dall'abrogazione espressa — verificatasi in corso di causa — della previsione di cui al primo periodo del comma 1, dell'art. 1, del decreto-legge n. 180 del 2008, né dalla cessazione degli effetti della previsione di cui al comma 3 del medesimo art. 1.



6. La medesima questione di legittimità costituzionale risulta altresì non manifestamente infondata.

6.1. In particolare, il Collegio ritiene che il combinato disposto delle due richiamate disposizioni potrebbe risultare in contrasto con il generale canone di ragionevolezza, riconducibile alla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione.

Al riguardo si osserva che, pur non volendo negare l'ampio margine decisionale rimesso all'interpositio legislatoris in sede di individuazione di vincoli e limiti alle assunzioni nell'ambito delle amministrazioni pubbliche (in specie laddove — come nel caso in esame — tali limiti e vincoli siano finalizzati al conseguimento di ineludibili obiettivi di risparmio di spesa), cionondimeno le scelte in tal modo operate non devono determinare situazioni irragionevoli e trattamenti sostanziali del tutto ingiustificabili.

Ebbene, il Collegio ritiene che le disposizioni della cui legittimità costituzionale si discute potrebbero aver instaurato un sistema il quale — in modo del tutto irragionevole — ha applicato, per ciò che riguarda i vincoli e limiti alle assunzioni (in particolare: per ciò che attiene la possibilità di procedere alle assunzioni dei vincitori delle procedure già avviate al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione del dl. 180, cit.), un ingiustificato trattamento di maggior vantaggio per gli Atenei — per così dire — “non virtuosi” rispetto agli Atenei — per così dire — “virtuosi”.

Ed infatti, mentre per gli Atenei “non virtuosi” il rigido divieto di nuove assunzioni viene temperato dalla rilevantissima eccezione rappresentata dalla possibilità di completare le assunzioni dei ricercatori vincitori delle procedure selettive ivi espressamente richiamate (nonché dei vincitori di concorsi comunque espletati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto n. 180, cit.), al contrario per gli Atenei virtuosi il limite alle nuove assunzioni (che possono essere effettuate per un contingente massimo corrispondente ad una spesa pari al cinquanta per cento di quella relativa al personale a tempo indeterminato complessivamente cessato dal servizio nell'anno precedente) non conosce alcun temperamento o eccezione, neppure nelle ipotesi in cui la singola assunzione — come nel caso in esame — sarebbe possibile, almeno in una prima fase, senza alcun aggravio finanziario per le casse dell'Università.

6.1.1. Non sfugge al Collegio la difficoltà di individuare nelle previsioni di cui al comma 1 del più volte richiamato art. 1, d.l. 180, cit. un effettivo *tertium comparationis* per ciò che riguarda la disciplina dei limiti assunzionali nei confronti delle Università “virtuose” di cui al successivo comma 3, stanti i numerosi punti di eterogeneità disciplinare che caratterizzano le due disposizioni.

In particolare, non sfugge al Collegio che nel caso degli Atenei “non virtuosi”, al più favorevole trattamento per ciò che concerne l'assunzione dei vincitori delle procedure selettive già in atto fa “da contraltare” un più rigido limite generale alle nuove assunzioni (il quale si concreta in un divieto sotto ogni aspetto assoluto e generalizzato); mentre — al contrario — nel caso degli Atenei “virtuosi”, al meno favorevole trattamento per ciò che concerne il perfezionamento delle procedure pregresse fa “da contraltare” un trattamento oggettivamente di maggior favore per ciò che concerne i vincoli assunzionali (per i quali è posto un limite numerico e non un divieto assoluto).

Non sfugge in particolare, che l'impossibilità di individuare una sorta di “simmetria” fra le due richiamate disposizioni renda difficile operare un giudizio di legittimità sulla complessiva scelta legislativa sotto l'aspetto del rispetto del principio di eguaglianza e parità di trattamento (a meno di impingere il merito delle scelte rimesse all'interpositio legislatoris).

Ritiene, tuttavia, il Collegio che il concreto assetto disciplinare risultante dal combinato operare delle disposizioni della cui legittimità costituzionale si discute possa palesare comunque evidenti profili di irragionevolezza, in considerazione degli effetti concreti che esso è in grado di determinare.

Si osserva al riguardo che:

anche a voler tenere in considerazione l'oggettivo carattere di maggior rigore che caratterizza la disciplina in esame per ciò che riguarda i divieti generali di assunzione a carico degli Atenei “non virtuosi”, l'effetto pratico prodotto dalla norma è quello di consentire a tale tipologia di Atenei un rilevante numero di assunzioni (basti pensare all'ipotesi in cui, alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 180, cit., la singola Università avesse in corso di svolgimento numerose procedure concorsuali). In definitiva, il complessivo assetto disciplinare determinato dal comma 1, cit. è tale da consentire che, nei fatti, l'eccezione (possibilità di assumere i vincitori dei concorsi in precedenza espletati) travalichi del tutto la regola (divieto generalizzato di nuove assunzioni), sino a renderla nei fatti inoperante;

per converso, i limiti e vincoli assunzionali complessivamente imposti agli Atenei “virtuosi” non presentano alcuna possibile deroga o eccezione, neppure per l'ipotesi in cui (come nel caso in esame) la singola assunzione non potrebbe comunque produrre alcun aggravio di spesa per l'Ateneo. Sotto tale aspetto, combinato operare delle due richiamate disposizioni si presenta irragionevole sotto un diverso profilo, che deve essere esaminato sotto l'angolo visuale del generale obiettivo di contenimento della spesa che caratterizza la previsione di cui al decreto-legge n. 180 del 2008. Ed infatti: a) mentre nel caso degli Atenei “non virtuosi” il limite — per così dire — “fisiologico” all'espansione della spesa per nuove assunzioni è rappresentato dall'assenza di oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica,



ossia — nei fatti — dall'invarianza degli oneri per il personale registrati nel corso dell'anno precedente (il che risulta coerente con l'obiettivo di contenimento della spesa nel complesso sotteso all'intervento legislativo del 2008); b) al contrario, nel caso degli Atenei "virtuosi" il medesimo limite "fisiologico" all'espansione della spesa per nuove assunzioni (a qualunque titolo effettuate) è posto a un livello di gran lunga inferiore, ossia nella richiamata misura del cinquanta per cento della spesa per il personale cessato dal servizio nel corso dell'anno precedente. Ebbene, anche sotto tale aspetto, vanno rimessi all'esame della Corte costituzionale i risultati concreti della scelta legislativa di cui si tratta, per verificare se sia manifestamente irragionevole la disposizione sul conseguimento degli obiettivi cui il medesimo intervento mirava. Ed infatti — per un verso — la scelta normativa in parola risulta maggiormente penalizzante nei confronti degli enti che abbiano tenuto comportamenti virtuosi (e maggiormente compatibili con il perseguimento degli obiettivi fissati) rispetto agli enti che abbiano operato in senso contrastante rispetto a tali obiettivi. Per altro verso, il risultato concreto della richiamata scelta legislativa è nel senso di consentire ai soli soggetti meno virtuosi di disporre di deroghe tali da vanificare la tenuta concreta del principio di contenimento cui il complessivo intervento normativo mirava.

6.1.2. Per le ragioni dinanzi richiamate, il Collegio ritiene che non si potrebbe pervenire a conclusioni diverse rispetto a quelle sin qui delineate neppure laddove si consideri che le deroghe consentite dal comma 1, cit. in favore degli Atenei "non virtuosi" riguardavano la sola assunzione di ricercatori universitari, mentre nel caso all'esame del Collegio si fa questione dell'assunzione di un professore ordinario.

Ed infatti, se si riguarda alla questione sotto il più generale angolo visuale della coerenza e ragionevolezza del complessivo disegno normativo delineato nel 2008, ciò che viene in rilievo è la possibilità in sé di poter fruire di eccezioni ai divieti e ai limiti alle nuove assunzioni e non la circostanza puntuale relativa alla tipologia di assunzioni oggetto della deroga legale.

Anche sotto tale aspetto, infatti, ciò che nella presente sede viene censurato non è la disparità di trattamento fra le ipotesi disciplinate al comma 1 e quelle disciplinate al comma 3 del più volte richiamato art. 1 (il che verrebbe reso difficoltoso dal carattere eterogeneo delle previsioni in questione e dall'oggettiva difficoltà di individuare un effettivo *tertium comparationis* nell'ambito di un giudizio di parità di trattamento); quanto — piuttosto — il carattere complessivamente irragionevole e ingiustificato della scelta normativa operata nel corso del 2008.

Quindi, impostati in tale modo i termini concettuali della questione, non sembra ostare al giudizio di non manifesta infondatezza la circostanza per cui il comma 1, dell'art. 1, cit. non consenta deroghe per il caso di assunzioni di professori ordinari (ossia, per ipotesi assimilabili a quella all'origine dei fatti di causa).

6.1.3. Deve, quindi concludersi nel senso della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 1 e 3, dell'art. 1, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (come modificato dalla relativa legge di conversione), in relazione alla previsione di cui all'art. 3 della Costituzione.

6.2. Il Collegio ritiene, altresì, che la questione di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni sia non manifestamente infondata in relazione alla previsione di cui all'art. 33 della Costituzione, in materia di limiti e vincoli all'autonomia universitaria. Ed infatti, se — per un verso — può ritenersi che il Legislatore possa del tutto legittimamente imporre vincoli e limiti al pieno esercizio di tale autonomia laddove siffatta imposizione risulti finalizzata al perseguimento di interessi e finalità di rilievo costituzionale (come, nel caso di specie, il perseguimento di imprescindibili obiettivi di sostenibilità di bilancio); per altro verso deve ritenersi che l'imposizione di tali vincoli e limiti possa risultare costituzionalmente illegittima laddove — per le ragioni richiamate sub 6.1.1. e 6.1.2. — essa non rinvenga un'effettiva giustificazione nel perseguimento dei richiamati obiettivi di carattere economico e finanziario.

6.3. Ancora, il Collegio ritiene che la richiamata questione di legittimità costituzionale sia non manifestamente infondata in relazione alla previsione di cui all'art. 97 della Costituzione (principio di buon andamento e imparzialità nella disciplina e nella gestione dell'amministrazione pubblica).

Anche sotto tale aspetto, se — per un verso — può certamente ammettersi che l'interpositio legislatoris si spinga sino ad incidere in modo rilevante sulle variabili sottese ad alcune fra le principali scelte organizzative e gestionali delle amministrazioni pubbliche (come quelle relative alla provvista di personale); per altro verso non può ammettersi la legittimità costituzionale di tali interventi laddove gli stessi presentino carattere di irragionevolezza e incidano in modo contraddittorio e ingiustificato sulle richiamate variabili organizzative.

7. Per le ragioni sin qui esposte il Collegio ritiene che il giudizio in questione debba essere sospeso e che sia necessario, ai fini della decisione, demandare alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale relativa alle previsioni di cui ai commi 1 e 3, dell'art. 1, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (recante "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca e convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1) in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione.

Ogni statuizione sulle spese definitivo sarà pronunciata in sede di definizione del secondo grado del giudizio.



P.Q.M.

Visto l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 1 e 3, dell'art. 1 del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (recante "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca" e convertito, con modificazioni, dalla legge 9 gennaio 2009, n. 1) in relazione agli articoli 3, 33 e 97 della Costituzione;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 3 luglio 2012.

Il Presidente: MARUOTTI

L'estensore: CONTESSA

13C00077

N. 43

Ordinanza del 13 dicembre 2012 emessa dal Tribunale per i minorenni di Catanzaro  
sul ricorso proposto da R.M.

**Adozione e affidamento - Accesso dell'adottato alle informazioni sulle proprie origini - Accesso all'identità della madre biologica che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata - Divieto di autorizzazione - Preventiva verifica della persistenza della volontà di anonimato - Mancata previsione - Violazione del diritto dell'adottato all'identità personale, comprensivo del diritto alla ricerca delle origini biologiche - Disparità di trattamento fra adottati - Lesione del diritto alla salute ed all'integrità psico-fisica - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), accertato dalla sentenza della Corte europea di Strasburgo 25 settembre 2012, *Godelli c. Italia* - Conseguente violazione di obblighi internazionali.**

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 28, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 8; sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 25 settembre 2012, *Godelli c. Italia*; Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 [ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176], artt. 7 e 8.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Premesso che:

- a) appare opportuno riservare alla eventuale specifica richiesta della Corte destinataria l'indicazione completa dei nomi delle persone che saranno indicate con le sole iniziali nel corso del presente provvedimento;
- b) in data 27/12/2010 M.R. chiedeva di conoscere le generalità della madre naturale esponendo di essere stata adottata;



c) acquisito l'atto integrale di nascita si accertava che la richiedente era stata partorita presso l'Ospedale Civile di Catanzaro il 23/5/1963 da "donna che non consente di essere nominata" e che le era stato imposto il nome di M.M.;

d) dallo stesso atto risultava che con provvedimento del 9/11/1966 era stata affiliata e successivamente, in data in data 26/6/1969, adottata;

e) la donna esponeva di avere scoperto già adulta di essere stata adottata: la notizia le era stata data, per ferirla, nell'ambito del conflitto insorto con il marito da cui si è separata e divorziata; ha spiegato come l'ignoranza delle sue origini l'abbia condizionata anche limitando le opportunità di diagnosi e cura in occasione di patologie/disturbi (nodulo al seno, disturbi ricollegabili forse ad una menopausa precoce) anche recentemente insorti; la richiedente spiegava di non avere alcuno spirito di rivendicazione nei confronti della madre biologica e aggiungeva di ritenere che per la stessa madre poteva essere un conforto avere la possibilità di conoscerla, così chiudendo un conto con il passato;

f) il P.M., in data 29/10/12, concludeva esprimendo parere favorevole;

g) in base all'art. 28, comma 5, della legge 4 maggio 1983 n. 184, è consentito all'adottato che abbia compiuto 25 anni (ovvero anche solo la maggiore età se sussistono gravi e comprovati motivi di salute) di accedere ad informazioni che riguardano la propria origine e l'identità dei propri genitori biologici, previa autorizzazione del Tribunale per i minorenni;

h) l'art. 28, VII comma, della citata legge n. 184/1983, sostituito dall'art. 177 del D.lvo 196/2003 dispone che "l'accesso alle informazioni non è consentito nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del DPR 3/11/2000 n. 396".

Osserva che emerge la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 comma VII per contrasto con gli artt. 2, 3, 32 e 117 I comma della Costituzione.

*In particolare, asserito contrasto con l'art. 2 Cost.*

Studi psicologici e sociologici hanno evidenziato che nelle persone adottate, insorge il bisogno di conoscere non solo la storia precedente all'adozione, ma anche l'identità dei propri genitori, al fine di ricostruire la propria storia personale e di giungere ad una più completa conoscenza di sé. La privazione delle radici propria dell'adottato che, tra l'altro, porta spesso a costruire un'immagine idealizzata dei genitori biologici, appare in tal senso di ostacolo all'esigenza primaria di costruzione della propria identità psicologica; in altre parole, la conoscenza delle proprie origini costituisce presupposto indefettibile per l'identità personale dell'adottato.

Secondo un orientamento consolidato in giurisprudenza deve essere qualificato come POSIZIONE DI DIRITTO SOGGETTIVO l'interesse dell'individuo a preservare la propria identità personale, nel senso di IMMAGINE SOCIALE, cioè di coacervo di valori (intellettuali, politici, religiosi, professionali ecc.) rilevanti nella rappresentazione che di essa viene data nella vita di relazione, nonché, correlativamente, ad insorgere contro comportamenti altrui che menomino tale immagine. Qualificata come diritto, l'identità personale si può pertanto definire come la rappresentazione che l'individuo ha di se stesso, non solo come singolo, ma anche all'interno della comunità in cui vive. Si tratta di una valutazione complessiva della persona, che comprende elementi di diversa natura, l'insieme dei quali consente a ciascuno di "costruirsi" una propria identità. L'immagine che ciascuno ha di se stesso è dunque la risultante di diversi elementi tra i quali i legami biologici rivestono un rilevante ruolo.

Nel diritto internazionale pattizio si rinvengono disposizioni a tutela del diritto all'identità personale ed alla ricerca delle proprie radici: gli artt. 7 e 8 della Convenzione di New York affermano il diritto del fanciullo a conoscere i propri genitori, sancendo altresì l'impegno per gli Stati contraenti a garantire il rispetto del diritto del minore a preservare propria identità, comprendente nazionalità, nome e relazioni familiari; mentre l'art. 30 della Convenzione dell'Aja impone agli Stati contraenti, nella misura consentita dalla propria legge, di assicurare l'accesso del minore o del suo rappresentante alle informazioni conservate sulle sue origini, in particolare quelle relative all'identità della madre e del padre.

Contribuisce a precisare i contorni del diritto alla identità anche la recente sentenza della CEDU, 25/9/2012, Godelli c. Italia, in cui al punto 46 (si) ricorda che "l'articolo 8 protegge il diritto all'identità e alla serenità personale e quello di annodare e sviluppare relazioni con i propri simili e il mondo esterno". A questa serenità contribuiscono il poter disporre dei dettagli sulla propria identità di essere umano e l'interesse vitale, protetto dalla convenzione, ad ottenere informazioni necessarie alla scoperta della verità concernente un aspetto importante della propria identità personale, ad esempio l'identità dei genitori (Mikulie, precitato, §§ 54 e 64). La nascita, e le circostanze specifiche di questa, danno risalto alla vita privata del bambino prima e dell'adulto poi, e devono essere garantite dall'articolo 8 della Convenzione che trova dunque applicazione nella fattispecie.

Il diritto a conoscere le proprie origini costituisce un aspetto del più ampio diritto all'identità personale; quindi anche il diritto a conoscere le proprie vere origini, che può contribuire in maniera determinante a delineare la per-



sonalità di un essere umano, può e deve trovare tutela nei principi fissati dall'art. 2 Cost., nell'ambito di una difesa dell'identità individuale nella complessità ed unitarietà di tutte le sue componenti. In tale prospettiva, il negare a priori l'autorizzazione all'accesso alle notizie sulla propria famiglia biologica per il solo fatto che il genitore abbia dichiarato di non voler essere nominato sembra porsi come una violazione del diritto di ricerca delle proprie origini e dunque del diritto all'identità personale dell'adottato, rappresentando la conoscenza della propria famiglia biologica un elemento cruciale per la costruzione culturale, nazionale e sociale della persona.

L'esigenza di tutelare in modo assoluto il diritto alla riservatezza della madre biologica dovrebbe rispondere soprattutto all'interesse pubblico di disincentivare il ricorso a metodi di interruzione della gravidanza o, nei casi peggiori, di evitare l'infanticidio.

Ma garantire il segreto significa anche tutelarla da un passato da dimenticare perché disonorevole o doloroso, soprattutto nel quadro culturale e sociale di qualche decennio fa, in cui un figlio illegittimo era considerato un'onta: in quest'ottica, peraltro, il semplice prevedere la possibilità di confermare, su istanza del figlio, la decisione presa molti anni prima in ordine alla scelta di rimanere nell'anonimato non sembrerebbe comportare alcun pericolo per gli interessi di cui sopra, posto che la madre potrebbe sempre ribadirla e dunque decidere di restare anonima. Se l'esigenza principale è dunque quella di tutelare il diritto al riserbo della madre, non si vede perché si debba escludere che essa — fermo restando il necessario e preventivo atto di impulso del figlio — si possa esprimere nuovamente sul merito; il suo diritto all'anonimato resterebbe, infatti, ugualmente garantito e di conseguenza la preclusione del comma 7 non appare giustificata in vista della tutela di un interesse prevalente.

Quanto sopra anche in considerazione del mutato sentire della nostra società, in cui un figlio nato fuori dal matrimonio non è più concepito come un disonore: basti considerare il continuo crescere delle famiglie di fatto, delle madri non coniugate e non conviventi, del ricorso ai metodi di inseminazione artificiale, ecc.

Infine, siffatta possibilità non potrebbe nemmeno comportare, nell'ottica della famiglia adottiva, nessun pericolo in più rispetto a quelli cui non sia già tuttora esposta a seguito della possibilità concessa all'adottato dai nuovi commi 5 e 6. Il genitore che abbia scelto di non voler essere nominato al momento della nascita del proprio figlio dovrebbe apparire, oltretutto, molto meno pericoloso (in vista di potenziali pretese "restitutorie") agli occhi dei genitori adottivi rispetto a quello che si sia reso "conoscibile" o a quello, ancora di più, il cui figlio sia stato adottato dopo qualche anno dalla nascita, magari anche contro la propria volontà.

Il legislatore del 2001, nel riformare l'art. 28 della legge 184/83 in ordine all'accesso alle informazioni circa le proprie origini da parte dell'adottato, ha mostrato di recepire i suggerimenti pervenuti dalle scienze giuridiche, psicologiche e sociali e concernenti l'importanza del diritto dell'adottato alla conoscenza dei propri dati biologici quale esplicazione del diritto alla costruzione della propria identità personale; ma con la previsione di cui al comma VII, d'altra parte, rischia di precludere irrazionalmente, nella maggior parte dei casi, ciò che voleva consentire.

*In particolare, asserito contrasto con l'art. 3 Cost.*

La rigida preclusione di cui all'art. 28 comma 7 contrasta anche con l'art. 3 Cost. in relazione al principio di eguaglianza, in quanto sottopone ad una diversa disciplina l'adottato la cui madre non abbia dichiarato alcunché — nel qual caso è richiesta solo l'autorizzazione del Tribunale per i minorenni, peraltro nemmeno necessaria nel caso di morte o irreperibilità dei genitori adottivi — e quello la cui madre abbia dichiarato di non voler essere nominata, senza tenere in alcuna considerazione l'eventualità che possa aver cambiato idea e lei stessa desideri, dopo tanto tempo, avere notizie di quel figlio che, in circostanze sicuramente drammatiche, si era determinata ad abbandonare.

Tale disparità di trattamento appare inopportuna in considerazione del fatto che la condizione del richiedente è, in tutti i casi, esattamente la stessa: lo status di adottato. Tale trattamento diseguale potrebbe trovare giustificazione solo nel fatto che, sussistendo in un certo settore interessi confliggenti, tutti di pari rango, la preminenza di alcuni in certi casi ma non in altri comporti la necessità di prevedere regimi giuridici diversi.

Nel caso di specie, gli interessi in conflitto sono, da una parte, quello dell'adottato alla ricerca delle proprie radici, quale espressione del diritto all'identità personale. Dall'altra parte, sussistono altri due interessi, diversi ma tendenti a convergere nel fine da perseguire: quello alla protezione della famiglia adottiva da ogni ingerenza esterna, come tutela di quella "nuova famiglia legittima" riconducibile all'art. 29 Cost.; e quello della famiglia biologica all'anonimato, come protezione del diritto alla riservatezza (anch'esso da ricondursi all'art. 2 Cost.) e quale (ulteriore) garanzia della famiglia adottiva. Quest'ultima vede, infatti, nella cancellazione del passato del figlio adottivo una garanzia essenziale per la propria tranquillità futura.

L'art. 28, comma 7, precludendo la conoscenza delle informazioni per il solo fatto della richiesta del genitore biologico di non volere essere nominato, manifestata al momento immediatamente successivo alla nascita, ha ritenuto prevalente su tutti gli interessi in conflitto quello del genitore all'anonimato, assegnando una valenza assoluta ed incontrovertibile alla scelta operata allora, senza farsi carico di verificare se l'intenzione di non volere essere nominata



mantenga la sua validità nel tempo (anche dopo 25 o più anni di distanza!), sacrificando sempre e comunque l'interesse dell'adottato, in ipotesi anche a fronte di gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psicofisica.

Si badi infine che l'esperienza pratica delle procedure giudiziarie adottive propone in generale all'operatore, una duplice realtà: da un lato ci sono i minori (più o meno piccoli di età) che sono dichiarati in stato di abbandono in presenza di una (a volte anche determinata) opposizione dei genitori biologici (che subiscono il procedimento); in tal caso il segreto che assiste l'origine dei genitori biologici ed il segreto che è previsto per la destinazione del bambino presso i genitori adottivi deve tutelare soprattutto i secondi da agiti dei primi che potrebbero fare fallire l'adozione. Per tale ipotesi non opera il comma VII dell'art. 28 e l'unico limite all'accesso alle informazioni risiede nella valutazione della sussistenza o meno del pericolo di "grave turbamento all'equilibrio psicofisico del richiedente": ma ove i genitori adottivi siano morti o divenuti irreperibili, il comma VIII prevede che il diritto all'accesso si realizzi senza limiti.

Dall'altro lato ci sono i minori figli di genitori che hanno rinunciato volontariamente ad essi chiedendo l'anonimato: in tale ipotesi il segreto sulla provenienza biologica del minore è posto in genere a tutela della riservatezza del genitore biologico, e per quanto possibile è difficile ipotizzare pericoli alla adozione da parte del genitore che ha volontariamente deciso di non riconoscere il figlio. Il comma VII dell'art. 28 opera unicamente per questa seconda ipotesi, imponendo l'esclusione dell'accesso alle informazioni da parte dell'adottato. Tale diverso trattamento appare irragionevolmente diseguale, in quanto è semmai il genitore della prima ipotesi ad essere realisticamente portatore di maggiori insidie per l'equilibrio dell'adottato e dei genitori adottivi.

È del tutto possibile, ed è perfino probabile, che dopo il decorso del lungo periodo previsto dalla legge (non meno di 18 o 25 anni) la madre ben potrebbe avere elaborato la condotta passata ed essere disponibile ad accogliere la richiesta di accesso alle informazioni sulle origini da parte dell'adottato che risarcisca nell'animo di questi il trauma dell'abbandono e nel suo stesso animo il trauma di avere abbandonato.

In questa ipotesi, che per essere esclusa deve essere prima investigata, si apprezza l'irragionevole disparità di trattamento fra l'adottato nato da donna che abbia dichiarato di non voler essere nominata e l'adottato figlio di genitori che non abbiano reso alcuna dichiarazione e abbiano anzi subito l'adozione. Accertato il superamento del rapporto conflittuale fra il diritto dell'adottato alla propria identità personale e quello della madre naturale al rispetto della sua volontà di anonimato la diversità di disciplina fra le due ipotesi è ingiustificata.

In tal senso, la norma appare anche sotto il vaglio del principio di uguaglianza, non consona ai principi costituzionali, quanto meno nella parte in cui non prevede l'accertamento della persistente intenzione della madre di restare non nominata, dopo il decorso di tanti anni.

*In particolare, asserito contrasto con l'art. 32 Cost.*

Il disposto dell'art. 28, comma 7 appare in contrasto anche con l'art. 32 Cost., norma a tutela del diritto alla salute ed all'integrità psico-fisica.

In ordine alla salute del corpo, non può sottacersi che consentendo alla donna che ha deciso di non assumersi responsabilità genitoriali la possibilità di partorire in assoluto anonimato, nella prassi diffusa degli ospedali italiani, induce gli operatori sanitari (nella generalità dei casi salvo che siano non espressamente richiesti), ad omettere persino l'ordinaria raccolta dei dati anamnestici non identificativi della madre. Le conseguenze sono tutt'altro che trascurabili in quanto una buona anamnesi consentirebbe ai genitori adottivi di programmare interventi profilattici e/o accertamenti diagnostici ed allo stesso figlio, già privato della conoscenza della storia sanitaria del ramo paterno del proprio albero genealogico, un accesso meno mutilato al diritto alla salute. Deve ricordarsi in proposito che è noto come la costruzione dell'albero genealogico, che fornisce un'immediata visione dell'anamnesi familiare, è spesso la chiave per determinare il rischio genetico.

Per non dire che la persona abbandonata alla nascita con parto anonimo, ove contragga nel corso della sua vita malattie geneticamente determinate perde, per definizione, le sempre maggiori opportunità di cura assicurate già oggi dal trapianto di cellule staminali proprie o donate dai familiari (v. in proposito il DM 18/11/2009 "Disposizioni in materia di conservazione di cellule staminali da sangue del cordone ombelicale" in cui manca qualsiasi previsione relativa ai neonati abbandonati).

Relativamente alla salute intesa come integrità psico-fisica va ricordato come la giurisprudenza precedente alla riforma della 149/2001 aveva avuto modo di affermare che "con la prudente mediazione ed il supporto operativo più discreto ed oculato del servizio sociale può consentirsi all'adottato maggiorenne di riallacciare i rapporti con la propria famiglia di sangue, pur nutrendo il maggior affetto ed un profondo attaccamento per la famiglia adottiva, qualora il soddisfacimento di un desiderio siffatto, nutrito da assai lungo tempo ed esternato pacatamente ma insistentemente ai familiari adottivi, abbia ad eliminare il costante, grave travaglio psicologico ed esistenziale, fonte di inquietudini tormentose e di assai pericolose ansie, che affligge l'adottato, contribuendo così in maniera determinante al suo benessere psico-



fisico, e ciò tanto più quando i congiunti di sangue e di affetto hanno manifestato al giudice un incondizionato consenso a che un sì rilevante desiderio dell'adottato venga esaudito" (Tribunale per i minorenni di Perugia del 27/02/2001).

*In particolare, asserito contrasto con l'art. 117 I comma Cost.*

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, II sezione, con sentenza 25/9/2012, nel caso *Godelli c. Italia* ha esaminato articolatamente lo stato dell'ordinamento giuridico italiano in ordine al diritto di accesso alle informazioni sulle proprie origini da parte di persona nata da madre che ha dichiarato di non volere essere nominata.

Conclusivamente la CEDU ha affermato:

70. La Corte sottolinea che a differenza del sistema francese esaminato nel caso *Odièvre*, la legislazione italiana non tenta di gestire un equilibrio tra i diritti e gli interessi concorrenti. In assenza di ogni meccanismo atto a bilanciare il diritto della richiedente e i diritti e gli interessi della madre, una cieca preferenza è inevitabilmente data a quest'ultima. Inoltre, nel caso *Odièvre*, la Corte osserva che la nuova legge del 22 gennaio 2002 rafforza la possibilità di togliere il segreto sulla identità e facilita la ricerca delle origini biologiche grazie alla istituzione di un Consiglio nazionale per l'accesso alle origini personali. Con applicabilità immediata, permette agli interessati di sollecitare la reversibilità del segreto, salvo l'accordo di quest'ultima (§ 49), e di aver anche accesso a informazioni non identificative. In Italia, il progetto di legge della riforma della legge n. 184/1983 è tuttora in esame al Parlamento dal 2008 (§ 27).

71. Nella fattispecie, la Corte evidenzia che, se la madre biologica ha optato per l'anonimato, la legislazione italiana non da alcuna possibilità al figlio adottato e non riconosciuto alla nascita, di richiedere né l'accesso ad informazioni non identificative, né la reversibilità del segreto. In queste condizioni, la Corte afferma che l'Italia non ha cercato di stabilire un equilibrio e una proporzionalità tra gli interessi delle parti contrapposte ed ha dunque ecceduto nel margine di valutazione riconosciute.

Dichiarando pertanto che la nostra legislazione viola l'articolo 8 della Convenzione e condannando l'Italia ad una equa riparazione della ricorrente per danni morali e spese processuali.

Il giudice ordinario, seguendo gli insegnamenti delle sentenze "gemelle" 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale, non può non riconoscere che, tra normativa interna di rango primario e la Costituzione si è "interposta" una decisione, attuativa di un trattato internazionale, che, pur non direttamente applicabile, crea obblighi del nostro Paese, quale Stato contraente. Tali obblighi incombono in primo luogo al giudice comune cui spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale 'interposta', egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma ... spetterà poi alla Corte ... accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme CEDU, nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana. (Corte Cost. 349/2007).

Orbene esaminando la possibilità di interpretare la normativa interna in modo conforme alla decisione CEDU deve osservarsi che quando la Corte di Strasburgo afferma che la legislazione italiana ... non da alcuna possibilità al figlio adottato e non riconosciuto alla nascita, di richiedere né l'accesso ad informazioni non identificative, mostra di non avere esaminato la possibilità di una parziale soddisfazione che la legislazione italiana prevede per i figli nati ed abbandonati da madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata.

Invero a mente dell'art. 93 II comma del D.lvo 30/6/2003 n. 196 "Il certificato di assistenza al parto o la cartella clinica, ove comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata ..., possono essere rilasciati in copia integrale a chi vi abbia interesse, in conformità alla legge, decorsi cento anni dalla formazione del documento". Ma quantomeno, secondo il III comma della norma citata: "Durante il periodo di cui al comma 2 la richiesta di accesso al certificato o alla cartella può essere accolta relativamente ai dati relativi alla madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, osservando le opportune cautele per evitare che quest'ultima sia identificabile." In tal senso si registrano alcune prime applicazioni giurisprudenziali (tra le altre inedite, v. Tribunale per i Minorenni di Firenze decreto 18/12/2007 in *Minori Giustizia* 2008 n. 2 con nota di Annapaola Specchio; Tribunale per i Minorenni di Catanzaro, sentenza 116/12 in data 25/7-27/8/2012).

Peraltro deve osservarsi che il rimprovero che la CEDU muove alla legislazione italiana riguarda qualcosa di più e di diverso dall'accesso alle informazioni non identificative. Intanto l'accesso non è regolamentato in alcun modo: la norma non chiarisce a chi vada presentata la domanda ed i criteri che dovrà seguire l'organo investito della richiesta per decidere se autorizzare o meno. Ma ancora più a monte non è chiaro quali dati vadano raccolti e con quali cautele e da chi debbano essere conservati. Se infatti i dati fossero solo quelli iscritti nel certificato di assistenza al parto, sarebbero disponibili unicamente le generalità della partoriente e, dunque, niente altro che dati intensamente identificativi, esclusi per definizione dall'accesso. Questa incertezza ha giustificato prassi molto diverse. In alcune regioni, anche sulla scorta delle richieste dei giudici, fin dalla prima comunicazione della nascita di bambini non riconosciuti, vengono trasmessi



alcuni dati non identificativi; in altre, anche sulla scorta di indicazioni dei giudici specularmente contrarie a quelle prima citate, l'amministrazione sanitaria si è votata all'anonimato assoluto. Capita così di osservare gravi disegualianze di trattamento, dovute anche a motivi occasionali (quali l'instaurarsi di una giurisprudenza anziché di un'altra), tra un territorio ed un altro, magari contiguo. Non può meravigliare se la CEDU tragga la conclusione che è riassunta nelle parole finali del paragrafo 71 della sentenza "l'Italia non ha cercato di stabilire un equilibrio e una proporzionalità tra gli interessi delle parti contrapposte ed ha dunque ecceduto nel margine di valutazione riconosciute".

La reversibilità del segreto introdotta dalla legislazione francese (che ha superato il vaglio della Corte di Strasburgo nel caso Odièvre), che presuppone l'intervento di un organo specializzato che con le opportune cautele verifica il consenso della madre ad uscire dall'anonimato, configura un arresto ben diverso dal semplice accesso alle informazioni non identificative (quando queste fossero disponibili). Certamente, raccolto il consenso della madre, la possibilità di un superamento del segreto costituirebbe un passo importante verso l'armonizzazione tra il regime riconosciuto dall'ordinamento giuridico al diritto alla conoscenza delle origini e l'opinione assolutamente prevalente della comunità scientifica degli psicologi che riconosce quanto sia fondamentale nella costruzione della personalità la piena conoscenza delle origini. Sia consentito osservare che l'argomento secondo cui la nostra normativa, contestata dalla CEDU, mira da un lato — ad assicurare che il parto avvenga in condizioni ottimali, sia per la madre che per il figlio, e — dall'altro — a distogliere la donna da decisioni irreparabili, per quest'ultimo ben più gravi e che in tal senso è ragionevole che la norma non preveda per la tutela dell'anonimato della madre nessun tipo di limitazione, prova troppo. Specialmente se confrontato con l'esperienza pratica. Questa consente di osservare che la maggior parte delle donne che, avendo deciso di abbandonare il proprio figlio, si avvicinano alle strutture ospedaliere, è completamente all'oscuro della normativa che regola la vicenda e viene piuttosto informata dagli operatori dei Servizi Sociali ospedalieri immediatamente prima o, più frequentemente, per motivi oggettivi, solo dopo il parto. Inoltre non risulta che sia mai stata segnalata una differenza significativa tra le statistiche degli infanticidi nei Paesi che riconoscono più o meno ampiamente, ovvero negano il parto in anonimato.

Dovrà viceversa riconoscersi che il parto in anonimato è tra le prime cause che favoriscono i non pochi casi di alterazione di stato, tanto da avere indotto il legislatore a predisporre gli strumenti preventivi previsti dall'art. 74 L. 4/5/1983 n. 184.

*Rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 comma VII nella presente procedura.*

La questione appare rilevante in quanto la lettera dell'art. 28, comma 7, della legge n. 184/1983 non esclude soltanto l'accesso alle informazioni ma nel contempo implicitamente esclude anche il solo interpello del genitore biologico che dichiarò di non voler essere nominato: infatti *ratio* evidente della norma appare la tutela della riservatezza del genitore biologico che sarebbe lesa (ingiustificatamente secondo l'attuale assetto legislativo) anche dal solo interpello per verificare la persistenza della volontà di non essere nominato.

Nella fattispecie, come osservato in premessa, la madre biologica della ricorrente ha dichiarato di non voler essere nominata, di talché appare precluso a questo Tribunale anche il semplice interpello della donna, con il che si conferma la rilevanza della questione.

La ricorrente resterebbe pertanto frustrata nella ricerca di quella pienezza della sua identità che le ha creato il grave disagio esistenziale ben descritto nel verbale del 25/10/2012, ma anche le difficoltà, evidenti, numerose e progressive (con il decorso del tempo), di non poter indirizzare le terapie di cui necessita (sospetti di neoplasie mammarie, di menopausa precoce, ecc.) con una ordinaria anamnesi familiare,

Si è già detto che non si ravvisa la possibilità di interpretazioni della normativa interna che possano evitare l'intervento del giudice delle leggi. In ordine alle generalità della madre che ha chiesto di non essere nominata, l'art. 28 comma 7, della legge 4/5/1983 n. 184 prevede il mantenimento dell'anonimato assoluto, senza limiti temporali. La possibilità di accesso agli elementi non identificativi, a prescindere dalla genericità della procedura prevista dall'art. 93 III comma D.lvo 30/6/2003 n. 196, per quanto autorizzabile allo stato attuale della normativa, è vanificata dalla mancata regolamentazione delle modalità di raccolta e conservazione dei dati medesimi.

Per inciso, si osserva che in entrambi i casi, sia emettendo un provvedimento che respingesse la domanda di accesso ovvero autorizzasse almeno la conoscenza di dati non identificativi di fatto non esistenti perché mai raccolti e/o conservati, la soluzione non soddisferebbe la decisione della CEDU.



P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 7, della legge 4/5/1983 n. 184, nella parte in cui esclude la possibilità di autorizzare la persona adottata all'accesso alle informazioni sulle origini senza avere previamente verificato la persistenza della volontà di non volere essere nominata da parte della madre biologica, per contrasto con gli artt. 2, 3, 32 e 117 I comma della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone che l'ordinanza sia comunicata alla ricorrente, al Pubblico Ministero e al Presidente del Consiglio dei ministri, oltre che ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Catanzaro, 15 novembre 2012

Il Presidente: TROVATO

13C00078

N. 44

Ordinanza del 20 dicembre 2012 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Vacirca Antonino contro Consiglio Notarile di Reggio Emilia e Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Bologna

**Notaio - Illecito disciplinare - Prescrizione - Allungamento del relativo termine da quattro a cinque anni e previsione ex novo di cause di interruzione - Disposizioni introdotte dal decreto legislativo sul procedimento disciplinare a carico dei notai, emanato in attuazione della delega per il riassetto ordinamentale del notariato - Esorbitanza dall'oggetto e dai criteri direttivi della delega, che contemplano solo la "previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale" - Eccesso di delega.**

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 146, commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 7, comma 1, lett. e), n. 3), della legge 28 novembre 2005, n. 246.

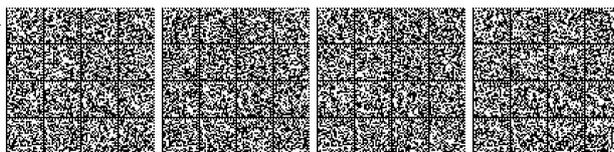
## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 18555-2011 proposto da: Vacirca Antonino VCR-NNN62T11C351I, elettivamente domiciliato in Roma, via Giovanni Battista Martini 13, presso lo studio degli avvocati Di Porto Andrea e Pellecchia Antonella, che lo rappresentano e difendono, giusta delega a margine del ricorso - ricorrente - contro Consiglio Notarile di Reggio Emilia in persona del Presidente, elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria 2, presso il dott. Alfredo Placidi, rappresentato e difeso dall'avv. Guglielmo Saporito, giusta procura a margine del controricorso e ricorso incidentale controricorrente e ricorrente incidentale - nonché contro Pubblico Ministero in persona del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Bologna - intimati - ricorrenti incidentali - avverso la sentenza n. 17/2011 della Corte d'Appello di Bologna dell'1.4.2011, depositata il 19/04/2011;

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 06/12/2012 dal Consigliere Relatore dott. Antonio Segreto;

Udito per il ricorrente l'avvocato Andrea Di Porto che si riporta agli scritti e deposita n. 2 cartolina A/R.

È presente il Procuratore Generale in persona del dott. Mario Fresa che ha concluso per la remissione del ricorso alla Corte Costituzionale.



## ORDINANZA INTERLOCUTORIA

*Osservato in fatto*

La Commissione regionale di disciplina per l'Emilia Romagna, con decisione del 4.6.2009, riconosceva il notaio Vacirca Antonino con sede in Reggio Emilia colpevole degli addebiti di cui agli artt. 36 e 38 del codice deontologico nel testo approvato con deliberazione del Consiglio Nazionale del Notariato n. 1/62 del 26.1.2007 per aver redatto un gran numero di atti nelle stesse giornate tra 11 giugno ed il 28 dicembre 2007 (da un minimo di 13 ad un massimo di 33), atti rappresentati prevalentemente da compravendite, mutui, cancellazioni o iscrizioni ipotecarie, dimostrando una frettolosità dell'attività ed un mancato rispetto del principio di personalità della prestazione notarile. La corte di appello di Bologna, adita con reclamo dal notaio, ha confermato la decisione impugnata con sentenza depositata l'1.4.2004.

Riteneva la corte di merito che era stata raggiunta la prova, sia pure indiziaria, della violazione dei principi deontologici suddetti, in quanto i molteplici appuntamenti ed il numero di atti raccolti rendeva impossibile che la prestazione del notaio fosse resa personalmente, secondo l'accezione deontologica che differenzia la figura di un notaio rispetto ad altre categorie professionali; che il giudizio di frettolosità non era smentito dal collegamento fra vari atti, non essendo possibile ipotizzare la lettura completa di tali atti in pochi minuti, come ad esempio il 18 luglio 2007 per gli atti collegati, su un totale di 29, sottoscritti alle ore 19,05, alle ore 19,06 e 19,10.

Riteneva, quindi, la Corte congrua la misura inflitta di mesi quattro di sospensione, tenuto anche conto che in precedenza era stata inflitta all'incolpato una sanzione della censura per altra violazione.

Avverso questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione il notaio Vacirca Antonino.

Resiste con controricorso il Consiglio notarile di Reggio Emilia, che ha anche presentato ricorso incidentale.

Con memoria presentata a norma dell'art. 380-bis, comma 2, il ricorrente notaio in via preliminare, deduceva l'intervenuta prescrizione dell'illecito disciplinare, prospettando, la non manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. 1° agosto 2006, n. 249, per supposto eccesso di delega della nuova previsione rispetto alla legge delega 28 novembre 2005, n. 246, con violazione dell'art. 76 Cost.

*Osservazioni in diritto*

La prospettata questione di legittimità costituzionale è - ad avviso del collegio - rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata, dovendosi far proprie le osservazioni già mosse da questa Corte (Sez. II) con ordinanza n. 17697/2012.

L'art. 146, comma 1, della citata legge notarile n. 89 del 1913, nella sua originaria formulazione, prevedeva, per le violazioni disciplinari in essa indicate, un termine prescrizionale di quattro anni, senza contemplare alcuna ipotesi di interruzione né di sospensione della prescrizione, neppure per l'eventualità in cui l'infrazione avesse rilievo penale. Alla stregua di tale dato normativo la giurisprudenza di questa Corte (*cf.*, tra le tante, Cass. n. 1766 del 1998; Cass. n. 23515 del 2004; Cass. n. 7088 del 2006 e Cass. n. 644 del 2007) era consolidata nel ritenere che la prescrizione dell'azione disciplinare contro i notai, come espressamente previsto dall'art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, si sarebbe compiuta per effetto del decorso di quattro anni dal giorno in cui l'infrazione era stata commessa «ancorché vi fossero stati atti di procedura», e quindi non avrebbe potuto subire interruzione a causa del procedimento disciplinare, della contestazione delle violazioni, delle pronunce del Consiglio notarile o in sede giurisdizionale, salva la sospensione della prescrizione in conseguenza della pendenza del procedimento penale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 2 febbraio 1990. Si era anche statuito che detta prescrizione determinava l'improcedibilità dell'azione disciplinare, operante «*ex lege*», e avrebbe dovuto essere rilevata anche d'ufficio ed in sede di legittimità, con conseguente cassazione senza rinvio delle sentenze impuginate, restando precluso ogni esame nel merito dei motivi di ricorso. Si è, inoltre, precisato che la disciplina dettata in materia dalla normativa sopravvenuta di cui al d.lgs. 1° agosto 2006, n. 249, si applica - in virtù della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 54 dello stesso testo normativo - ai fatti commessi anteriormente alla data della sua entrata in vigore solo se quella modificata dell'art. 146 della predetta legge n. 89 del 1913 risulti più favorevole (*cf.*, a questo proposito, la citata Cass. n. 644 del 2007 nonché la più recente Cass. n. 2031 del 2010, ord.).

Con la legge 28 novembre 2005, n. 246 il Parlamento ebbe a delegare il Governo, con la disposizione di cui all'art. 7, ad adottare appositi decreti legislativi per il «riassetto normativo in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili», stabilendo - al n. 3) della lettera e) del comma 1, riferito alla «revisione dell'ordinamento disciplinare» - che si sarebbe dovuto legiferare anche in ordine alla «previsione della sospensione della prescrizione in

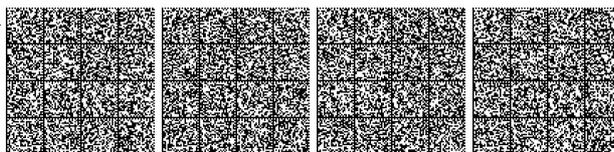


caso di procedimento penale e revisione dell'istituto della recidiva». In relazione a tale contenuto della legge delega il legislatore delegato, con l'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, ha completamente sostituito il precedente art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, con la previsione di quattro commi: il primo comma contempla l'allungamento del termine di prescrizione da quattro a cinque anni, sempre decorrente dal giorno di commissione dell'infrazione (ovvero, per le infrazioni di cui all'art. 128, comma 3, commesse nel biennio, dal primo giorno dell'anno successivo); - il secondo comma prevede una disciplina del tutto nuova in tema di interruzione della prescrizione, risultando stabilito che essa è, per l'appunto, interrotta dalla richiesta di apertura del procedimento disciplinare e dalle decisioni che applicano una sanzione disciplinare, aggiungendosi, altresì, che la prescrizione, se interrotta, ricomincia a decorrere dal giorno dell'interruzione, e con la precisazione che, in caso di esercizio di plurimi atti interruttivi, la prescrizione decorre nuovamente dall'ultimo di essi, prevedendosi, tuttavia, che, pur in caso di più interruzioni, non può essere superato il limite massimo di dieci anni; - con il terzo comma risulta sancito che, se per il fatto stabilito è iniziato un procedimento penale, il decorso della prescrizione è sospeso fino al passaggio in giudicato della sentenza penale; - con il quarto ed ultimo comma è previsto che l'esecuzione della condanna alla sanzione disciplinare si prescrive nel termine di cinque anni, dal giorno in cui il provvedimento è divenuto esecutivo.

Nell'articolato dello schema del decreto legislativo adottato dal Ministero della Giustizia in attuazione del richiamato art. 7 della legge n. 246 si affermava che, con l'art. 29, era stata appunto prevista la sostituzione dell'art. 146 della legge notarile relativo alla disciplina della prescrizione, evidenziandosi che, poiché la predetta disposizione aveva dato luogo a gravi problemi applicativi, a causa della brevità del termine e della mancata previsione di cause di interruzione, la nuova disposizione allungava questo termine e ne prevedeva espressamente l'interruzione e la sospensione, specificandosi che, in particolare, la previsione della sospensione della prescrizione in caso di azione penale era stata correlata alla previsione della sospensione dello stesso procedimento disciplinare, in pendenza di quello penale, in conformità alla sentenza della Corte costituzionale 2 febbraio 1990, n. 40, che aveva dichiarato, sul punto, l'incostituzionalità del precedente disposto del medesimo art. 146.

Orbene, sulla scorta di questo quadro normativo e del rapporto intercorrente tra legge delega e decreto legislativo delegato, non sembra possa dubitarsi che il legislatore delegato sia incorso in un eccesso di delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che, a fronte di una cornice di principi e criteri direttivi riferita ad un oggetto definito e ben delimitato, trasparente dall'art. 7 della legge n. 246 del 2005 (rivolto alla regolamentazione dell'istituto della sospensione della prescrizione in correlazione con la pendenza del procedimento penale e alla revisione della recidiva), ha stabilito - nei primi due commi dell'art. 146 della c.d. legge notarile riformata - una nuova disciplina che, pur attenendo all'istituto della prescrizione (anzitutto riferito all'azione disciplinare ed ora correlato propriamente all'illecito disciplinare), ha involto la regolamentazione dell'aspetto della sua interruzione (al comma 2), prima del tutto assente nella predetta legge (e ritenuto assolutamente inoperativo in tale materia dalla consolidata giurisprudenza), con la ulteriore previsione dell'allungamento a cinque anni del relativo termine prescrizionale (al comma 1). In tal senso si reputa che con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006 il Governo delegato abbia violato i principi e criteri direttivi e superato il limite oggettivo presenti nella delega, coinvolgendo altre situazioni che, sia pur connesse, hanno determinato un illegittimo esercizio del potere legislativo discrezionale, siccome svincolato, appunto, dai rigidi criteri direttivi predefiniti dalla legge delega, essendo indubbia la diversa natura e la differente efficacia tra gli istituti della sospensione e della interruzione della prescrizione, i quali non presentano alcun rapporto di progressività (cfr. Cass. n. 6901 del 2003 e Cass. 10254 del 2002).

Del resto, se è pur vero che i criteri direttivi della legge delega vanno valutati, al fine di verificare se la norma delegata sia ad essi rispondente, anche alla luce delle finalità ispiratrici della delega stessa (cfr., ad es., Corte cost. n. 285 del 2006), non può dirsi che, nella specie, il legislatore delegato si sia mosso nel solco di tali scopi, poiché il campo della sua azione normativa era stato oggettivamente limitato ad armonizzare il solo istituto della sospensione con l'eventualità della contemporanea pendenza del procedimento penale relativo allo stesso fatto rilevante anche come illecito disciplinare, in consonanza con gli effetti (perciò recepiti a livello normativo) discendenti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 1990, in presenza di un contesto complessivo normativo precedente che, nella materia disciplinare notarile, non aveva mai visto regolamentata anche l'interruzione della prescrizione (v., per la rilevanza della legislazione precedente a tal proposito, Corte cost. n. 3 del 1957; Corte cost. n. 31 del 1967; Corte cost. n. 135 del 1967 e Corte cost. n. 28 del 1970). In tal senso, quindi, con il d.lgs. n. 249 del 2006 si è proceduto alla previsione di un trattamento normativo peggiorativo nella suddetta materia per la categoria notarile in assenza di un esplicito ed inequivoco riferimento nella legge delega (per recenti esempi di ritenuta sussistenza dell'eccesso di delega cfr. Corte cost. n. 503 del 2000; Corte cost. n. 212 del 2003 e Corte cost. n. 71 del 2008).



Del resto è risaputo che tra norma delegata e norma delegante si instaura un «naturale rapporto di riempimento» (v., ad es., Corte cost. n. 308 del 2002 e Corte cost. n. 426 del 2006), ma tale relazione implica che il legislatore delegato debba adottare norme che, in ogni caso, rappresentano un coerente sviluppo della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese, senza, perciò, poter pervenire a regolamentare istituti completamente nuovi che, ancorché connessi con quelli presenti nella legge delega, involgono l'applicabilità di una disciplina del tutto diversa e basata su presupposti differenti (in un ambito di riassetto ordinamentale riferito, nel caso di specie, a quello del notariato), come tale da considerarsi completamente innovativa, anche in funzione del rispetto del limite di ragionevolezza implicato dai criteri e principi direttivi e dalla delimitazione dell'oggetto trasparenti dalla medesima legge delega.

Alla stregua delle riportate argomentazioni il collegio ritiene che la prospettata questione di costituzionalità involgente l'art. 146, commi 1 e 2, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, in relazione all'art. 76 Cost. non sia manifestamente infondata in ordine al ravvisato eccesso di delega da parte del legislatore delegato, con riferimento ai principi e criteri direttivi definiti nell'art. 7 della legge delega 28 novembre 2005, n. 246, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 1, lettera e), n. 3, riguardante la revisione dell'ordinamento disciplinare notarile mediante la «previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale», che lo vincolavano, perciò, a legiferare entro questi ristretti limiti, senza il conferimento di un potere normativo delegato che potesse estendersi fino alla individuazione, in via generale, di una nuova disciplina dell'interruzione della prescrizione e dell'allungamento del termine della prescrizione.

La questione di legittimità costituzionale è anche rilevante nel giudizio in questione dal momento che, ricadendo l'illecito disciplinare per il quale il ricorrente è stato sanzionato nell'ambito temporale di applicabilità del nuovo art. 146 della legge n. 89 del 1913 (essendo stato riportato in atti come commesso entro il dicembre 2007), l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dei primi due commi dello stesso art. 146, come riformato con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, comporterebbe, non applicandosi ipotesi interruttive e non tenendosi conto dell'allungamento del termine prescrizione a cinque anni, che l'infrazione disciplinare (in virtù della reviviscenza del precedente disposto dall'art. 146 della legge n. 89 del 1913, il quale prevedeva la durata della prescrizione in quattro anni senza contemplare ipotesi interruttive) si sarebbe già prescritta nel dicembre 2011, con la conseguenza che, nella presente sede di legittimità, dovrebbe pervenirsi (secondo la costante giurisprudenza di questa Corte) alla declaratoria di improcedibilità dell'azione disciplinare a carico del dott. Antonino Vacirca.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, bisogna disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la conseguente sospensione del presente giudizio e l'assolvimento degli adempimenti notificatori e di comunicazione prescritti dal comma 4 del citato art. 23.

*P.Q.M.*

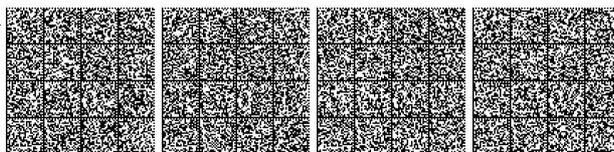
*La Corte, letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, commi 1 e 2, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 10 agosto 2006, n. 249, in relazione all'art. 76 della Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio.*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Procuratore Generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri. Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della sesta Sezione civile in data 6 dicembre 2012.

*Il Presidente:* FINOCCHIARO



## N. 45

*Ordinanza del 20 dicembre 2012 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Consiglio Notarile di Arezzo contro Millioni Fabio*

**Notaio - Illecito disciplinare - Prescrizione - Allungamento del relativo termine da quattro a cinque anni e previsione ex novo di cause di interruzione - Disposizioni introdotte dal decreto legislativo sul procedimento disciplinare a carico dei notai, emanato in attuazione della delega per il riassetto ordinamentale del notariato - Esorbitanza dall'oggetto e dai criteri direttivi della delega, che contemplano solo la "previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale" - Eccesso di delega.**

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 146, commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 7, comma 1, lett. e), n. 3), della legge 28 novembre 2005, n. 246.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso n. 9992-2011 proposto da Consiglio Notarile Distrettuale di Arezzo 80009700513 in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, Viale Parioli, 44, presso lo studio dell'avv. Mazzoli Paolo, che lo rappresenta e difende, giusta procura a margine del ricorso, ricorrente;

Contro Milloni Fabio MLLFBA41L16A390B, elettivamente domiciliato in Roma, Via Giovanni Battista Martini, 13, presso lo studio dell'avvocato Di Porto Andrea, che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Pellicchia Antonella, giusta delega a margine del controricorso, controricorrente;

Nonché contro Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze, intimato, avverso la sentenza n. 576/2010 della Corte d'Appello di Firenze del 9 aprile 2010, depositata il 19 aprile 2010;

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 6 dicembre 2012 dal Consigliere Relatore dott. Antonio Segreto;

Udito per il ricorrente l'avv. Paolo Mazzoli che si riporta ai motivi del ricorso e chiede il rinvio in Sezione ordinaria;

Udito per il controricorrente l'avv. Andrea Di Porto che si riporta agli scritti.

È presente il Procuratore Generale in persona del dott. Mario Presa che ha concluso per la remissione del ricorso alla Corte Costituzionale.

*Osservato in fatto*

La Commissione Regionale di disciplina (COREDI) per la Toscana con provvedimento del 20 aprile 2009 riteneva il notaio Fabio Milloni, con sede in Arezzo responsabile della violazione di norme deontologiche, per aver omesso di indicare i luoghi di nascita in alcuni atti, per non aver indicato la cittadinanza in atti in cui erano intervenuti stranieri, per aver indicato prezzi di acquisto incongrui rispetto ai mutui contratti, per aver indicato che il soggetto acquirente avrebbe trasferito la sua residenza nel comune dell'acquisto, quando già era ivi residente, e, soprattutto per aver posto in essere varie incongruenze grammaticali nei contratti stipulati, omessa indicazione del numero di fogli, indicazione di postilla non rinvenuta, omessa indicazione dell'ora di redazione di un testamento ma solo dell'ora di lettura dello stesso, uso promiscuo dei termini valore e prezzo.

La COREDI gli infliggeva la sanzione dell'avvertimento.

Su reclamo del notaio, la corte di appello di Firenze, con sentenza depositata il 18 aprile 2010, annullava la decisione della COREDI.

Riteneva la Corte territoriale che la sanzione era stata irrogata dalla Commissione in quanto i suddetti comportamenti del notaio integravano «reiterate omissioni di diligenza nell'esecuzione degli incarichi a lui affidati e conseguente inosservanza del contenuto di norme deontologiche, artt. 50 e 59».



Riteneva la Corte di merito che il richiamo all'art. 50 del cod. deontologico era fuori di luogo, perché atteneva alla vendita di autoveicoli, mentre l'art. 59 era norma pleonastica, poiché richiamava l'esigibilità del rispetto delle norme deontologiche; che nella fattispecie non si trattava di violazione di norme deontologiche, ma solo di attività disordinata, ai limiti della sciatteria, da parte del notaio.

Avverso questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Consiglio notarile di Arezzo.

Resiste con controricorso il notaio Fabio Milloni.

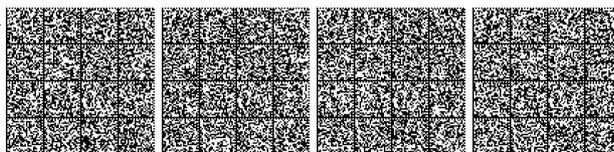
Con memoria presentata a norma dell'art. 380-*bis*, comma 2, il ricorrente notaio, in via preliminare, deduceva l'intervenuta prescrizione dell'illecito disciplinare, prospettando, la non manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. 10 agosto 2006, n. 249, per supposto eccesso di delega della nuova previsione rispetto alla legge delega 28 novembre 2005, n. 246, con violazione dell'art. 76 Cost.

### *Osservazioni in diritto*

La prospettata questione di legittimità costituzionale è — ad avviso del collegio — rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata, dovendosi far proprie le osservazioni già mosse da questa Corte (Sez. II) con ordinanza n. 17697/2012.

L'art. 146, comma 1, della citata legge notarile n. 89 del 1913, nella sua originaria formulazione, prevedeva, per le violazioni disciplinari in essa indicate, un termine prescrizionale di quattro anni, senza contemplare alcuna ipotesi di interruzione né di sospensione della prescrizione, neppure per l'eventualità in cui l'infrazione avesse rilievo penale. Alla stregua di tale dato normativo la giurisprudenza di questa Corte (*cf.*, tra le tante, Cass. n. 1766 del 1998; Cass. n. 23515 del 2004; Cass. n. 7088 del 2006 e Cass. n. 644 del 2007) era consolidata nel ritenere che la prescrizione dell'azione disciplinare contro i notai, come espressamente previsto dall'art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, si sarebbe compiuta per effetto del decorso di quattro anni dal giorno in cui l'infrazione era stata commessa «ancorché vi fossero stati atti di procedura», e quindi non avrebbe potuto subire interruzione a causa del procedimento disciplinare, della contestazione delle violazioni, delle pronunce del Consiglio notarile o in sede giurisdizionale, salva la sospensione della prescrizione in conseguenza della pendenza del procedimento penale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 2 febbraio 1990. Si era anche statuito che detta prescrizione determinava l'improcedibilità dell'azione disciplinare, operante «*ex lege*», e avrebbe dovuto essere rilevata anche d'ufficio ed in sede di legittimità, con conseguente cassazione senza rinvio delle sentenze impugnate, restando precluso ogni esame nel merito dei motivi di ricorso. Si è, inoltre, precisato che la disciplina dettata in materia dalla normativa sopravvenuta di cui al d.lgs. 10 agosto 2006, n. 249, si applica — in virtù della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 54 dello stesso testo normativo — ai fatti commessi anteriormente alla data della sua entrata in vigore solo se quella modificata dell'art. 146 della predetta legge n. 89 del 1913 risulti più favorevole (*cf.*, a questo proposito, la citata Cass. n. 644 del 2007 nonché la più recente Cass. n. 2031 del 2010, ord.).

Con la legge 28 novembre 2005, n. 246, il Parlamento ebbe a delegare il Governo, con la disposizione di cui all'art. 7, ad adottare appositi decreti legislativi per il «riassetto normativo in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili», stabilendo — al n. 3) della lettera *e*) del comma 1, riferito alla «revisione dell'ordinamento disciplinare» — che si sarebbe dovuto legiferare anche in ordine alla «previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale e revisione dell'istituto della recidiva». In relazione a tale contenuto della legge delega il legislatore delegato, con l'art. 29 del decreto legislativo 10 agosto 2006, n. 249, ha completamente sostituito il precedente art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, con la previsione di quattro commi: — il primo comma contempla l'allungamento del termine di prescrizione da quattro a cinque anni, sempre decorrente dal giorno di commissione dell'infrazione (ovvero, per le infrazioni di cui all'art. 128, comma 3, commesse nel biennio, dal primo giorno dell'anno successivo); — il secondo comma prevede una disciplina del tutto nuova in tema di interruzione della prescrizione, risultando stabilito che essa è, per l'appunto, interrotta dalla richiesta di apertura del procedimento disciplinare e dalle decisioni che applicano una sanzione disciplinare, aggiungendosi, altresì, che la prescrizione, se interrotta, ricomincia a decorrere dal giorno dell'interruzione, e con la precisazione che, in caso di esercizio di plurimi atti interruttivi, la prescrizione decorre nuovamente dall'ultimo di essi, prevedendosi, tuttavia, che, pur in caso di più interruzioni, non può essere superato il limite massimo di dieci anni; — con il terzo comma risulta sancito che, se per il fatto stabilito è iniziato un procedimento penale, il decorso della prescrizione è sospeso fino al passaggio in giudicato della sentenza



penale; — con il quarto ed ultimo comma è previsto che l'esecuzione della condanna alla sanzione disciplinare si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui il provvedimento è divenuto esecutivo.

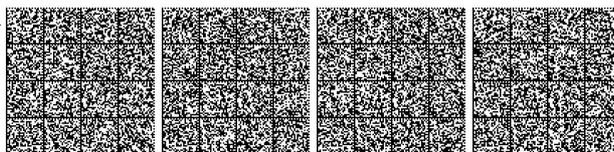
Nell'articolato dello schema del decreto legislativo adottato dal Ministero della giustizia in attuazione del richiamato art. 7 della legge n. 246 si affermava che, con l'art. 29, era stata appunto prevista la sostituzione dell'art. 146 della legge notarile relativo alla disciplina della prescrizione, evidenziandosi che, poiché la predetta disposizione aveva dato luogo a gravi problemi applicativi, a causa della brevità del termine e della mancata previsione di cause di interruzione, la nuova disposizione allungava questo termine e ne prevedeva espressamente l'interruzione e la sospensione, specificandosi che, in particolare, la previsione della sospensione della prescrizione in caso di azione penale era stata correlata alla previsione della sospensione dello stesso procedimento disciplinare, in pendenza di quello penale, in conformità alla sentenza della Corte costituzionale 2 febbraio 1990, n. 40, che aveva dichiarato, sul punto, l'incostituzionalità del precedente disposto del medesimo art. 146.

Orbene, sulla scorta di questo quadro normativo e del rapporto intercorrente tra legge delega e decreto legislativo delegato, non sembra possa dubitarsi che il legislatore delegato sia incorso in un eccesso di delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che, a fronte di una cornice di principi e criteri direttivi riferita ad un oggetto definito e ben delimitato, trasparente dall'art. 7 della legge n. 246 del 2005 (rivolto alla regolamentazione dell'istituto della sospensione della prescrizione in correlazione con la pendenza del procedimento penale e alla revisione della recidiva), ha stabilito — nei primi due commi dell'art. 146 della c.d. legge notarile riformato — una nuova disciplina che, pur attenendo all'istituto della prescrizione (anzitutto riferito all'azione disciplinare ed ora correlato propriamente all'illecito disciplinare), ha involto la regolamentazione dell'aspetto della sua interruzione (al comma 2), prima del tutto assente nella predetta legge (e ritenuto assolutamente inoperativo in tale materia dalla consolidata giurisprudenza), con la ulteriore previsione dell'allungamento a cinque anni del relativo termine prescrizione (al comma 1). In tal senso si reputa che con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006 il Governo delegato abbia violato i principi e criteri direttivi e superato il limite oggettivo presenti nella delega, coinvolgendo altre situazioni che, sia pur connesse, hanno determinato un illegittimo esercizio del potere legislativo discrezionale, siccome svincolato, appunto, dai rigidi criteri direttivi predeterminati dalla legge delega, essendo indubbia la diversa natura e la differente efficacia tra gli istituti della sospensione e della interruzione della prescrizione, i quali non presentano alcun rapporto di progressività (cfr. Cass. n. 6901 del 2003 e Cass. 10254 del 2002).

Del resto, se è pur vero che i criteri direttivi della legge delega vanno valutati, al fine di verificare se la norma delegata sia ad essi rispondente, anche alla luce delle finalità ispiratrici della delega stessa (cfr., ad es., Corte cost. n. 285 del 2006), non può dirsi che, nella specie, il legislatore delegato si sia mosso nel solco di tali scopi, poiché il campo della sua azione normativa era stato oggettivamente limitato ad armonizzare il solo istituto della sospensione con l'eventualità della contemporanea pendenza del procedimento penale relativo allo stesso fatto rilevante anche come illecito disciplinare, in consonanza con gli effetti (perciò recepiti a livello normativa) discendenti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 1990, in presenza di un contesto complessivo normativo precedente che, nella materia disciplinare notarile, non aveva mai visto regolamentata anche l'interruzione della prescrizione (v., per la rilevanza della legislazione precedente a tal proposito, Corte cost. n. 3 del 1957; Corte cost. n. 31 del 1967; Corte cost. n. 135 del 1967 e Corte cost. n. 28 del 1970). In tal senso, quindi, con il d.lgs. n. 249 del 2006 si è proceduto alla previsione di un trattamento normativo peggiorativo nella suddetta materia per la categoria notarile in assenza di un esplicito ed inequivoco riferimento nella legge delega (per recenti esempi di ritenuta sussistenza dell'eccesso di delega cfr. Corte cost. n. 503 del 2000; Corte cost. n. 212 del 2003 e Corte cost. n. 71 del 2008).

Del resto è risaputo che tra norma delegata e norma delegante si instaura un «naturale rapporto di riempimento» (v., ad es., Corte cost. n. 308 del 2002 e Corte cost. n. 426 del 2006), ma tale relazione implica che il legislatore delegato debba adottare norme che, in ogni caso, rappresentano un coerente sviluppo della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese, senza, perciò, poter pervenire a regolamentare istituti completamente nuovi che, ancorché connessi con quelli presenti nella legge delega, involgono l'applicabilità di una disciplina del tutto diversa e basata su presupposti differenti (in un ambito di riassetto ordinamentale riferito, nel caso di specie, a quello del notariato), come tale da considerarsi completamente innovativa, anche in funzione del rispetto del limite di ragionevolezza implicato dai criteri e principi direttivi e dalla delimitazione dell'oggetto trasparenti dalla medesima legge delega.

Alla stregua delle riportate argomentazioni il collegio ritiene che la prospettata questione di costituzionalità involgente l'art. 146, commi 1 e 2, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, in relazione all'art. 76 Cost. non sia manifestamente infondata in ordine al ravvisato eccesso di delega da parte del legislatore delegato, con riferimento ai principi e criteri direttivi definiti nell'art. 7 della legge delega 28 novembre 2005, n. 246, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 1, lettera e), n. 3, riguardante la revisione dell'ordinamento disciplinare notarile mediante la «previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale», che



lo vincolavano, perciò, a legiferare entro questi ristretti limiti, senza il conferimento di un potere normativo delegato che potesse estendersi fino alla individuazione, in via generale, di una nuova disciplina dell'interruzione della prescrizione e dell'allungamento del termine della prescrizione stessa. La questione di legittimità costituzionale è anche rilevante nel giudizio in questione dal momento che, ricadendo l'illecito disciplinare per il quale il ricorrente è stato sanzionato nell'ambito temporale di applicabilità del nuovo art. 146 della legge n. 89 del 1913 (essendo stato riportato in atti come commesso entro il 12 marzo 2008), l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dei primi due commi dello stesso art. 146, come riformato con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, comporterebbe, non applicandosi ipotesi interruttrive e non tenendosi conto dell'allungamento del termine prescrizione a cinque anni, che l'infrazione disciplinare (in virtù della reviviscenza del precedente disposto dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913, il quale prevedeva la durata della prescrizione in quattro anni senza contemplare ipotesi interruttrive) si sarebbe già prescritta il 12 marzo 2012, con la conseguenza che, nella presente sede di legittimità, dovrebbe pervenirsi (secondo la costante giurisprudenza di questa Corte) alla declaratoria di improcedibilità dell'azione disciplinare a carico del dott. Fabio Milloni.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, bisogna disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la conseguente sospensione del presente giudizio e l'assolvimento degli adempimenti notificatori e di comunicazione prescritti dal comma 4 del citato art. 23.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 81, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, commi 1 e 2, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, in relazione all'art. 76 della Costituzione.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il presente giudizio.*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Procuratore Generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.*

*Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella camera del consiglio della Sesta Sezione civile in data 6 dicembre 2012.

*Il Presidente:* FINOCCHIARO

13C00080

**n. 46**

*Ordinanza del 12 dicembre 2012 emessa dal Tribunale di Torino nei procedimenti civili riuniti promossi da Fiom - Federazione impiegati operai metalmeccanici - Federazione provinciale di Torino contro Abarth & C. Spa ed altri*

**Lavoro e occupazione - Statuto dei lavoratori - Attività sindacale - Costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali - Limitazione alle sole associazioni sindacali, firmatarie di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva - Violazione dei principi di uguaglianza e di libertà sindacale per l'adozione di un criterio che prescinde dall'effettiva rappresentatività delle associazioni sindacali e dall'accesso e partecipazione delle stesse al negoziato.**

- Legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, lett. b).
- Costituzione, artt. 3 e 39.

IL TRIBUNALE ORDINARIO

Nel procedimento n. r.g.l. n. 4072/12, promosso da: FIOM – Federazione Impiegati Operai Metalmeccanici – Federazione Provinciale di Torino, in persona del Segretario generale e legale rapp.te sig. Federico Bellono, assistita



dall'avv. Piergiovanni Alleva, dall'avv. Franco Focareta, dall'avv. Silvia Ingegneri, dall'avv. Valentina Pini, dall'avv. Vincenzo Martino e dell'avv. Elena Poli, parte opponente;

Contro:

Abarth & C. Spa, in persona del procuratore speciale, dott. Franco Valpreda;  
Automotive Lighting Italia Spa, in persona del procuratore speciale, dott. Domenico Lusitano;  
Comau Spa, in persona del procuratore speciale dott.ssa Dontelai Pinto;  
FGA Capital Spa, in persona del procuratore speciale, dott. Carlo Federico Von Guggenberg;  
Fiat Group Automobiles Spa, in persona del procuratore speciale dott. Franco Valpreda;  
Fiat Services Spa, in persona del procuratore speciale, dott.ssa Paola Momo;  
Fiat Powertrain Technologies Spa, in persona del procuratore speciale, dott. Roberto Cortese;  
FPT Industrial Spa, in persona del procuratore speciale, dott. Guido Moscheni;  
Iveco Spa, in persona del procuratore speciale, dott. Giovanni Quaglia;  
Magneti Marelli Spa, in persona del procuratore speciale, dott. Federico Filidoro;  
New Holland Kobelco Construction Machinery Spa, in persona del procuratore speciale, dott. Giuseppe Prandi;  
Sirio Sicurezza Industriale s.c.p.a., in persona del procuratore speciale, dott.ssa Laura Bovolenta;  
Sistemi Sospensioni Spa, in persona del procuratore speciale, dott.ssa Ines Limido;  
TEA srl, in persona del procuratore speciale, dott. Pierluigi Salvi;

tutte assistite dagli avv.ti Raffaele De Luca Tamajo, Germano Dondi, Francesco Amendolito, Giacinto Favalli, Diego Dirutigliano, Luca Ropolo, parti opposte

Il Giudice sentite le parti, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 6 dicembre 2012,

#### OSSERVA

1. Con plurimi ricorsi ex art. 28 St.Lav., di identico contenuto, poi riuniti ex art. 151 disp. att. c.p.c., la FIOM ha denunciato la condotta antisindacale tenuta nei suoi confronti dalle società convenute e consistita: (a) nell'aver riconosciuto la nomina delle RSA ex art. 19 st. lav.; (b) nel non aver concesso i permessi sindacali ex art. 30 st. lav.; (c) nell'aver verbalmente intimato di non svolgere attività sindacale. L'o.s. ricorrente ha esposto:

di esser firmataria del CCNL Industria Metalmeccanica Privata, applicato dal 1°01.2008, con clausola di ultrattività, nelle aziende del gruppo Fiat e Fiat Industrial (tutte convenute nel presente giudizio);

di aver sottoscritto altri accordi collettivi relativi all'assistenza sanitaria e previdenza integrativa e ai Comitati Aziendali Europei (C.A.E.);

di aver fattivamente partecipato (senza tuttavia sottoscrivere il documento finale) alle trattative sul contratto collettivo ispirato al c.d. "modello Pomigliano", firmato in data 13.12.2011 da Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Ugi Metalmeccanici e Associazione Quadri e Capi Fiat;

di aver comunicato in data 23.12.11 alle società convenute la nomina dei propri dirigenti delle RSA nelle varie unità produttive aziendali, nomina ritenuta inefficace dalla parte datoriale sull'assunto dell'inapplicabilità dell'art. 19 st. lav. alle oo.ss. non firmatarie del CCNL, ragione questa che determinava le aziende anche a non concedere ai dirigenti sindacali affiliati alla FIOM i permessi retribuiti ex art. 30 st. lav.

Sulla base di tali premesse, la FIOM ha denunciato l'antisindacalità delle condotte sopra descritte ed ha chiesto la condanna delle società resistenti a riconoscere in suoi favore il diritto alla nomina delle RSA e il godimento di tutte le prerogative sindacali di cui al titolo III St.Lav.

Si sono costituite in giudizio le imprese facenti parte del gruppo Fiat e Fiat Industrial, le quali hanno chiesto la reiezione dei ricorsi, sostenendo, tra l'altro,

che il CCNL del 2008 è stato sostituito dal nuovo contratto del 13.12.2011 (stipulato ai sensi dell'art. 8 d.l. 138/11, conv. nella l. 148/11) e è comunque privo di efficacia, essendo stato disdettato;

che alla FIOM, non essendo firmataria del contratto attualmente vigente, non può essere riconosciuto il diritto di costituire RSA ex art. 19 st. lav. e quindi neppure quello di fruire di permessi sindacali.

In data 13.4.2012 il giudice ha respinto il ricorso, ravvisando in capo all'o.s. ricorrente il difetto del requisito necessario per la costituzione delle RSA (e per il riconoscimento dei diritti e delle tutele di cui al titolo III St.Lav), e



cioè l'avvenuta sottoscrizione del contratto collettivo applicato nelle aziende convenute, ritenendo tale opzione interpretativa l'unica possibile, nel rispetto del "chiarissimo disposto letterale" dell'art. 19 St.Lav..

Il 22.4.2012 il sindacato ricorrente ha spiegato tempestiva opposizione, contestando le conclusioni del primo giudice e chiedendo di accertare l'antisindacalità della condotta delle convenute "previa, ove occorra, declaratoria di rilevanza e non manifesta infondatezza... delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 l. 300/70, in riferimento agli artt. 3 e 30 cost. con conseguente rimessione degli atti alla Corte costituzionale".

Nel presente giudizio di opposizione si sono costituite le società convenute, le quali hanno chiesto di dichiarare inammissibile o di respingere il ricorso, condividendo le conclusioni del primo giudice e reiterando tutte le difese già formulate nella fase sommaria.

Così riassunti, in estrema sintesi, le posizioni delle parti e lo svolgimento del processo, ad avviso di questo giudice ai fini della decisione appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 l. 300/70 per le ragioni di seguito esposte.

2. Le convenute hanno osservato che il richiesto intervento della Corte costituzionale sarebbe inammissibile, perché l'art. 19, "una volta amputato della lettera b)", resterebbe "insuscettibile di applicazione, venendo a mancare un qualunque criterio selettivo che, stante la dizione letterale della prima parte del medesimo art. 19, risulta invece indispensabile", segnalando come la selezione tra le oo.ss. ai fini dell'accesso ai benefici di cui al titolo III dello Statuto sia "costituzionalmente ineludibile, specie allo scopo di scongiurare un insostenibile accrescimento degli oneri a carico dell'azienda quale si determinerebbe nel caso di una estensione indiscriminata dei benefici sindacali di cui si tratta" e come il Giudice delle Leggi non possa prevedere un criterio alternativo a quello previsto dalla legge. Si tratta tuttavia di una obiezione superata dalla stessa Corte costituzionale, la quale nella sentenza n. 244/96 proprio con riferimento all'art. 19 dello Statuto ha rilevato che "certamente la Corte non ha il potere di ristabilire in termini specifici una pluralità di criteri selettivi, ma non le sarebbe inibita una pronuncia di illegittimità costituzionale che rimetta al legislatore l'individuazione di altri indici alternativi di rappresentatività".

3. Per mettere in luce la rilevanza della questione si devono brevemente ripercorrere i fatti che hanno condotto alla vertenza sindacale rimessa all'attenzione del tribunale.

Com'è noto, in data 30.6.2011 tutte le società del gruppo Fiat e del gruppo Fiat Industrial (ai quali appartengono le odierne convenute) comunicavano di aver deciso di non rinnovare l'adesione a Confindustria dal 1°1.2012; in data 21.11.2011 esse comunicavano alle organizzazioni sindacali il recesso, a far data dal 1°1.2012, da tutti gli accordi sindacali vigenti nelle aziende, ritenendoli non compatibili con il piano di rilancio del gruppo (*cf.* doc. 13-*bis* *ric*).

Il 13.12.2011, all'esito di una serie di incontri cui partecipava anche il sindacato ricorrente — prima di manifestare apertamente il proprio dissenso nei confronti delle richieste aziendali — Fiat e Fiat Industrial siglavano con le sole organizzazioni sindacali FIM-CISL, UILM-UIL, FISMIC, UGL Metalmeccanici e Associazione Quadri e Capi Fiat un contratto collettivo di lavoro applicabile in tutte le società del gruppo (CCSL) a decorrere dal 1°1.2012, contratto che prevede, tra l'altro, che all'interno delle aziende le rappresentanze sindacali possono essere costituite, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 300 del 1970, solo dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie di quel contratto collettivo (doc. 2 *ric*). Di qui la successiva negazione da parte delle convenute del diritto della FIOM di nominare rappresentanze sindacali aziendali, di godere di permessi retribuiti per i propri rappresentanti e di convocare assemblee durante l'orario di lavoro, comportamenti la cui antisindacalità è denunciata in questo giudizio.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 lett. b) dello Statuto dei Lavoratori è rilevante in quanto nella perdurante vigenza di tale norma, come interpretata sulla base del suo chiaro tenore letterale, il rifiuto delle società convenute di riconoscere ai lavoratori iscritti alla FIOM il diritto di costituire le r.s.a. appare coerente con il disposto legislativo, in quanto presso le unità produttive delle resistenti non è attualmente vigente alcun contratto collettivo di lavoro sottoscritto dalla o.s. ricorrente. Essa sarebbe quindi priva dei più incisivi strumenti che consentono di svolgere attività sindacale all'interno di tali unità produttive, previsti dal Titolo III dello Statuto, pur godendo di una indiscutibile rappresentatività presso le convenute, come meglio si dirà *infra*.

In proposito, si possono richiamare le condivisibili conclusioni raggiunte dal primo giudice, il quale ha incisivamente osservato che:

nessun diritto permane in capo alla FIOM in applicazione del CCNL del 20.1.2008, trattandosi di un contratto che non può ritenersi tuttora applicabile tra le parti di causa perché espressamente disdettato dalle società convenute, le quali lo hanno sostituito con il nuovo contratto del 13.12.2001, così paralizzando la pregressa clausola di ultrattività (ancorata al rinnovo di un "successivo contratto nazionale", ex art. 2 comma 3, sezione III): non appare infatti condivisibile la tesi secondo la quale il termine dell'efficacia ultrattiva del CCNL debba essere individuato nel rinnovo di un contratto tra le parti originariamente stipulanti, perché altrimenti in caso di inerzia o di dissenso si creerebbe di fatto tra le stesse un vincolo a tempo indeterminato contrastante con i principi generali, elaborati dalla dottrina e dalla giu-



risprudenza, dell'inammissibilità di vincoli contrattuali perpetui(1) e della naturale temporaneità delle obbligazioni(2). Come osservato da autorevole dottrina, innanzitutto si può affermare che una clausola di ultrattività del tenore di quella dei Metalmeccanici imponga a tutti i firmatari un obbligo convenzionale a trattare, secondo buona fede e correttezza, con tutte le originarie parti contraenti per il rinnovo del contratto. Diversamente, come ovvio, la clausola non avrebbe nessun significato. Si deve escludere, invece, che una simile clausola imponga anche un dovere di concludere con tutti i firmatari dell'accordo precedente. Se è vero, infatti, che l'art. 39 cost. abilita tutti i sindacati a trattare e concludere il contratto collettivo, è altrettanto vero che ciò non significa che tutti i sindacati possano vantare un diritto a trattare e concludere. La libertà sindacale di cui all'art. 39 cost. significa che ognuno è libero di scegliere la propria controparte contrattuale. Al contrario, affermare che il vecchio contratto continua ad avere efficacia sino a quando le parti non lo sostituiscono con altro firmato da tutte le parti originarie significa non solo imporre un dovere di concludere un contratto, ma anche un vincolo sulla scelta del contraente, dovere e vincolo che paiono contrari all'art. 39 Cost.;

gli altri accordi vigenti presso le convenute sottoscritti da FIOM (relativi al Fondo Cometa, al FASIFIAT, e al C.A.E e al Fondimpresa, quest'ultimo peraltro non sottoscritto dalla FIOM(3)) non assurgono a contratti a contratti collettivi rilevanti ai sensi dell'art. 19 St.Lav. (nell'accezione indicata dalla Corte cost. nella sentenza n. 244/96), perché non sono contratti normativi volti a regolare in modo organico i rapporti di lavoro ma accordi dal carattere meramente obbligatorio che riguardano istituti (come la formazione continua o l'assistenza sanitaria e la previdenza integrativa, peraltro a base volontaria del singolo lavoratore), non immediatamente attinenti ai rapporti lavoro e rimessi, dal punto di vista operativo, alla separata gestione da parte di un fondo autonomo costituito *ad hoc* a base associativa;

neppure può valorizzarsi l'interpretazione estensiva dell'art. 19 adottata dalla Suprema Corte(4), secondo cui tra le r.s.a. titolari delle prerogative del titolo III dello Statuto rientrano anche quelle che, pur non essendo firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva, abbiano tuttavia sottoscritto, nella medesima unità, accordi di gestione delle crisi aziendali, giacché nulla è stato documentato in tal senso dal sindacato ricorrente, fatta eccezione per un verbale del 23.3.2012 (doc. X) relativo ad una procedura di CIGS attivata presso lo stabilimento Mirafiori-Plant, in cui le parti hanno semplicemente dato atto di avere positivamente esperito la procedura di consultazione ex l. 223/91.

4. L'art. 19 della legge n. 300 del 1970, nella formulazione successiva al *referendum* del 1995, prevede che "Rappresentanze sindacali aziendali possono essere costituite ad iniziativa dei lavoratori in ogni unità produttiva, nell'ambito:... b) delle associazioni sindacali che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva".

Sulla base del chiaro disposto della norma, deve escludersi che, pur in assenza di un contratto collettivo di lavoro applicato nelle unità produttive delle resistenti sottoscritto dalla organizzazione ricorrente, i diritti rivendicati nel presente giudizio possano essere riconosciuti a quest'ultima — come richiesto in ricorso — attraverso un'interpretazione "coerente", "sistematica", "teleologica" o "storico-evolutiva", e quindi costituzionalmente orientata, dell'art. 19 dello Statuto, assegnando ai termine "firmatario" in essa utilizzato anche il significato (estraneo al dato letterale) di "partecipanti alla contrattazione sindacale", al fine di riconoscere le prerogative di cui al titolo III della l. 300/70 anche alle organizzazioni che, come la FIOM, abbiano attivamente partecipato alla fase delle trattative contrattuali ma che non abbiano poi apposto la sottoscrizione in calce al testo finale.

La formulazione letterale della norma è stata stravolta dalla consultazione referendaria dei 1995, che ha abrogato l'art. 19 nella parte in cui [lett. a)] prevedeva che, in alternativa al requisito di cui alla lettera b), le r.s.a. potessero essere costituite anche dalle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale e ne ha modificato la lettera b) attraverso l'eliminazione del riferimento al carattere nazionale o provinciale della contrattazione sottoscritta dall'associazione sindacale. L'intervento referendario ha eliminato la presunzione di maggiore rappresentatività derivante dall'adesione del sindacato alle associazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale ed ha mantenuto quale unico indice presuntivo di maggiore rappresentatività la sottoscrizione di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva.

Questa ineludibile premessa rende impraticabile l'opzione interpretativa suggerita dalla parte ricorrente, come efficacemente argomentato dal primo giudice: "quello che chiede la FIOM... non è di interpretare l'art. 19 st. lav., ma di riscriverlo; e questo non è consentito al Giudice, il quale — è bene ricordarlo — è soggetto soltanto alla legge (art. 101, co. 2, Cost.). In effetti (e la questione è tutta *qui*), l'art. 19 st. lav., dopo la "manipolazione" seguita al *referendum* popolare dell'11.6.1995 riconosce il diritto di costituire RSA alle oo.ss. «che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro

(1) Cfr. Cass. Lav. 18 settembre 2008, n. 19351; Cass. Lav. 7 marzo 2002, n. 3296; Cass., 16 aprile 1993 n. 4507; Cass., 30 luglio 1984, n. 4530; Cass. 28 novembre 1981, n. 6354.

(2) Cfr. Cass. Lav. 20 dicembre 2006, n. 27198.

(3) L'accordo istitutivo di Fondimpresa non risulta sottoscritto dalla FIOM, ma solo dalla CGIL, e cioè dalla confederazione sindacale cui aderisce l'organizzazione ricorrente, di qui l'irrelevanza di tale accordo ai fini del decidere, in quanto l'art. 19 l. 300/70 richiede la sottoscrizione del sindacato che intende costituire la R.S.A. e non della confederazione cui essa appartiene.

(4) Cfr. Cass. Sez. L, n. 19271 del 24/09/2004, rv. 577354.



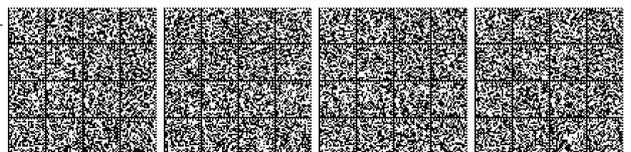
applicati nell'unità produttiva». La parola “firmatario”, senza ulteriore aggettivazione o dubbie sfumature semantiche, si riferisce esattamente a colui (non che può apporre, *ma*) che appone la propria firma su un documento e che, in tal modo, vi aderisce facendolo proprio”

Neppure appare praticabile il differente percorso interpretativo, suggerito dalla o.s. ricorrente, che fa leva sul termine “applicati” per estendere la portata dell'art. 19 ai sindacati firmatari dei diversi contratti collettivi storicamente avvicendatisi in azienda seppur non più vigenti, perché, come correttamente osservato dal primo giudice, il tempo al presente del verbo «siano» fa sì che il participio «applicati» condivida “lo stesso orientamento temporale della proposizione normativa”. Non è quindi possibile operare una diversa lettura della norma che, in armonia con i principi costituzionali, consenta di riconoscere al sindacato ricorrente le prerogative di cui al titolo III dello Statuto.

5. Passando ad esaminare il profilo della non manifesta infondatezza della questione, occorre premettere che può dirsi pacifico in causa che la FIOM sia uno dei sindacati maggiormente rappresentativi nel settore in cui operano le società convenute, sia in ambito territoriale che endoaziendale (avuto riguardo al numero degli iscritti(5) e all'effettiva partecipazione al negoziato che ha portato alla sottoscrizione del contratto collettivo attualmente vigente presso tali aziende, risultando l'abbandono delle trattative da parte delle ricorrente solo in data 3.12.10, alla vigilia della stipula: *cf.* comparsa di risposta n. 3.11).

Si tratta tuttavia di dati che ai fini della decisione devono essere completamente obliterati, perché l'art. 19 attualmente vigente, nell'individuare i sindacati legittimati a costituire le r.s.a e quindi beneficiari delle prerogative di cui al titolo III dello Statuto, indica quale requisito la sola sottoscrizione del contratto applicato in azienda, adottando quindi un criterio che potrebbe in concreto prescindere dalla misura del consenso dei rappresentati e dall'effettiva capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro come controparte contrattuale.

(5) Questi i dati, non contestati, offerti in ricorso: “Nella sede legale della convenuta COMAU S.p.A., ove svolge anche la propria attività, ed ove sono occupati circa 1000 dipendenti, la FIOM conta 75 iscritti; inoltre, della RSU eletta nel mese di maggio 2008 facevano parte quattro componenti eletti nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della FGA S.p.A. denominata “Costruzioni Sperimentali”, in Torino, via Biscaretti di Ruffia n. 23 Porta 33, ove sono occupati circa 370 dipendenti, la FIOM conta 15 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 10/6/2009 facevano parte un componente eletto nelle sue liste...omissis... Nella unità produttiva della FGA S.p.A. in Torino, Corso Agnelli 180 (Mirafiori Plant Carrozzeria-), ove sono occupati circa 5400 dipendenti, la FIOM conta 619 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 17/6/2009 facevano parte otto componenti tra eletti e nominati nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della FPT S.p.A. in Torino, C.so Settembrini, porta 21 (Mira Meccanica), ove sono occupati circa 1500 dipendenti, la FIOM conta 134 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 17-18/6/2009 facevano parte quattro componenti tra eletti e nominati nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della Magneti Marelli S.p.A. sita in Venaria Reale (TO), Carlo Emanuele II n. 118/150 - “Exhaust Systems” -, ove sono occupati circa 240 dipendenti” FIOM conta 25 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 22/11/2009 faceva parte un componente eletto nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della Sirio S.p.A. in Torino, C.so Ferrucci n. 112/A, ove sono circa 600 dipendenti, la FIOM conta 43 iscritti, inoltre, della RSU eletta in data 3-4-5/6/2 facevano parte sei componenti eletti nelle sue liste ...omissis... Nella sede legale della Abarth S.p.A., ove la convenuta svolge anche la propria attività, ove sono occupati circa 100 dipendenti, la FIOM conta 13 iscritti; inoltre, della RSU eletta il 26.10.2011 facevano parte tre componenti ...omissis... di cui uno eletto nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della FPT Industrial S.p.A. denominata “Stabilimento SPA Stura” in Torino, Lungo Stura Lazio, ove sono occupati circa 2300 dipendenti, la FIOM conta 226 iscritti, inoltre, della RSU eletta in data 15-16/6/2009 facevano parte sei componenti tra eletti e nominati nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della FPT Industrial Sp.A. denominata “Enti Centrali” in Torino, Puglia, erano occupati sino alla fine del 2010 circa 380 dipendenti, passati ad un n complessivo di circa 700 a seguito dell'acquisto del ramo di azienda dalla Elasis s.c.p.a.. La FIOM conta attualmente nell'unità produttiva 26 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 11-12/11/2 facevano parte tre componenti tra eletti e nominati nelle sue liste ...omissis... su sei membri complessivi, ai quali si aggiunsero, a se dell'acquisizione del ramo di azienda di cui sopra, due ulteriori RSU ...omissis... Nella unità produttiva della FGA S.p.A denominata “Enti centrali”, in Torino, c.so A 200, ove sono occupati circa 5000 dipendenti, la FIOM conta 130 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 23-24- 2011/25/2011 facevano parte tredici componenti eletti nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della FPT S.p.A denominata “Enti centrali” In Torino, c.so Settembrini n. 167, porta 19, ove sono occupati circa 1250 dipendenti, la FIOM conta 31 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 11/12/6/2008 facevano parte cinque componenti eletti nelle sue liste; Nella sede legale, ove la FGA CAPITAL S.p.A. svolge anche la propria attività, ed ove sono occupati circa 420 dipendenti, la FIOM conta 17 iscritti; inoltre, della RSU eletta il 13.04.2011 facevano parte due componenti eletti nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della TEA S.p.A. sita in Grugliasco, via Rivalta n. 30, ove sono occupati circa 85 dipendenti, la FIOM conta 33 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 5/5/2011 facevano parte, su tre membri complessivi, due componenti ...omissis... tra eletti e nominati nelle sue liste; Nella unità produttiva della Automotive Lighting Italia S.p.A. sita in Venaria (TO), Via Cavallo n. 18, ove sono occupati circa 860 dipendenti, la FIOM conta 120 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 12/11/2009 facevano parte sei componenti tra eletti e nominati nelle sue liste ...omissis... Nella sede operativa della FGA S.p.A. denominata “Lastratura” di Grugliasco, via Di Vittorio n. 34, ove sono occupati circa 350 dipendenti, la FIOM conta circa 250 iscritti; inoltre, della RSU eletta il 03.03.2011 facevano parte cinque componenti ...omissis... Nella unità produttiva della Iveco S.p.A. sito in Torino, Via Puglia n. 35, ove sono occupati circa 1900 dipendenti, la FIOM conta 43 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 15-16/9/12/2010 facevano parte tre componenti tra eletti e nominati nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della Sistemi Sospensioni S.p.A. in Rivalta, ove sono occupati circa 300 dipendenti, la FIOM conta 33 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 15/7/2009 facevano parte due componenti tra eletti e nominati nelle sue liste ...omissis... Nella sede legale, ove la convenuta New Holland Kobelco Construction Machinery S.p.A. svolge anche la propria attività, ed ove sono occupati circa 480 dipendenti, la FIOM conta 38 iscritti; inoltre, della RSU eletta nel mese di giugno 2011 facevano parte tre componenti di cui due eletti nelle sue liste eletti nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della convenuta Fiat Service S.p.A. in Torino, C.so Ferrucci n. 112/A, ove sono occupati circa 1200 dipendenti, la FIOM conta 17 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 25-26/5/2011 facevano parte cinque componenti tra eletti e nominati nelle sue liste ...omissis... Nella unità produttiva della FGA S.p.A. denominata “Costruzione Stampi” in Torino, c.so Settembrini n. 53. porta 16 (Mirafiori), ove sono occupati circa 268 dipendenti, la FIOM conta 54 iscritti; inoltre, della RSU eletta in data 22/6/2009 facevano parte quattro componenti eletti nelle sue liste ...omissis... Nella sede operativa di FGA S.p.a denominata “Presse Mirafiori” in Torino, via Settembrini n. 53, ingresso 15, ove sono occupati circa 900 dipendenti, la FIOM conta circa 200 iscritti; inoltre, della RSU eletta il 22.06.2009 facevano parte cinque componenti FIOM ...omissis...”



È vero che il requisito di cui alla lett. *b*) dell'art. 19 è già più volte passato indenne al vaglio della Corte costituzionale, la quale ha escluso la ricorrenza del rischio del cd. potere di accreditamento del datore di lavoro ed ha affermato la compatibilità del sistema della r.s.a, come delineato da tale norma a seguito del *referendum*, con gli artt. 2, 3, 39 Cost.

Occorre però interrogarsi se le conclusioni cui è pervenuta la Corte possano esser oggi tenute ferme o debbano esser rimesse alla luce del nuovo assetto delle relazioni industriali, caratterizzato dalla rottura dell'unità d'azione delle oo.ss. maggiormente rappresentative, dalla conclusione di accordi collettivi separati e, con particolare riferimento alle aziende convenute, dalla stipula di accordi sindacali di primo livello e dalla conseguente costruzione da parte di FIAT di quello che è stato definito un sistema contrattuale autonomo e autosufficiente, integralmente sostitutivo rispetto a quello fondato sul contratto collettivo nazionale dell'industria metalmeccanica. Il dubbio si pone, in primo luogo, perché è stata la stessa Corte costituzionale a segnalare l'esigenza che il criterio selettivo legale coincida con la capacità effettiva del sindacato di imporsi al datore di lavoro come controparte contrattuale, e ad adottare, a tal fine, un'interpretazione "rigorosa" dell'art. 19 che ne supera il dato letterale: "Secondo l'art. 19, pur nella versione risultante dalla prova referendaria" — argomenta la Corte — la rappresentatività del sindacato non deriva da un riconoscimento del datore di lavoro, espresso in forma pattizia, ma è una qualità giuridica attribuita dalla legge alle associazioni sindacali che abbiano stipulato contratti collettivi (nazionali, locali o aziendali) applicati nell'unità produttiva. L'esigenza di oggettività del criterio legale di selezione comporta un'interpretazione rigorosa della fattispecie dell'art. 19, tale da far coincidere il criterio con la capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro, direttamente o attraverso la sua associazione, come controparte contrattuale. Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto; nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale, di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva". (così la già citata sentenza 244/96).

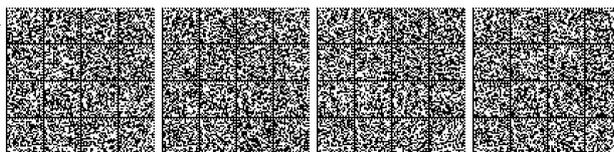
Di fatto, il Giudice delle Leggi, scrutinando la ragionevolezza dell'unico indice legale di rappresentatività rimasto dopo l'intervento referendario, ha valorizzato due elementi ulteriori rispetto alla mera sottoscrizione del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva — e cioè la partecipazione attiva al negoziato e la natura normativa del contratto sottoscritto — elementi evidentemente indicativi, secondo la Corte, di un'effettiva capacità di rappresentanza degli interessi dei lavoratori coinvolti, negando al contempo ogni rilevanza alla mera adesione a un contratto negoziato da altri e alla stipula di un contratto non disciplinante in modo organico i rapporti di lavoro.

Inoltre, non può trascurarsi che nella stessa pronuncia più sopra citata la Consulta ha affermato che "l'art. 19 «valorizza l'effettività dell'azione sindacale, desumibile dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva» (sentenza n. 492 del 1995) quale indicatore di rappresentatività già apprezzato dalla sentenza n. 54 del 1974 come «non attribuibile arbitrariamente o artificialmente, ma sempre direttamente conseguibile e realizzabile da ogni associazione sindacale in base a propri atti concreti e oggettivamente accertabili dal Giudice». Respinto dalla volontà popolare il principio della rappresentatività presunta sotteso all'abrogata lettera *a*), l'aver tenuto fermo, come unico indice giuridicamente rilevante di rappresentatività effettiva, il criterio della lettera *b*), esteso però all'intera gamma della contrattazione collettiva, si giustifica, in linea storico-sociologica e quindi di razionalità pratica, per la corrispondenza di tale criterio allo strumento di misurazione della forza di un sindacato, e di riflesso della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale".

Le argomentazioni dianzi esposte consentono di dubitare della perdurante conformità alla Costituzione del dettato normativo in esame. La Corte ha infatti legato strettamente la sua valutazione di legittimità dell'art. 19 St.Lav. alle condizioni storico-sociologiche sussistenti al momento della sua decisione: mutate tali condizioni, avuto riguardo sia al profilo delle relazioni industriali sia al sistema normativo in cui esse si svolgono, sembra esser venuto meno il presupposto che, "in linea storico-sociologica e quindi di razionalità pratica", secondo la Corte giustificava la ragionevolezza del sistema delineato dall'art. 19 lett. *b*), e cioè la corrispondenza dell'unico criterio normativo "allo strumento di misurazione della forza di un sindacato e, di riflesso, della sua rappresentatività".

L'essenza del dubbio di costituzionalità che grava oggi sull'art. 19 St. Lav. risiede proprio in questo, e cioè nell'impossibilità di qualificare ancora la sottoscrizione del contratto collettivo come "indice giuridicamente rilevante di rappresentatività effettiva" e di "strumento di misurazione della forza di un sindacato", in un sistema diverso da quello all'epoca posto all'attenzione della Corte, nel quale si dava per presupposta l'unitarietà di azione dei sindacati maggiormente rappresentativi e la congiunta sottoscrizione dei contratti collettivi di lavoro e nel cui ambito l'applicazione del criterio selettivo prescritto dalla lett. *b*) poteva al più condurre all'esclusione di sindacati autonomi minoritari.

Voltata pagina, nel nuovo assetto delle relazioni industriali, caratterizzato — a partire dal contratto di Pomigliano sino all'entrata in vigore dell'art. 8 l. 148/2011 — dall'abbandono del sistema del CCNL, dall'"aziendalizzazione" della contrattazione, e, come riconosciuto in un recente saggio certamente noto alle convenute, "da un nuovo equilibrio



di potere contrattuale in favore delle imprese”, non appare ragionevole ritenere che la firma del contratto applicato nell’unità produttiva possa ancora costituire un sicuro ed effettivo indice della “forza di un sindacato”, potendo al contrario attestarne la debolezza, e cioè l’incapacità o l’impossibilità di manifestare il proprio dissenso nei confronti di un datore di lavoro che, solo ora, anche a causa delle note divisioni in campo sindacale, può scegliere all’interno di ciascuna unità produttiva quale contratto sottoscrivere e con quale controparte stipularlo, con la possibilità anche di derogare *in peius* le clausole del CCNL.

Potrebbe quindi ora apparire irragionevole, ex art. 3 Cost, l’indicazione di un unico requisito, quale la firma del contratto collettivo applicato nell’unità produttiva, quando la sua concreta applicazione finisca per escludere dalle prerogative di cui al titolo III dello Statuto uno dei sindacati maggiormente rappresentativi in azienda, ammesso alle trattative, effettivo partecipante delle stesse, che però non ha ritenuto di sottoscrivere il contratto nel pieno esercizio della propria autonomia negoziale e della propria libertà sindacale, ritenendolo non idoneo a soddisfare gli interessi dei lavoratori da esso rappresentati.

Come osservato in dottrina, la forza rappresentativa di un soggetto collettivo come un sindacato non può essere misurata solo attraverso la sua capacità di spostare l’avversario sulle proprie posizioni, poiché i delicati meccanismi del conflitto sindacale non risentono esclusivamente dei rapporti di forza tra due soggetti, ma sono influenzati, specie in fasi economiche recessive come quella attuale, da ulteriori, significativi elementi quali l’esistenza di altri contraenti, il quadro normativo in evoluzione, il clima politico ed economico nazionale e internazionale. Appare quindi riduttivo, e pertanto irragionevole, valutare la sussistenza di una reale rappresentatività valorizzando solo gli approdi di una trattativa — e non anche l’attività negoziale posta in essere, complessivamente valutata — tanto più ove si consideri che le vicende attuali dimostrano come il conflitto sindacale non sempre possa approdare ad un risultato negoziale da tutti condiviso. La stessa Corte costituzionale, del resto, già nella sentenza n. 54 del 1974, ha indicato la partecipazione alla contrattazione sindacale applicata nell’unità produttiva quale “più sicuro tra ogni ipotizzabile indice di rappresentatività aziendale”.

È vero che, come osservato dalla Difesa delle convenute, la Corte ha chiarito che spetta al legislatore il potere discrezionale di selezionare i beneficiari delle norme cd. promozionali di cui al titolo III dello Statuto (sentenza n. 244/1996), tuttavia nella stessa pronuncia la Consulta ha precisato che la possibilità di dimostrare la rappresentatività di un sindacato “per altre vie” — rispetto al possesso del requisito di cui alla lett. b) dell’art. 19 — diventa irrilevante solo se nel riconoscimento di diverse prerogative all’interno dell’azienda le associazioni sindacali siano differenziate sulla base di “ragionevoli” criteri previsti dalla legge, ed è proprio sotto il profilo della ragionevolezza che la legittimità del criterio di cui all’art. 19 potrebbe oggi esser messa in seria discussione.

La questione appare anche non manifestamente infondata, sempre con riferimento all’art. 3 Cost., in quanto l’applicazione dell’art. 19 attualmente conduce ad una irragionevole difformità di trattamento tra associazioni sindacali dotate tutte di pari capacità rappresentativa, e tutte partecipanti nella stessa misura alle trattative volte alla stipula del contratto collettivo, e che tuttavia non godono all’interno dell’azienda delle stesse prerogative a tutela degli interessi dei lavoratori da esse rappresentati solo in ragione del dissenso espresso avverso la stipula di contratti aziendali, contratti che, come autorevolmente osservato, pur nel nome di “genuini imperativi di competitività” possono di fatto registrare, specie in una fase recessiva come quella attuale, “un inasprimento della condizione operaia” e possono quindi suscitare reazioni diverse in capo alle diverse parti sindacali maggiormente rappresentative, in uno scenario inedito rispetto a quello in cui si collocano le precedenti pronunce della Consulta.

Il Giudice delle Leggi, come osservato dalle convenute, ha già affrontato e superato questo profilo, valorizzando, ai fini di cui all’art. 19 St. Lav., il dato dell’effettività dell’azione sindacale, come espressione della capacità rappresentativa e distinguendola da essa (sentenze n. n. 492/95 e 244/96), tuttavia tale dato è stato desunto proprio dalla partecipazione alla formazione della normativa contrattuale collettiva, al fine di escludere dall’ambito di applicazione dell’art. 19 sindacati di dubbia presenza ed autenticità, per evitare eccessive proliferazioni della r.s.a., ritenuta dalla Corte potenzialmente pregiudizievole alla stessa efficacia dell’azione sindacale, e per far convergere le prerogative di cui al titolo III in favore delle organizzazioni maggiormente in grado di tutelare gli interessi dei lavoratori. La Corte ha invero “ripetutamente sottolineato la razionalità di una scelta legislativa caratterizzata dal ricorso a tecniche incentivanti idonee ad impedire un’eccessiva dispersione e frammentazione dell’azione dell’autotutela ed a favorire una sintesi degli interessi non circoscritta alle logiche particolaristiche di piccoli gruppi di lavoratori” (così nella sentenza Corte cost. n. 30/1990). La questione oggi si pone tuttavia in termini opposti rispetto a quelli già prospettati, perché alla luce del mutato contesto delle relazioni sindacali, l’art. 19, nella sua concreta ed attuale applicazione, più che impedire una eccessiva estensione dei beneficiari delle tutele può di fatto escludere dalla rappresentanza aziendale sindacati confederali di sicura rappresentatività e genuinità, che pure hanno attivamente partecipato alle trattative, e ciò solo in conseguenza del dissenso da essi espresso nei confronti di uno specifico contratto collettivo.



Non può infine trascurarsi che la stessa giurisprudenza costituzionale ha valorizzato il principio di effettiva rappresentatività, indicando “l’effettivo consenso” come “metro di democrazia” (così nella già citata sentenza n. 30/1990), evocando il parametro di cui all’art. 39 ultimo comma Cost., parametro, che, secondo illustri Autori, pur non attuato nel meccanismo della registrazione dei sindacati e del computo dei loro iscritti si pone comunque quale principio fondamentale del nostro sistema di relazioni sindacali tanto da considerarsi immediatamente precettivo. La Consulta ha poi osservato che sebbene non le spetti il compito di “individuare gli indici di rappresentatività, i modi di verifica del consenso, l’ambito in cui questa deve essere effettuata, i criteri di proporzionalità della rappresentanza e gli strumenti di salvaguardia degli obiettivi solidaristici ed equalitari propri del sindacato”, essa “non può tuttavia mancare di segnalare che l’apprestamento di nuove regole ispirate alla valorizzazione dell’effettivo consenso come metro di democrazia anche nell’ambito dei rapporti tra lavoratori e sindacato sia ormai necessario per garantire una piena attuazione, in materia, dei principi costituzionali”.

Gli argomenti dianzi accennati sono stati chiaramente approfonditi nell’ordinanza con la quale in data 4.6.2012 è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 19 St.Lav dal Tribunale di Modena, provvedimento che merita in questa sede di essere integralmente richiamato. Così il Tribunale di Modena:

“...il riconoscimento del carattere rappresentativo del sindacato e quindi la sua meritevolezza, ai fini delle prerogative di cui al titolo III dello Statuto, devono trovare fondamento in un criterio di razionalità che, in base alla giurisprudenza costituzionale, non può essere sganciato dalla prospettiva, egualitaria e solidaristica, di incentivare l’attività di sindacati che riescano a coagulare e a rappresentare gli interessi del maggior numero di lavoratori.

D’altra parte, come la dottrina ha rilevato, posto che la rappresentatività, anche a livello endoaziendale, è necessariamente espressa dal consenso degli interessati, in tanto potrebbe prescindere da questo canone (il consenso) per sostituirlo con un altro (la sottoscrizione del contratto collettivo), in quanto sia rinvenibile un valore che giustifichi questa deviazione.

Nell’attuale condizione di rottura dell’unità sindacale, il criterio selettivo di cui all’art. 19, imperniato sul dato formale della sottoscrizione del contratto applicato e sganciato da qualsiasi raccordo con la misura del consenso dei rappresentati, mostra tutti i suoi limiti in termini di irragionevolezza e miopia.

Ad essere messa in discussione è, quindi, quella “linea storico-sociologica” che, pure nella sentenza n. 244 del 1996, giustificava la “razionalità pratica” dell’art. 19 lettera *b*) dello Statuto.

Ciò, specialmente, in un sistema privo di regole democratiche, normativamente poste, in grado di selezionare i soggetti legittimati a sottoscrivere.

L’applicazione pratica dell’art. 19 lettera *b*), nel nuovo regime di rottura dell’unità sindacale, ha portato a considerare non rappresentativo un sindacato, la FIOM, in conseguenza della omessa sottoscrizione del contratto applicato nelle aziende del gruppo Fiat e nonostante sia pacifico che si tratti di sindacato, anche presso le società convenute, più rappresentativo degli altri e quindi, ragionevolmente, più meritevole delle tutele di cui al titolo III.

Per effetto dell’art. 19 lett. *b*), si è considerato privo di forza rappresentativa un sindacato, la FIOM, che è stato convocato ed ha preso parte alle trattative e alla procedura di contrattazione e che, nell’esercizio della propria libertà sindacale, ha scelto di non sottoscrivere il contratto collettivo, manifestando in tal modo il proprio dissenso.

Dalla mancata sottoscrizione del contratto collettivo, si è fatta derivare la negazione di una rappresentatività che esiste, invece, nei fatti e nel consenso dei lavoratori addetti all’unità produttiva.

Un criterio selettivo rivela tutta la sua inidoneità e irrazionalità nel momento in cui, applicato a fattispecie concrete, porta ad un risultato che contraddice il presupposto a dimostrazione del quale criterio stesso era stato elaborato.

Nel caso di specie ed in conseguenza del criterio selettivo della sottoscrizione del contratto, dovrebbe riconoscersi maggiore forza rappresentativa alle associazioni firmatarie del contratto applicato (Fim-Cisl, Uilm-Uil, Fismic, Ugl Metalmeccanici e l’Associazione Quadri e Capi Fiat), anziché alla FIOM, laddove in fatto è incontestato il dato contrario.

La contraddittorietà tra la rappresentatività desunta dalla sottoscrizione del contratto e quella realmente posseduta dalle varie associazioni sindacali rivela come la sottoscrizione del contratto non possa tuttora assumere valore sintomatico della effettiva forza sindacale delle singoli associazioni ma, se mai, di un loro diverso atteggiamento collaborativo nei confronti della controparte datoriale.

Le conseguenze abnormi della pedissequa applicazione del criterio selettivo di cui all’art. 19 lettera *b*), sganciate dalla realtà di una effettiva rappresentatività, ne rivelano l’intrinseca irragionevolezza, che emerge persino da un’attenta lettura della sentenza n. 244/1996. È proprio tale pronuncia a non ritenere sufficiente la mera adesione formale ad un contratto negoziato da altri sindacati, richiedendo, appunto, “una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto” che, evidentemente, non può essere soddisfatta da un criterio, quale quello della sottoscrizione del contratto,



che nega i diritti promozionali a chi ha partecipato attivamente alla trattativa ed ha rifiuto di firmare l'accordo manifestando in tal modo il proprio dissenso".

Il Tribunale di Modena ha anche prontamente osservato come il disposto di cui all'art. 19 lettera *b*) dello Statuto dei lavoratori appaia irragionevole, quanto ai suoi esiti applicativi, non solo alla luce del mutato assetto delle relazioni sindacali, ma anche con riferimento alla sua incoerenza con l'attuale quadro normativo in cui si svolgono tali relazioni: "L'irrazionalità, intesa come distonia nel sistema, emerge, anzitutto, dall'essere il criterio selettivo di cui all'art. 19 lettera *b*) divergente, non solo da quello, mai attuato, di cui all'art. 39 comma 4 della Costituzione, ma anche dal parametro riferito ai sindacati maggiormente o comparativamente più rappresentativi utilizzato da una ampia legislazione che ha elevato la contrattazione collettiva a fonte integrativa, suppletiva o derogatoria della propria disciplina (*cf.* legge n. 56 del 1987; legge n. 223 del 1991; legge n. 196 del 1997; d.lgs n. 61 del 2000; d.lgs n. 368 del 2001; d.lgs n. 66 del 2003; d.lgs n. 276 del 2003), da ultimo, l'art. 8 della legge 148 del 2011.

L'art. 19, nella sua attuale configurazione, si pone in antinomia anche rispetto al criterio di rappresentatività minima, modulato su una combinazione di dati associativi e dati elettorali, presente sia nel decreto legislativo n. 165 del 2001 (art. 43), sia nell'Accordo interconfederale del 28.6.2011.

Inoltre, l'art. 8 della legge n. 148 del 2011, nel momento in cui ridefinisce le regole della contrattazione di prosimità, privilegia il criterio maggioritario, dunque implicitamente scartando la possibilità che un sindacato certamente maggioritario come la Fiom possa essere escluso a favore di sindacati minoritari (seppur firmatari).

Non solo, proprio l'art. 8 citato rivela l'incoerenza di un sistema che da un lato consente ad un sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale o territoriale (e tale è certamente la FIOM) di stipulare contratti territoriali o aziendali anche in deroga, in specifiche materie, alla contrattazione di categoria e alla normativa di legge e, dall'altro, preclude al medesimo sindacato di costituire una RSA ove non abbia sottoscritto un contratto collettivo applicato in azienda.

È vero che i criteri individuati dalle disposizioni citate e dall'accordo interconfederale del 28.6.2011 sono finalizzati alla selezione dei soggetti abilitati alla contrattazione, ma essi rivelano la centralità, nell'ordinamento statale e in quello intersindacale, del principio di effettiva rappresentatività.

Insomma, alla tendenza espressa dal sistema generale di selezionare i soggetti abilitati alla contrattazione collettiva in base ad una verifica concreta di rappresentatività, l'art. 19 oppone l'effetto paradossale di subordinare il godimento dei diritti del titolo III ad un principio di effettività della rappresentanza che prescinde da ogni parametro di rilevanza del consenso e poggia sul mero dato formale della sottoscrizione del contratto applicato.

Il criterio selettivo di cui all'art. 19 lettera *b*), in quanto considera quale unico presupposto per la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali la sottoscrizione del contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, appare irrazionale perché indice inidoneo della effettiva rappresentatività delle associazioni sindacali, così da tradire la *ratio* stessa della disposizione dello Statuto, volta ad attribuire una finalità promozionale e incentivante all'attività del sindacato quale portatore di interessi del maggior numero di lavoratori, che trova una diretta copertura costituzionale nel principio solidaristico espresso dall'art. 2 Cost. nonché nello stesso principio di uguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma dell'art. 3 della Costituzione".

"L'irrazionalità del criterio selettivo, come sopra argomentata" — prosegue il Tribunale di Modena — "determina, di per sé, un contrasto dell'art. 19 lettera *b*) con l'art. 39 della Costituzione, risultando le norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unità produttive riservate a sindacati identificati mediante criteri non conformi a razionalità (*cf.* sentenza Corte costituzionale n. 244 del 1996 che ha escluso la violazione dell'art. 39 cost. sul rilievo che le norme di sostegno dell'azione sindacale nelle unità produttive fossero riservate ad alcuni sindacati in base a criteri discrezionali nei limiti della razionalità). L'effetto legale dell'art. 19 lett. *b*), di riconoscimento o negazione dei diritti del titolo III in ragione della sottoscrizione o meno del contratto applicato in azienda, incide sull'esercizio della libertà sindacale limitandola e condizionandola.

La decisione dell'associazione sindacale sulla sottoscrizione di un contratto collettivo sarà condizionata non solo dalla finalità di tutela degli interessi dei lavoratori, secondo la funzione regolativa propria della contrattazione collettiva, bensì anche dalla prospettiva di ottenere (firmando) o perdere (non firmando) i diritti del titolo III, facenti capo direttamente all'associazione sindacale, potendo le due esigenze, come nella fattispecie in esame, entrare in conflitto e dovendosi inoltre valutare la necessità, ai fini della sottoscrizione, del consenso e della collaborazione di parte datoriale.

In ipotesi estrema, ove la parte datoriale decidesse di non firmare alcun contratto collettivo, non vi sarebbe nell'unità produttiva alcuna rappresentanza sindacale, il che conferma l'assoluto potere che il criterio in esame attribuisce alle imprese".



Le considerazioni finora svolte portano a ritenere rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 lettera b) della legge n. 300 del 1970, per contrasto con gli articoli 3 e 39 della Costituzione, nella parte in cui, consentendo la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali alle sole associazioni firmatarie di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva, adotta un unico criterio che prescinde dalla misurazione dell'effettiva rappresentatività delle associazioni e dall'accesso e partecipazione al negoziato.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 L. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 lettera b) della legge n. 300 del 20 maggio 1970, nella parte in cui, consentendo la costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali alle sole associazioni firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva, adotta un criterio che prescinde dalla misurazione dell'effettiva rappresentatività delle associazioni sindacali e dall'accesso e partecipazione delle stesse al negoziato, per contrasto con gli articoli 3 e 39 della Costituzione;*

*Dispone la notificazione del presente provvedimento, in copia conforme integrale, ai Presidente del Consiglio dei Ministri e alle parti in causa;*

*Dispone la comunicazione della presente ordinanza, in copia conforme integrale, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Dispone all'esito l'immediata trasmissione degli atti - ivi comprese le prove delle anzidette notificazioni e comunicazioni - alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di sopra.*

Torino, 12 dicembre 2012

*Il giudice: PASTORE*

13C00081

N. 47

*Ordinanza del 21 agosto 2012 emessa dal Tribunale di Siena nel procedimento civile promosso da Dandoli Daniela contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca*

**Impiego pubblico - Disciplina dei requisiti di anzianità e contributivi per l'accesso ai trattamenti pensionistici (nella specie, dipendenti del settore scolastico) - Mancata previsione per il lavoratore pubblico di una gradualità di uscita al pari del lavoratore privato - Mancata previsione di una differenziazione, con particolare riguardo al settore scolastico, rispetto alla data del 31 dicembre 2012, del *dies ad quem* della maturazione dei requisiti pensionistici secondo la normativa previgente - Lesione di diritto inviolabile della persona - Violazione del principio di uguaglianza - Violazione della garanzia previdenziale - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24.
- Costituzione, artt. 2, 3, 11, 38, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE

Il giudice, in funzione di giudice del lavoro;

Pronunciando nel procedimento n. 402/2012 rgl;



*Rileva ed osserva*

Daniela Dondoli (difesa dagli avv. Maurizio Riommi e Silvia Clarice Fabbroni) a mezzo ricorso depositato l'11 maggio 2012 esercitava contro il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (che sarebbe stato difeso dai funzionari delegati Ernesto Nieri ed Elena Rosini) azione di accertamento del proprio diritto alla cessazione dal servizio a decorrere dall'1° settembre 2012.

Docente a tempo indeterminato, la ricorrente aveva presentato il 28 marzo 2012 domanda di pensionamento (doc. 1 ric.), maturando entro il 31 agosto 2012 un'anzianità contributiva di 40 anni e 60 anni di età, essendo nata l'11 luglio 1952, dati non controversi.

L'istanza non veniva accolta, ai sensi della circ. min. n. 23, del 12 marzo 2012, procedente dalla circ. del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 2, dell'8 marzo 2012, e del decr. min. n. 22 del 12 marzo 2012 (comunicazione 5 aprile 2012, doc. 2 ric.).

Ritenuta, al cospetto di quella amministrativa (*cf.* anche Tar Lazio, sent. 2012/n. 06127, del 6 luglio 2012) e della Corte dei conti, la propria giurisdizione, poiché l'accertamento della data di cessazione del rapporto di lavoro, momento certo non secondario, è questione che investe e in via principale il rapporto, avente natura pregiudiziale rispetto al diritto alla pensione e sistematicamente devoluta in linea di principio, nei limiti del decreto legislativo 2001/n. 165, art. 63, al giudice ordinario, ex art. 25, co. 1, Cost., né potendo configurarsi il provvedimento chiesto al giudice ordinario, ancorché di natura costitutiva, quale «sentenza che tenga luogo del decreto di collocamento a riposo» (r.d. 1934/n. 1214, artt. 13, 62, 63 co. 3) influenzando altresì la cognizione non unicamente sul diritto al trattamento pensionistico e alla sua entità, alla prestazione pensionistica e alla sua misura, ma direttamente e neppure di riflesso sul rapporto di pubblico impiego in corso o pregresso (Cass. SU, 2012/n. 10131), escludendosi, inoltre, che rientri tra i poteri del giudice contabile emettere pronunce a carattere caducatorio od annullatorio (Cass. SU, 2011/n. 22730), avendo altresì la Corte dei Conti «il potere-dovere di delibare gli atti amministrativi intervenuti nel pregresso rapporto d'impiego, inerenti allo status del dipendente ed al suo trattamento economico, al fine di stabilirne la rilevanza sul trattamento di quiescenza, ma non potendo decidere, neppure in via incidentale, sulla legittimità di detti atti, trattandosi di questione pregiudiziale che è devoluta alla giurisdizione del giudice del rapporto d'impiego» (Cass. SU, 2009/n. 18076) — espressioni giurisprudenziali successive all'intervento di Cass. SU, 2008/n. 2298, indicativo della giurisdizione in materia della Corte dei Conti, pur ricordando la «precisazione giurisprudenziale che la giurisdizione (predetta) può riguardare il solo rapporto pensionistico e non anche il rapporto di lavoro» — rileva ed osserva nel merito:

in base alla previgente normativa, la lavoratrice ricorrente avrebbe maturato quel diritto.

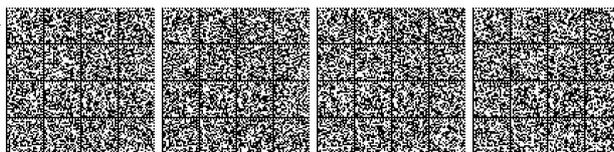
Per il personale del comparto Scuola, ai fini dell'accesso al trattamento pensionistico la legge 2004/n. 243, art. 1, co. 6, come novellata dalla legge 2007/n. 247, art. 1, co. 2, lett. a3), aveva confermato che la cessazione dal servizio avesse effetto dalla data di inizio dell'anno scolastico, l'1/9, con decorrenza dalla stessa data del relativo trattamento economico, nel caso di prevista maturazione dei requisiti entro il 31/12 dell'anno, con eventuale anticipazione, quindi (v. già legge 1997/n. 449, art. 59, co. 9).

I requisiti per l'accesso alla pensione di anzianità erano stabiliti in 60 anni di età e 36 di contribuzione, ovvero 61 anni di età e 35 di contribuzione.

Dopo una prima manovra «correttiva» del 2011, con legge n. 111, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 98, in vigore dal 17 luglio 2011, la legge 2011/n. 148, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 138, con seconda manovra «correttiva», ha introdotto novità anche nel settore Scuola, disponendo all'art. 1, co. 21, «con effetto dal 1° gennaio 2012 e con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dalla predetta data all'art. 59, comma 9, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, dopo le parole: «anno scolastico e accademico» ((sono inserite le seguenti)): «dell'anno successivo». Resta ferma l'applicazione della disciplina vigente prima dell'entrata in vigore del presente comma per i soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2011», posticipando pertanto di un anno la decorrenza della pensione, dapprima correlata all'inizio dell'anno scolastico in corso in quello di maturazione dei requisiti.

Nel caso della lavoratrice ricorrente, la maturazione del requisito anagrafico dopo il 31 dicembre 2011, l'11 luglio 2012, sposterebbe il pensionamento al 1° settembre 2013.

Con legge 2011/n. 214, di conversione del decreto-legge 2011/n. 201, è stato disposto all'art. 24, co. 3: «il lavoratore che maturi entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva, previsti dalla normativa vigente, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo tale normativa e può chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto.



A decorrere dal 1° gennaio 2012 e con riferimento ai soggetti che, nei regimi misto e contributivo, maturano i requisiti a partire dalla medesima data, le pensioni di vecchiaia, di vecchiaia anticipata e di anzianità sono sostituite, dalle seguenti prestazioni: *a*) «pensione di vecchiaia», conseguita esclusivamente sulla base dei requisiti di cui ai commi 6 e 7, (( salvo quanto stabilito ai commi 14, 15-*bis*, 17 e 18; )) *b*) «pensione anticipata», conseguita esclusivamente sulla base dei requisiti di cui ai commi 10 e 11, salvo quanto stabilito ai commi 14, 15-*bis*, 17 e 18».

Per effetto della norma, contenuta nella disposizione e in quelle espressamente richiamate, dal 1° gennaio 2012 la lavoratrice ricorrente non può accedere alla pensione di anzianità, potendo aspirare, invece, a due trattamenti pensionistici, la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata.

A regime, la prima richiede il compimento di 66 anni di età, oltre ad un minimo di anzianità contributiva.

Per il momento, per le lavoratrici dipendenti interessate dall'assicurazione generale obbligatoria e dalle forme sostitutive della stessa, il requisito di età è stabilito a decorrere dal 1° gennaio 2012 in anni 62; a decorrere dal 1° gennaio 2014 in anni 63 e 6 mesi; a decorrere dal 1° gennaio 2016 in 65 anni; a decorrere dal 1° gennaio 2018 in 66 anni (dati ai quali aggiungere l'incremento dell'aspettativa di vita, allo stato già innalzato in 3 mesi, dal 1° gennaio 2013, salvi i successivi adeguamenti). Infatti, dispone il co. 15-*bis*: «(( In via eccezionale per i lavoratori dipendenti del settore privato le cui pensioni sono liquidate a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive della medesima: )) (...) *b*) ((le lavoratrici possono conseguire il trattamento di vecchiaia oltre che, se più favorevole, ai sensi del comma 6, lettera *a*), con un'età anagrafica non inferiore a 64 anni qualora maturino entro il 31 dicembre 2012 un'anzianità contributiva di almeno 20 anni e alla medesima data conseguano un'età anagrafica di almeno 60 anni di età.))».

Per le lavoratrici dipendenti del settore pubblico, invece, sin dal 1° gennaio 2012 è richiesto il compimento di 66 anni di età, 66 anni e 3 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2013, oltre ad un minimo di anzianità contributiva.

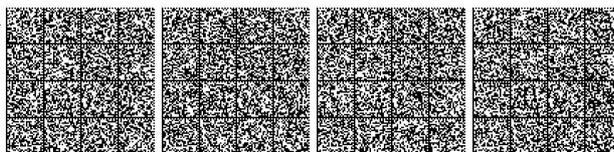
Quanto alla nuova pensione anticipata, in un certo senso sostitutiva della precedente pensione di anzianità, nel caso delle lavoratrici richiede per l'anno 2012 41 anni e 1 mese di contribuzione, per l'anno 2013 41 anni e 5 mesi, dal 2014 42 anni e 6 mesi, tenuto conto dell'incremento dell'aspettativa di vita già disposto. Si tratta, in ogni caso, di una tipologia di pensione disincentivata a mezzo di un meccanismo di penalizzazione, almeno fino all'età di accesso di 61 anni.

Premesso — ai fini della rilevanza della questione che ci accingiamo a sollevare — che è esattamente quella trascorsa in rassegna (l'art. 24, legge 2011/n. 214, di conversione del decreto-legge 2011/n. 2011) la normativa sopravvenuta ostativa del diritto della lavoratrice al pensionamento al 1° settembre 2012, e puntualmente il diniego è stato motivato dal datore di lavoro pubblico proprio in base alla norma richiamata, la cui declaratoria di incostituzionalità, pertanto, è l'unica strada percorribile per conseguire il riconoscimento del diritto affermato — riteniamo la stessa, a livello di non manifesta infondatezza, confliggente con gli artt. 2 e 38, 3, 97, 11 e 117 Cost. rif. art. 6, § 1, Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali.

Nel pensiero della Corte costituzionale possono al riguardo cogliersi in passato affermazioni significative.

Ad es. nella sent. 1988/n. 822, a fronte del dubbio espresso dal pretore di Pisa sulla legittimità costituzionale dell'art. 3, legge 1982/n. 297, nella parte in cui non faceva salva la posizione giuridica del lavoratore il quale, alla data di entrata in vigore della medesima legge, si trovasse ad avere già maturato, nell'ultimo decennio prima del pensionamento, il triennio di migliore retribuzione I.N.P.S., ai sensi dell'art. 26, co. 3, legge 1975/n. 160, in riferimento agli artt. 3 Cost., per la evidente irrazionalità, e 36 Cost., perché a detto lavoratore veniva attribuita una pensione in misura di gran lunga inferiore a quella cui avrebbe avuto diritto secondo la precedente legge, la Corte, pervenendo infine a ritenere la fondatezza della questione, argomentava: «questa Corte ha già affermato (sent. n. 349 del 1985) che nel nostro sistema costituzionale il legislatore può emanare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, quando si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale vigente per la materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni, però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti; frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica che costituisce elemento fondamentale ed indispensabile dello Stato di diritto (v. sentt. nn. 36 del 1985 e 210 del 1971). Anche se deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può, però, ammettersi che detto intervento sia assolutamente discrezionale.

In particolare, non può dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo o in una fase avanzata del rapporto di lavoro oppure quando già sia subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse, senza una inderogabile esigenza, in misura notevole ed in maniera definitiva, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività lavorativa (...) Sono di ordine secondario le altre ragioni, quali il conseguimento di un gettito fiscale per coprire gli oneri dei trattamenti dovuti anche alle categorie con contribuzione bassa o nulla, secondo il principio solidaristico, nonché l'avvenuta elevazione del tetto pensionabile, l'adeguamento periodico delle



pensioni e l'aumento dei trattamenti minimi, in una con le necessità di contenimento della spesa previdenziale; ragioni non idonee a giustificare la decurtazione della pensione in danno di quei lavoratori che hanno versato contributi a loro carico, per l'intero o in parte, nella legittima aspettativa di conseguire un trattamento pensionistico adeguato. Valgono per costoro il principio della garanzia della sicurezza sociale, che è anch'esso di ordine costituzionale (art. 38), oltre che le innegabili ragioni di giustizia sociale e di equità per cui non possono effettuarsi riforme o conseguire risultati a danno di categorie di lavoratori in genere ed in specie di quelli che sono prossimi alla pensione o sono già in pensione».

Nel citato precedente, costituito dalla sent. 1985/n. 349, intervenuta sulla disciplina legislativa della perequazione automatica delle pensioni erogate dalle gestioni speciali sostitutive del regime generale dei lavoratori dipendenti, «osserva(va) la Corte che nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, salvo, qualora si tratti di disposizioni retroattive, il limite costituzionale della materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.). Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (v. sentt. n. 36 del 1985 e n. 210 del 1971).

Se quindi — in via di principio — rispetto alla fattispecie in esame deve ritenersi ammissibile un intervento legislativo che, nel rispetto dell'autonomia negoziale privata, modifichi l'ordinamento pubblicistico delle pensioni, non può però ammettersi che tale intervento sia assolutamente discrezionale. In particolare non potrebbe dirsi consentita una modificazione legislativa che, intervenendo in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ovvero quando addirittura è subentrato lo stato di quiescenza, peggiorasse senza un'inderogabile esigenza, in misura notevole e in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con la conseguente, irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività».

Alla retroattività dell'intervento del legislatore, inoltre, deve opporsi l'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ad es. con la sent. 7/6/2011, caso Agrati ed altri contro Italia, ricorsi nn. 43549/2008, 6107/2009 e 5087/2009:

«58. La Corte ribadisce che se, in linea di principio, il legislatore può regolamentare in materia civile, mediante nuove disposizioni retroattive, i diritti derivanti da leggi già vigenti, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sancito dall'art. 6 ostano, salvo che per ragioni imperative di interesse generale, all'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia (sentenza Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, cit., § 49, serie A n. 301-B; Zielinski e Pradal & Gonzales e altri cit., § 57). La Corte ricorda inoltre che l'esigenza della parità delle armi comporta l'obbligo di offrire ad ogni parte una ragionevole possibilità di presentare il suo caso, in condizioni che non comportino un sostanziale svantaggio rispetto alla controparte (v., in particolare, causa Dombo Beheer BV c. Paesi Bassi, dal 27 ottobre, 1993, § 33, Serie A, No. 274, e Raffinerie greche Stran e Stratis Andreadis, § 46).

59. In questo caso, la Corte osserva che l'art. 1 della Legge Finanziaria 2006 ha comportato un'interpretazione autentica dell'art. 8 della legge n. 124 del 1999 e previsto che il personale ATA dovrebbe essere integrato nelle tabelle della nuova amministrazione sulla base del trattamento salariale globale all'atto del trasferimento. Essa rileva, inoltre, che le suddette leggi d'interpretazione autentica sono retroattive, nel senso che l'interpretazione che forniscono è considerata parte integrante delle disposizioni interpretate dopo la loro entrata in vigore.

60. Nel caso di specie, l'art. 1 della Legge Finanziaria 2006, che esclude dal suo campo di applicazione solo le sentenze passate in giudicato, fissa definitivamente la risoluzione della controversia sottoposta all'esame della magistratura e ciò in maniera retroattiva. È chiaro che le azioni proposte da tutti i ricorrenti davanti ai tribunali nazionali erano pendenti al momento della sua entrata in vigore.

61. Di conseguenza, l'adozione della Legge Finanziaria 2006 stabilisce il merito della causa e rende inutile la prosecuzione del processo.

62. Per quanto riguarda le «ragioni imperative di interesse generale» evocate dal Governo e ribadite dalla Corte costituzionale nella sentenza del 26 novembre 2009, esse risulterebbero dalla necessità di porre rimedio a un difetto tecnico della legge originaria e di prevenire la creazione di situazioni discriminatorie tra i dipendenti provenienti dallo Stato e quelli provenienti dagli enti locali. Per quanto riguarda la decisione della Corte costituzionale, la Corte ricorda che non basterebbe a stabilire la conformità della legge n. 266 del 2005 con le disposizioni della Convenzione (Zielinski e Pradal e Gonzalez e a., citata, § 59).

63. La Corte nota inoltre che, dopo un periodo di cinque anni, il legislatore ha adottato una disposizione di interpretazione autentica diversa dalla disposizione da interpretare e in contrasto con la giurisprudenza della Corte di Cassazione. Non è quindi convinta dagli argomenti del Governo secondo cui c'era una lacuna normativa da colmare.



64. La Corte ritiene, infatti, che l'obiettivo indicato dal Governo, ossia la necessità di riempire un vuoto giuridico e di eliminare le disparità di trattamento tra i dipendenti, mirava in realtà a preservare solo l'interesse economico dello Stato, riducendo il numero delle cause pendenti dinanzi ai giudici italiani.

65. Nessuno degli argomenti presentati dal Governo ha, quindi, convinto la Corte sulla legittimità e proporzionalità dell'ingerenza legislativa. Considerato quanto sopra esposto, l'Intervento legislativo impugnato, che regolamentava definitivamente, ex tunc, il merito della controversia tra i ricorrenti e lo Stato davanti al giudice nazionale, non era giustificato da ragioni imperative di interesse pubblico generale.

66. Di conseguenza, la Corte riscontra la violazione dell'art. 6 § 1 della Convenzione».

In precedenza, ad es., ancora la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ricorso di Maggio e altri c. Italia, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08 con sent. 31 maggio 2011:

«43. La Corte ha ripetutamente riconosciuto che benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio dello stato di diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'Articolo 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del corpo legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia (vedi, tra molti altri precedenti, *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. la Grecia*, 9 dicembre 1994, § 49, Serie A n. 301-B; *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. il Regno Unito*, 23 ottobre 1997, § 112, Reports 1997-VII; e *Zielinski e Pradal e Gonzalez e Altri c. la Francia [GC]*, nn. 24846/94 e dal 34165/96 al 34173/96, § 57, CEDU 1999-VII). Benché le regole pensionistiche previste dalla legge possano cambiare e non si possa fare assegnamento su una sentenza come garanzia contro tali cambiamenti in futuro (vedi *Sukhobokov c. la Russia*, n. 75470/01, § 26, 13 aprile 2006), anche se tali cambiamenti sono svantaggiosi per alcuni beneficiari di prestazioni previdenziali, lo Stato non può interferire in modo arbitrario nella procedura giudiziaria (vedi, *mutatis mutandis*, *Bulgakova c. la Russia*, n. 69524/01, § 42, 18 gennaio 2007).

44. Nel presente caso, la Corte deve osservare l'effetto della legge 296/2006 e la collocazione temporale della sua promulgazione. Essa osserva che la legge ha escluso espressamente dal suo ambito di applicazione le sentenze diventate irrevocabili (trattamenti pensionistici già liquidati) e ha determinato una volta per tutte retroattivamente i termini delle controversie davanti ai tribunali ordinari. Invero la promulgazione della legge 296/2006, mentre i procedimenti erano pendenti, in realtà determinava la sostanza delle controversie e l'applicazione di essa da parte dei vari tribunali ordinari ha reso inutile per un intero gruppo di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti la prosecuzione del giudizio. Perciò, la legge aveva l'effetto di modificare definitivamente l'esito del giudizio pendente, nel quale lo Stato era parte, approvando la posizione dello Stato a svantaggio dei ricorrenti.

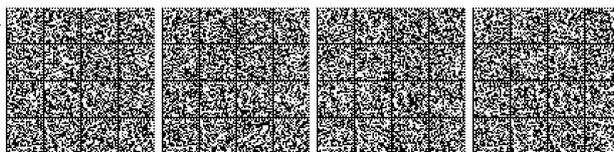
45. Resta da determinare se vi è stato un motivo impellente di interesse generale in grado di giustificare tale misura. Il rispetto per lo stato di diritto e per il processo equo impongono che qualsiasi ragione addotta per giustificare tale misura sia trattata con il massimo grado di circospezione possibile (vedi, *Stran Greek Refineries*, succitato, § 49).

46. La Corte osserva che nelle sue deduzioni il Governo ha affermato che, oltre ai motivi finanziari, la promulgazione della legge 296/2006 era stata ragionevole dato che essa mirava a rafforzare un'interpretazione già applicata dall'INPS e confermata da una giurisprudenza minoritaria che permetteva di attribuire lo stesso valore ai periodi lavorativi svolti in Italia o all'estero, creando così un equilibrio nel sistema previdenziale.

47. La Corte ha precedentemente ritenuto che le considerazioni finanziarie non possono da sole determinare le controversie (vedi *Scordino c. l'Italia (n. 1) [GC]*, n. 36813/97, § 132, CEDU 2006-V, e *Cabourdin c. la Francia*, n. 60796/00, § 37, 11 aprile 2006).

48. La Corte osserva che, dopo il 1982, l'INPS ha applicato un'interpretazione della legge in vigore all'epoca che era più favorevole a esso quale autorità erogatrice. Questo sistema era sostenuto dalla maggioranza della giurisprudenza. La Corte non riesce a immaginare in quale modo il fine di rafforzare un'interpretazione soggettiva e parziale, favorevole a un ente dello Stato, quale parte nel procedimento, possa equivalere a una giustificazione dell'interferenza legislativa mentre il procedimento era pendente, in particolare quando tale interpretazione era stata ritenuta fallace nella maggioranza delle occasioni dai tribunali nazionali, compresa la Corte di Cassazione (vedi paragrafo 31 *supra*).

49. Quanto alla tesi del Governo che la legge era stata necessaria per ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico eliminando qualsiasi vantaggio goduto dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori, la Corte accetta che vi fosse un motivo di interesse generale, ma non è convinta del fatto che esso fosse sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato era parte.



50. In conclusione, lo Stato ha violato i diritti dei ricorrenti di cui all'Articolo 6 § 1 intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole. Vi è stata pertanto violazione di questo articolo».

Nel pensiero della Corte di Strasburgo deve rinvenirsi un nucleo fondante «presupposto», e non «posto», di portata più generale ed alta — al di là della specificità dei casi e della problematica interferenziale dell'intervento legislativo sui giudizi in corso (non è chi non veda la assoluta identità problematica, il medesimo «pericolo inerente all'utilizzo della legislazione retroattiva», a fronte di un repentino intervento legislativo, che, pretenda incidere su rapporti di durata, nella loro fase finale, senza la possibilità stessa della pendenza di un giudizio) — nucleo consistente nella forte limitazione imposta all'intervento retroattivo della legge, quale esattamente si ripropone con la normativa qui oggetto di dubbio di costituzionalità, in modo da potersi ipotizzare, e in sintonia con i cennati precedenti interventi della Corte costituzionale (sentt. 1988/n. 822; 1985/n. 349) violazione del principio di irretroattività, ex art. 6, § 1, Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, assunto a parametro di costituzionalità, ex art. 117, co. 1, Cost. (e 11, *cfr.* anche Corte costituzionale, sent. 2010/n. 227).

Nel caso della lavoratrice pubblica, e con particolare riferimento alla lavoratrice nata nel 1952, quale la ricorrente, per effetto della norma avente efficacia retroattiva si tratta di una repentina modificazione di prospettiva esistenziale, che interviene non già in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ma addirittura sul limitare dell'accesso alla quiescenza, in una fase comunque anche anagraficamente delicata — nonostante le «magnifiche sorti e progressive» delle «variazioni della speranza di vita» (art. 24, co. 1, lett. *c*) — laddove l'affidamento nella certezza giuridica trascolora pur non pallido valore ordinamentale generale, di principio, all'intenso diritto inviolabile della persona, sulla scena di scelte umane fondamentali (art. 2 Cost., correlato all'art. 38).

Ciò appare tanto più vero, se il bisogno di una maggior gradualità del nuovo assetto del sistema pensionistico è stata contestualmente avvertita e introdotta dal legislatore nel settore del lavoro dipendente privato, in tal modo disvelando una duplice distorsione dell'intervento normativo qui in discussione.

Da un lato, infatti, viene ad essere confermata in tal modo la ragionevolezza di un meccanismo di più accentuata gradualità, dall'altro si disvela un ulteriore profilo di illegittimità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, non senza rilevare che la stessa legge 2012/n. 92, c.d. riforma del lavoro «Fornero», all'art. 1, co. 7, si dichiara propositiva di «principi e criteri per la regolazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 2, co. 2, decreto legislativo 2001/n. 165, e successive modificazioni, in coerenza con quanto disposto dall'art. 2, co. 2, del medesimo decreto legislativo», istituendo al co. 8 un programma di «armonizzazione».

La violazione del principio di uguaglianza deve comunque essere istituita, se non rispetto al dipendente privato, tra pubblici dipendenti.

La Corte costituzionale, ad es. con sent. 2011/n. 283, nel dichiarare «non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui esclude dalla possibilità di richiedere l'esonero anticipato dal servizio il personale scolastico, sollevata — in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione — dal Tribunale di Torino», ricorda che «il legislatore, attraverso una molteplicità di interventi — quali quelli in tema di blocco delle assunzioni nel pubblico impiego, ove si è operata, di frequente, un'eccezione per il settore scolastico (così gli artt. 19, comma 1, e 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2002»; e gli artt. 34 e 35 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003»), ha riservato al «comparto scuola», nell'ambito del pubblico impiego, un trattamento non necessariamente omogeneo rispetto alle altre categorie di dipendenti pubblici. Ciò in quanto la normativa di tale comparto presenta talune specificità legate, in particolare, all'esigenza di garantire il rispetto dell'ordinamento didattico e la continuità dell'insegnamento, tali da rendere necessaria una regolamentazione derogatoria di quella vigente per altri comparti dell'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni».

Nella cornice di questi principi, il disposto dell'art. 24, co. 3, legge 2011/n. 214, di conversione del decreto-legge 2011/n. 201, «il lavoratore che maturi entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva, previsti dalla normativa vigente, prima della data di entrata in vigore del presente decreto, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, consegue il diritto alla prestazione pensionistica secondo tale normativa e può chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto», non tiene conto della specificità del settore scolastico, nel quale, per garantire il menzionato rispetto dell'ordinamento didattico e la continuità dell'insegnamento, la decorrenza del trattamento pensionistico può essere procrastinata rispetto alla maturazione dei requisiti di anzianità e contributivi, al diritto all'accesso, sfalsata rispetto all'anno solare con imposizione di una



prestazione lavorativa procrastinata al 31/8 in concomitanza con l'imminente avvio dell'anno scolastico, discriminandosi pertanto irragionevolmente, e con conseguenze profondamente difformi in ordine al bene fondamentale del trattamento pensionistico, tra lavoratori di altri comparti che abbiano maturato i requisiti predetti al 31 dicembre 2011 e lavoratori del comparto scuola che li abbiano maturati, come nel caso concreto, comunque entro il 31 agosto 2012, senza considerazione di una specificità di settore tale da rendere necessaria, non meramente possibile, discrezionale, una regolamentazione correttiva, differenziata da quella vigente per altri comparti dell'impiego alle dipendenze di pubbliche amministrazioni, in palese violazione dell'art. 3 e non senza implicazione di un attentato al principio di buon andamento ex art. 97 Cost. discendente dalla attuata discriminazione.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 legge 1953/n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, legge 2011/n. 214, di conversione del decreto-legge 2011/n. 2011, per contrasto con gli artt. 2 e 38; 3, 97; 11 e 117 Cost. rif. art. 6, § 1, Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, nella parte in cui non appresta per il lavoratore pubblico una gradualità di uscita al pari del lavoratore privato, in ogni caso nella parte in cui (co. 3) non differenzia, con particolare riguardo al settore scolastico, rispetto alla data del 31 dicembre 2011, il dies ad quem della maturazione dei requisiti pensionistici secondo la normativa previgente.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza riservata sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica a cura della Cancelleria.*

Siena, 17 agosto 2012

*Il funzionario giudiziario: DI NAPOLI*

13C00082

N. 48

*Ordinanza del 3 aprile 2012 emessa dal Tribunale di Treviso  
nel procedimento penale a carico di B. G. ed altri*

**Reati e pene - Reato di interruzione colposa della gravidanza (c.d. aborto colposo) - Procedibilità d'ufficio - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie delittuose di lesioni gravi o gravissime, derivanti da colpa professionale medica, procedibili a querela.**

- Legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 17, primo comma.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale a carico di B.G., D.N.D., P.A. e Q.S. per i reati di cui agli artt. 110,113 c.p., 17 1° comma legge n. 194/1978

Ha emesso la seguente ordinanza.

*Premessa.*

Con decreto di citazione emesso in data 13 dicembre 2010, il P.M. di Treviso rinviava a giudizio gli imputati in epigrafe indicati, tutti medici del reparto di ostetricia e ginecologia dell'Ospedale Civile di Oderzo (TV), perché: «...In concorso e comunque in cooperazione colposa fra loro, avendo avuto in cura, presso il reparto di ostetricia-ginecologia dell'ospedale civile di Oderzo, nelle rispettive qualità di cui sopra, la sig.ra B.O. E.D. ormai prossima al parto, cagio-



navano colposamente l'interruzione della gravidanza e la morte intra-uterina del feto. In particolare sia all'atto del ricovero, sia successivamente, nelle varie fasi in cui ciascuno degli indagati, durante le giornate del 2 e del 3 marzo 2007, prendeva cognizione dell'andamento clinico del travaglio, omettevano di considerare ed approfondire gli esami cardiocografici anche alla luce dal complessivo quadro anamnestico indicativi di "probabile sofferenza fetale" e di conseguentemente avviare la partoriente al parto cesareo, parto che se tempestivamente eseguito con probabilità prossima alla certezza avrebbe garantito la nascita di un neonato vitale. In Oderzo, 2, 3 marzo 2007....».

Molto tempo prima della emissione del decreto di citazione, la persona offesa, con dichiarazione dimessa alla Stazione Carabinieri di Ponte di Piave in data 15 dicembre 2008, aveva rimesso la querela presentata nei confronti dei suddetti medici, dichiarando di essere stata integralmente risarcita dei danni da lei subita, ma il processo aveva ugualmente seguito il suo corso.

In sede dibattimentale, dopo l'astensione per motivi personali del Giudice del Tribunale di Treviso designato, il fascicolo veniva rassegnato a questo Giudice, che fissava la prima udienza dibattimentale avanti a sé in data 28 marzo 2012.

A tale udienza, nella fase degli atti preliminari, il difensore dell'imputato B.G. sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge n. 194/1978, che prevede e punisce il reato di aborto colposo contestato in concorso a tutti gli imputati, in relazione all'art. 3 Cost., per i motivi di seguito precisati.

Evidenziava in sintesi la difesa la disparità di trattamento dal punto di vista processuale per l'ipotesi dell'aborto colposo rispetto all'ipotesi delle lesioni gravissime regolate dal Codice Penale; sosteneva nello specifico: «...Il codice penale del 1930, nella formulazione originaria del 583 che regolava le lesioni gravissime, alla ipotesi numero 5 nell'ultimo comma prevedeva l'aborto della persona offesa e quindi la lesione personale era gravissima allorché veniva o prodotta la malattia insanabile o prodotta la perdita di un senso o prodotta la perdita di un arto e determinata la deformazione o lo sfregio del viso e prodotto l'aborto della persona offesa in tal caso la lesione era gravissima... Poi l'art. 590, che regolava le lesioni personali colpose, si riferiva alle lesioni gravissime dell'art. 583. Quando entra in vigore la Legge sull'Aborto nel '78 viene estrapolata questa ultima ipotesi del 583 e conseguentemente viene anche ridotta per quanto riguarda il 590 la ipotesi dell'aborto colposo come lesione personale gravissima, però la pena non viene assolutamente modificata e quindi si estrapola questa fattispecie, la si regola con la medesima pena e ha una sua autonomia dal punto di vista della collocazione nell'ordinamento giuridico. Successivamente interviene la modifica della procedibilità delle lesioni colpose del 590 che vengono ritenute procedibili a querela di parte. Allorché si introduce da parte del legislatore questo differente regime di procedibilità del 590 si omette completamente qualsiasi riferimento alla fattispecie;... purtroppo la (Legge del 1978) era stata estrapolata dal Codice Penale e era stata resa autonoma. Allora abbiamo fattispecie analoghe, trattate con la medesima pena, ma con regime processuale diverso. L'aborto colposo rimane procedibile d'ufficio, le lesioni personali gravissime diventano procedibili a querela di parte e non se ne parla più. Tecnica legislativa a mio modesto modo di pensare assolutamente non all'altezza del legislatore che ha emanato il Codice Penale o il Codice di Procedura Penale, tecnica legislativa assolutamente non particolarmente presente alle varie fattispecie. Ultimo argomento che vorrei usare è il seguente, laddove nella modifica del 590 il legislatore ha ritenuto di rendere procedibili d'ufficio determinate lesioni gravissime, e lo ha fatto e lo ha detto allorché per esempio si violano le norme antinfortunistiche l'ha espressamente previsto. Allora se legislatore ha trattato in modo particolare le lesioni gravissime allorché c'è stata la violazione antinfortunistica o altre violazioni di altre norme l'ha detto, ma ha ommesso di occuparsi delle lesioni personali gravissime con l'aborto della persona, che purtroppo nel '78 la legge n. 194 aveva estrapolato. A sommosso avviso della Difesa signor Giudice qui c'è una disparità di trattamento dal punto di vista non sanzionatorio, ma procedimentale su fattispecie che strutturalmente sono analoghe, che sono sorte insieme e strutturalmente, strutturate nel 583 e a mio avviso questo viola il principio di eguaglianza dell'articolo 3 della Costituzione. La questione non è irrilevante per la nostra fattispecie perché abbiamo in atti la querela e quindi se fosse vera, se fosse accoglibile la mia tesi di incostituzionalità sarebbe determinante dal punto di vista anche della soluzione della fattispecie concreta...».

Alla questione sollevata si associavano i difensori degli altri imputati; la difesa dell'Imputato D.N., nello specifico, aggiungeva: «...L'Avvocato Vianelli nell'associarsi alla svolta eccezione che reputa non solo interessante da un punto di vista giuridico, ma reputa fondata o quantomeno signor Giudice per la valutazione che Ella dovrà compiere oggi non manifestamente infondata perché qui al di là appunto della condivisione da parte mia della svolta eccezione sotto profilo della fondatezza oggi ricordo a me stesso, come si usa dire, che suo compito sarà quello di valutare se la questione sia o meno innanzitutto manifestamente infondata, ma non lo è. A mio sommosso modo di vedere è fondata, potrebbe essere manifestamente fondata, certamente non è manifestamente infondata e per cui primo requisito senz'altro come ben ha detto l'Avvocato Pignata è soddisfatto. Sulla rilevanza già bene ha detto l'Avvocato Pignata. Io mi permetto soltanto di rafforzare quello che ha già appunto ben detto l'Avvocato Pignata sotto il profilo della incidenza e della



rilevanza sotto un profilo concreto e pratico perché vi è stata remissione di querela, ma anche appunto sotto il profilo del diritto penale sostanziale. È verissimo che vi sia una incidenza sotto il profilo processuale, ma ricordo sempre a me stesso che l'Istituto della querela e della remissione di querela è contenuto innanzitutto nel Codice Penale sostanziale e questa disparità di trattamento così bene illustrata e invocata dall'Avvocato Pignata trova appunto collocazione nel Codice Penale sostanziale come a dire che vi è quindi una violazione di casi simili e quindi violazione del principio di uguaglianza, come detto. Se posso aggiungere credo che si possa trovare violazione, ma questo *ad abundantiam* perché già sarebbe sufficiente la violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 3 della Costituzione per rimettere appunto la questione da parte sua alla Consulta, alla Corte costituzionale, ma si può intravedere comunque un *vulnus* dell'articolo 24 sotto il profilo..., *vulnus* del concreto esercizio del diritto di difesa. E come ulteriore profilo che Ella potrà vedere se rispettato o viceversa se violato nella fattispecie quello dell'articolo 111 della Costituzione del Giusto Processo, che rileva soprattutto per quelli che sono i processi così bene esposti e bene evidenziati in precedenza dall'Avvocato Pignata sotto il profilo marcatamente processuale che però va, come dire, a riverberarsi necessariamente sulla sostanza della questione. E quindi mi associo, credo infine che questa discrasia e che questa tecnica legislativa, anche di un legislatore che forse era meno, come dire, maldestro di quello attuale, possa essere, possa riflettere anche lo spirito dei tempi, ma certamente con una lettura costituzionalmente orientata e usando una parola che a me non piace, ma tant'è che si usa del "diritto vivente" e di un diritto sempre costituzionalmente orientato, perché questa è la chiave di lettura, io credo che non si possa non vedere il *vulnus* del detto Costituzionale. i tempi sono cambiati, Ella signor Giudice deve anche sotto questo profilo secondo me riguardare la fattispecie e quindi io insisto nell'associarmi alle parole e all'istanza dell'Avvocato Pignata per raccoglimento appunto della questione in presenza, lo ribadisco e concludo, di una remissione, la più ampia possibile di querela, così come prodotta in atti...».

In merito alla sollevata eccezione, il Pubblico Ministero si rimetteva alla decisione del Giudice.

*La normativa oggetto del ricorso.*

Il codice penale, prima della riforma introdotta con la legge n. 194/78, non contemplava espressamente l'aborto colposo, che puniva in quanto lesione personale colposa gravissima, mentre puniva l'acceleramento del parto come lesione grave. La legge in oggetto prevede ora l'interruzione colposa della gravidanza nelle due forme seguenti (art. 17):

a) chiunque cagiona ad una donna per colpa l'interruzione della gravidanza è punito con la reclusione da 3 mesi a 2 anni;

b) chiunque cagiona ad una donna per colpa un parto prematuro è punito con la pena sopra prevista, diminuita fino alla metà.

La prima ipotesi (c.d. aborto colposo) si ha quando il colpevole provoca l'interruzione della gravidanza in qualunque epoca del suo decorso, cagionando la perdita del prodotto di concepimento. Qualora risulti dimostrato il rapporto causale tra la condotta colposa e l'interruzione della gravidanza, non ha rilievo che la morte del prodotto sia avvenuta dentro l'utero, oppure sia successiva alla sua espulsione. La distinzione tra aborto interno (con ritenzione) e aborto esterno (con espulsione) è del tutto contingente ai fini del diritto penale.

La seconda ipotesi (c.d. parto prematuro colposo) ricorre nel caso in cui il colpevole provoca l'interruzione della gravidanza in fase avanzata, dopo il 6° mese, quando il feto ha raggiunto la maturità. L'anticipazione del parto rispetto all'epoca normale va qui intesa nel significato ostetrico di parto prematuro o precoce, alla condizione che il feto sopravviva (altrimenti si avrebbe l'aborto), rappresentando la prematura espulsione un fatto che mette in pericolo la vita del feto.

L'interruzione colposa della gravidanza è la conseguenza di una condotta illecita che abbia i caratteri della colpa e da cui derivi, come evento non voluto ma prevedibile ed evitabile con un comportamento diverso, l'aborto o il parto prematuro. Per l'esistenza del reato è indifferente che la gravidanza sia conosciuta o ignorata dal colpevole. Le cause che possono determinare l'interruzione colposa della gravidanza sono rappresentate, in particolare, da incidenti stradali, infortuni sul lavoro o malattie professionali. Ne risponde anche il medico per errori commessi nel corso di accertamenti diagnostici prenatali o per trattamenti medicamentosi incongrui somministrati alla gestante. Circostanza aggravante speciale si ha quando l'interruzione colposa della gravidanza è commessa con violazione delle norme poste a tutela del lavoro.

Deve ritenersi che l'aborto e il parto prematuro colposi, essendo ora previsti come reati autonomi, possano concorrere col delitto di lesione personale colposa, come, ad esempio, nel caso di un automobilista che provochi un incidente stradale a seguito del quale venga investita una gestante che abortisca e riporti anche la frattura del bacino o di una gamba. Il delitto di aborto o di parto prematuro colposo è sempre procedibile d'ufficio, perciò il referto o il rapporto è in ogni caso obbligatorio.

Come evidenziato in premessa, la norma oggetto dell'eccezione di costituzionalità sollevata in questa sede è quella prevista dal comma 1° dell'art. 17 della legge citata (aborto colposo).



*Motivi della decisione.*

Sulla materia oggetto del ricorso alla Corte, che non risulta essere mai stata prospettata nei termini di cui in premessa, non si rinviene giurisprudenza di merito o di legittima significativa, se non una (relativamente «vecchia») pronuncia della Corte di cassazione, la quale ha statuito che: «In virtù dell'art. 17 della legge 22 maggio 1978 n. 194, l'aborto colposo, che in precedenza era considerato una circostanza aggravante delle lesioni colpose, costituisce una distinta ed autonoma figura di reato, perseguibile d'ufficio e non a querela di parte, stante l'assoluto silenzio legislativo in materia. Ne consegue che l'aborto colposo non rientra nella previsione dell'art. 92 della legge 24 novembre 1981 n. 689 (modifiche al sistema penale). (1)

Tale pronuncia, che in ogni caso sembra già rimarcare l'attenzione sull'assoluto silenzio legislativo in materia, appare comunque «dare una giustificazione» del diverso trattamento procedurale dell'aborto colposo, rispetto alle generiche fattispecie di lesioni personali gravi o gravissime di cui all'art. 583 c.p., considerandolo appunto una distinta ed autonoma figura di reato, circostanza che di per sé (interpretando quindi in tale senso la volontà del legislatore) spiegherebbe il diverso trattamento in termini di perseguibilità d'ufficio e quindi di inefficacia di una eventuale remissione della querela da parte della persona offesa.

È evidente tuttavia che tale soluzione appare eccessivamente semplicistica, non ponendosi essa in termini diretti il problema del diverso trattamento riservato al reato di lesioni, conseguenti ad un aborto «procurato colposamente» da un comportamento negligente, imprudente od imperito del medico curante, rispetto a quello di lesioni gravi o gravissime di diverso genere, ma conseguenti sempre a colpa professionale medica.

Come evidenziato dalla difesa nel caso di specie, la modifica intervenuta all'ultimo comma dell'art. 590 c.p. (successiva all'introduzione del reato di aborto colposo di cui all'art. 17 della legge n. 194/78) ed introdotta dall'art. 92 legge n. 689/81, ha previsto la perseguibilità di ufficio delle sole fattispecie di lesioni personali gravi o gravissime conseguenti alla violazione delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro o relative all'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale, escludendo quindi volutamente da tale riforma «procedurale», sia le lesioni (gravi o gravissime) derivanti da violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale che, in genere, quelle derivanti da c.d. «colpa professionale medica», entrambe rimaste dunque perseguibili a querela di parte.

C'è da evidenziare, in questo senso, che, prima della riforma introdotta con la legge n. 194/78, l'aborto, nel codice penale vigente (art. 583 2° comma n. 5) era considerato invece alla stregua delle lesioni personali gravissime individuate nello stesso articolo (perseguibile quindi a querela di parte); con l'introduzione dell'autonoma fattispecie di reato di aborto colposo la disciplina procedurale (o procedimentale) è mutata; peraltro, come trasparirebbe dalla massima della Suprema Corte innanzi citata, non per una precisa scelta del legislatore, ma solo perché nell'art. 17 nulla si dice in merito al regime procedurale e dunque il reato è automaticamente da intendersi come perseguibile d'ufficio.

Tuttavia, poiché la norma di cui all'art. 17, 1° comma appare prevedere e punire solamente le fattispecie di interruzione della gravidanza per colpa generica, ma soprattutto (proprio perché inserita in una legge che su tale materia ha introdotto una riforma «epocale»), quando conseguente a pratiche mediche e quindi per negligenza, imprudenza ed imperizia del medico curante (tutte le altre ipotesi, infatti, sono contemplate dai successivi commi dello stesso articolo e dagli artt. 18 e 19 - nello specifico, l'aborto conseguente a violazione delle norme a tutela del lavoro, l'aborto non consenziente, l'aborto come conseguenza di altre lesioni volontarie e l'aborto procurato senza l'osservanza delle modalità imposte per l'interruzione della gravidanza), la diversità di trattamento rispetto agli altri tipi di lesioni conseguenti a «colpa professionale medica» non appare giustificato.

L'unico elemento da cui potrebbe ricavarsi una spiegazione del diverso trattamento è dato dal fatto che l'aborto — per definizione — non provoca solo lesioni gravi o gravissime, seppure in gran parte reversibili, alla donna, ma provoca soprattutto la morte del feto e quindi, in un'ottica relativa alla nuova dimensione della tutela accordata al feto e alla maternità; introdotta con la legge n. 194/78, rispetto alla precedente normativa penale (che peraltro contemplava l'aborto nel titolo X del libro II sotto il titolo di «Delitti contro l'integrità e la sanità della stirpe»), il legislatore potrebbe aver voluto introdurre una diversità di trattamento e di «controllo legale» dei casi di interruzione della gravidanza dovuta a comportamenti di terzi, non riservato alla sola volontà della persona offesa, che poteva in ogni caso ed in ogni tempo rimettere la querela.

Tale spiegazione, tuttavia, non convince del tutto, in quanto (senza ovviamente volere addentrarsi nell'eterna diatriba sullo status di «persona» o meno del feto anche nei primi giorni di gravidanza, che peraltro condurrebbe fatalmente alla «trasformazione» dell'aborto da lesione personale colposa ad omicidio colposo), da un lato, la legge n. 194 del 1978 ha introdotto di fatto la «legalità» dell'aborto, dall'altro ha invece, proprio con l'art. 17 in questione, «aggravato» la posizione del medico rispetto alle conseguenze della sua condotta negligente, imperita od imprudente,

(1) Sez. 4, Sentenza n. 7656 del 1° luglio 1985 Ud. (dep. 20 agosto 1985) Rv.170248.



oltretutto solo con riferimento all'esito infausto di una gravidanza in corso, determinato da cure errate od insufficienti prestate alla paziente, e quindi anche indipendentemente dalle pratiche mediche adottate e regolate dalla stessa legge per le interruzioni di gravidanza volontarie.

In altre parole, laddove, come nel caso di specie, l'aborto e quindi la morte del feto conseguano ad errori medici commessi non in esecuzione di pratiche e modalità indirizzate alla volontaria interruzione della gravidanza (che ovviamente, di fatto, discriminano la morte del feto), ma nel corso di normali cure prestate alla gestante (di qualsiasi tipo, giacché la morte del feto potrebbe essere effetto di qualsiasi errore medico, non solo del ginecologo), il medico curante è perseguibile d'ufficio (e dunque la eventuale remissione della querela da parte della persona offesa non ha alcun effetto procedurale), a differenza invece del medico curante che abbia provocato per colpa (anche di grado più elevato) al paziente altro tipo di lesioni anche gravissime (basta esaminare le definizioni che l'art. 583 ai numeri 1), 2), 3) e 4) riserva alle conseguenze delle lesioni stesse), per il quale è rimasto immutato il precedente regime procedurale.

Tutto ciò nel contesto di una legge che ha introdotto e regolato, appunto, la (parziale) legalità delle pratiche abortive.

Il contrasto è quanto meno stridente, soprattutto se confrontato con l'analoga disciplina attualmente prevista per le lesioni gravi o gravissime, in generale e nello specifico, allorché dovute a colpa professionale medica e, proprio per questo motivo, il diverso trattamento «procedurale» delle diverse fattispecie di reato appare configgere con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non risultando determinato da una precisa e motivata scelta del legislatore, in quanto, come evidenziato anche dalla Corte di cassazione, lo stesso legislatore, in materia, ha tenuto un «assoluto silenzio».

Appare pertanto opportuno che sul punto si pronunci la Corte costituzionale, non ritenendosi manifestamente infondata la questione sollevata, in particolare dovendosi chiarire l'aspetto relativo alla attuale configurazione dell'aborto colposo (inteso come morte del feto determinato da fatti illeciti altrui, ai sensi dell'art. 17 legge n. 194/78) ancora come «lesione personale gravissima», ovvero come *quid aliud* e quindi giustificandosi, in quanto non solo fattispecie autonoma di reato, ma reato avente un'oggettività giuridica del tutto diversa e che contempla un'offesa ad un bene giuridico diverso rispetto alle lesioni personali, il diverso trattamento procedurale.

Sotto quest'ultimo profilo, riguardante la diversa oggettività giuridica del reato di aborto colposo rispetto alle (altre) forme di lesioni gravissime, che appare l'aspetto più rilevante della sollevata questione di legittimità, si rinviene un'altra pronuncia della Suprema Corte, che non aveva affrontato il problema della diversità di trattamento procedurale rispetto alla precedente normativa, ma che evidenziava appunto come, dopo la riforma, il reato di aborto colposo non fosse più da considerare alla stregua di un reato di lesioni e nella quale si legge che: «la disposizione di cui all'art. 583, n. 5 cod. pen., abrogata dalla legge 22 maggio 1978, n. 194, configurava l'aborto quale circostanza aggravante del reato di lesioni, mentre l'art. 18 della citata legge abrogativa prevede l'interruzione della gravidanza quale reato autonomo indipendentemente dal verificarsi delle lesioni. Infatti, per il secondo comma di quest'ultima disposizione, è sufficiente che l'interruzione della gravidanza sia realizzata con azioni dirette a provocare lesioni alla donna, anche se tali azioni, nel loro concreto svolgimento, non abbiano realizzato il reato di lesioni, nemmeno nella Forma del tentativo. (fattispecie in tema di ritenuta sussistenza del delitto di calunnia per essere stato accertato il reato di lesioni anziché quello falsamente denunciato di aborto)...» (2).

Anche tale pronuncia, tuttavia (riguardando peraltro la diversa fattispecie di cui all'art. 18 della legge n. 194/78 - c.d. procurato aborto), non sembra fornire elementi precisi e decisivi per identificare correttamente la diversa oggettività giuridica del reato di aborto colposo, sia rispetto alle lesioni personali gravissime, sia rispetto all'omicidio colposo.

Si è anche più volte evidenziato che, con la normativa introdotta dalla legge n. 194, anche al nascituro, pur non volendogli riconoscere la qualità di persona, viene accordata una qualche forma di tutela, essendo l'interesse ad esistere insito nella stessa esigenza di protezione dell'essere umano.

Sotto tale diverso profilo, si è sostenuto che l'aborto debba intendersi come l'interruzione intenzionale e/o violenta della gravidanza, con conseguente morte o soppressione del prodotto del concepimento, che si consuma nell'arco temporale che intercorre tra l'inizio della gravidanza e quello del parto; in tal senso, dunque, la Suprema Corte ha ritenuto che: «... in tema di delitti contro la persona, l'elemento distintivo delle fattispecie di soppressione del prodotto del concepimento è costituito anche dal momento in cui avviene l'azione criminosa. Le condotte che caratterizzano "delitti di aborto" si realizzano in un momento precedente il distacco del feto dall'utero materno. Di conseguenza, qualora la condotta diretta a sopprimere il prodotto del concepimento sia posta in essere dopo il distacco, naturale o indotto,

(2) Sez. 6, Sentenza n. 10699 del 2 luglio 1985 Ud. (dep. 15 novembre 1985) Rv. 171080



del feto dall'utero materno, il fatto potrà configurare le ipotesi di abbandono materiale e morale della madre, previsto dall'art. 578 c.p., o di omicidio volontario di cui agli artt. 575 e 577 n. 1 c.p....» (3)

In questo caso (che peraltro di nuovo non si occupava direttamente del reato di cui all'art. 17) si evidenziano tuttavia elementi più interessanti e rilevanti, volti ad identificare appunto nel c.d. «prodotto del concepimento» l'oggetto della tutela giuridica della nuova normativa penale: in tal senso, la morte del feto conseguente ad un aborto colposo non dovrebbe essere intesa né come lesione gravissima procurata alla madre gestante, come era nella precedente formulazione dell'art. 583 n. 5 c.p., né come omicidio colposo, in quanto il nascituro, fino al «distacco» dalla madre, o, meglio ancora, fino all'inizio del travaglio, non dovrebbe ritenersi «essere vivente»; si veda al proposito una più recente pronuncia della Cassazione, concernente un fatto analogo a quello in esame, ove si legge: «...le deduzioni con le quali si dubita della vitalità del feto sarebbero state, semmai, giustificate nell'ambito dell'ipotesi delittuosa originariamente contestata di omicidio colposo, ma sono non conferenti in relazione a quella — ritenuta sulla base di un orientamento che individua le linee di demarcazione tra le due fattispecie con l'inizio del travaglio — dell'art. 17 legge n. 194 del 1978. Ed essa indubitabilmente presuppone la violazione di regole cautelari volte a prevenire lo specifico evento ivi considerato, a prescindere dalla vitalità (dall'attitudine cioè del nato al proseguimento della vita autonoma) del prodotto del concepimento». (4)

Tutti questi elementi e queste pronunce forniscono dunque spunti «interessanti» circa la soluzione relativa all'eccezione formulata in questa sede, ma pur sempre «incidentali», non avendo, né il legislatore prima, né la giurisprudenza poi, fornito convincenti e decisive risposte in relazione alla legittimità del diverso trattamento procedurale del reato contestato in questa sede agli imputati, necessariamente legata ad una pronuncia della Corte costituzionale in merito alla diversa oggettività giuridica del reato di aborto colposo ed in genere dei reati previsti e puniti dalla normativa introdotta con la legge n. 194/78.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 123 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, 1° comma legge n. 194/1978, in relazione all'art. 3 Cost., nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*Sospende il procedimento in corso e dispone, a cura della Cancelleria, la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato;*

*Dispone, altresì, l'immediata trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale assieme agli atti del giudizio, con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.*

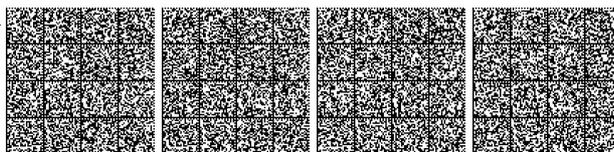
Treviso, 28 marzo 2012

*Il giudice:* BIAGETTI

**13C0083**

(3) Sez. 1, Sentenza n. 46945 del 18 ottobre 2004 Ud. (dep. 2 dicembre 2004) Rv. 229255.

(4) Cass. Pen. sez. 5, n. 44155/2008.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

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

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





  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**  
(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 128,06)\** - annuale € **300,00**  
*(di cui spese di spedizione € 73,81)\** - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 39,73)\** - annuale € **86,00**  
*(di cui spese di spedizione € 20,77)\** - semestrale € **55,00**

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 0 3 1 3 \*

€ 9,00

